
Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 17, Año IX, octubre de 2021 – abril de 2022.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Director

Mg. Luis Alberto Quevedo

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

**Área Estado y
Políticas Públicas.**

Director

Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET).

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Manuela Viana Trincherio. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 17 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 17 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
El cuidado de la Casa Común en una etapa post-pandémica. Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	17
Agendas de Políticas Ambientales en América Latina y en la Argentina. Coordinador: Pablo Mesa	
Los desafíos del cambio climático en grandes metrópolis latinoamericanas. <i>Apuntes y reflexiones para la adaptación.</i> Por Máximo Lanzetta	19
Empleo verde: <i>En búsqueda de oportunidades en ciudades y urbanos continuos en Latinoamérica.</i> Por Pablo Mesa y Yanina Rulló	39
Aspectos innovativos de la economía circular y la producción sostenible en América Latina y el Caribe (ALC). Por Leila Devia	61
Escenario actual y prospectivo de la gestión de los residuos sólidos urbanos en la región de América Latina y el Caribe. <i>“De los basurales a cielo abierto a desmaterializar la utilidad”.</i> Por Marcel Szantó Narea	87
Ordenamiento Ambiental del Territorio. <i>La evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Gestión.</i> Por Homero Bibiloni	105
La Educación Ambiental como política de Estado en la Argentina. <i>Desafíos en clave latinoamericana.</i> Por Daniela García	131
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	157
<i>Research Articles</i>	
Las experiencias neodesarrollistas a la luz de las teorías latinoamericanas del subdesarrollo y la dependencia. Por Leandro Bona y Andrés Wainer	159

La evaluación de la ciencia y la tecnología: Necesidad de consensos entre la política, la gestión y el poder. <i>Una mirada regional contemporánea.</i> Por Jorge Atrio	185
Estatizaciones de mercado: Un análisis de la “heterodoxia económica” kirchnerista a partir del caso de la estatización de Repsol-YPF en 2012. Por Jonás Chaia De Bellis	209
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Reviews</i>	243
Kornblit, Ana Lía, Camarotti, Ana Clara y Wald, Gabriela (2012). <i>Salud, Sociedad y Derechos: Investigaciones y debates interdisciplinarios.</i> Buenos Aires: Teseo. Por Geraldina Dana	245
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	253
CONVOCATORIA: NÚMERO XVIII <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Agenda sobre Justicia y Políticas Públicas. Coordinador: Laura Coelho. Fecha límite: 01 de febrero de 2022.	259
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	267

Ordenamiento Ambiental del Territorio.

La evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Gestión¹

*Environmental Organization of the Territory.
Environmental Impact Assessment and Strategic
Environmental Assessment as Tools for Management*

Por Homero M. Bibiloni*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 03 de septiembre de 2021.

RESUMEN

Se pretende volcar aquí la experiencia académica, profesional, política y de gestión en temas sensibles: ordenamiento del territorio, las

1 Trataremos de realizar una reflexión secuencial, ciertamente dogmática y breve de un escalonamiento de tiempos y conceptos que nos permita mirar críticamente sobre el tema motivo del artículo. Centralmente, nos proponemos aportar a una solución puntual con el diagnóstico que se formula, sin apelar a profusas citas académicas, sino sólo referenciales, intentando así apelar a cuestiones –en general sabidas–, pero olvidadas inexplicablemente, que nos llevan a esta encrucijada planetaria que ha iniciado un camino de difícil retorno.

evaluaciones de impacto ambiental y las ambientales estratégicas como un continuo. Sin duda, estos son temas expresados en la historia sin las denominaciones actuales o los formatos del presente. Pero, a la par, se trata de bosquejar y acercar los conceptos que usamos tanto sobre la naturaleza como en relación a las actividades del hombre, con las realidades y consecuencias de tales interacciones. Así, podremos llevarlas a una cuantificación que opere como retroalimentación sensible, consciente y operativa de qué debemos hacer, hoy, ahora, para evitar lo que surge como una crónica de finales anunciados negativos. Esto siempre que apliquemos el sentido común, algo de sabiduría y con espíritu de supervivencia de la especie. Sobrevida que no lograremos salvo que pensemos/sintamos/actuemos colectivamente

* Abogado. Especialista en Derecho Administrativo y Ambiental por la Universidad Nacional de La Plata y por la Universidad del País Vasco. Ex Juez del Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos. Ha sido Conjuce de Cámara de Apelaciones Departamento Judicial de La Plata. Ex Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Correo electrónico: hbibiloni8hmb@hotmail.com

como seres solidarios en forma respetuosa y armónica con los hermanos de la naturaleza y amorosamente con la Madre Tierra y las múltiples expresiones de vida de sus ecosistemas, para un cambio ético y cultural de los actuales paradigmas. Hablar o escribir es relativamente sencillo, pero las complejidades en lo ambiental se evidencian a la hora de poner en práctica las prédicas, pasando del dicho al hecho y, para ello, retomar la cuestión con los instrumentos en análisis, pero y para, terminar con sus utilizaciones aisladas, ya que al ponerlas en contexto y en red de vinculaciones, poder incorporar una propuesta adicional para relacionar los micros (EIA) y macros (ODT y EAE) con el todo que va del planeta al barrio en tanto median cadenas causales permanentes. Pretendemos instituir con figuras y situaciones corrientes de nuestras vidas, el uso de un crédito ambiental limitante que impida actividades comprometedoras del equilibrio de la naturaleza y sus ecosistemas, colisionando con textos legales que aluden a no afectar a "las generaciones futuras", pero claro que al hacerlo en lo ambiental lo hacemos con ellas en forma directa, sin advertirlo por la falta de parámetros objetivos para ponderar el consumo de dicho crédito y esta adicionalidad que planteamos si dispara un debate o su instrumentalidad, hará de este artículo de investigación algo valioso.

Palabras clave: *Evaluaciones. Ordenamiento Ambiental del Territorio, Créditos Ambientales.*

ABSTRACT

The purpose of this paper is to apply the academic, professional, political and management experience to sensitive issues, namely the organization of the territory, environmental impact assessments and strategic environmental assessments as a continuum. Issues so far named with different designations and forms from the ones we use today. At the same time, this paper aims at outlining concepts that bring together the terms we use for nature

and human activities, including the facts and consequences of such interactions. Thus, we can quantify them to provide sensitive, conscious and functional feedback to take actions now and today, preventing an anticipated negative outcome, by applying common sense, a bit of wisdom, and our spirit of survival of the species. However, survival is only possible through collective and empathetic thinking, feeling, and acting; we must be respectful and harmonious with our brothers in nature, and love Mother Earth and the multiple expressions of life in her ecosystems. This way, we will achieve an ethical and cultural change from current paradigms. Discussing or writing about these issues, is relatively simple, but environmental complexities becoming known when we practice what we preach, by doing what we say? We need to think how that transition goes, since the "how" is essential in environmental matters. To do this, it is necessary to take up again the issue of tools under analysis, and to end their isolated use. By putting them in context, and in a network, we propose an additional strategy to link the microscale (Environmental Impact Assessment, EIA) and the macroscale (environmental organization of the territory and Strategic Environmental Assessment, SEA) with the whole, which goes from the planet to the neighborhood as they relate to permanent causal chains. Our goal is to establish, with concepts and ordinary situations of our lives, the use of a limiting environmental credit that prevents activities that compromise the balance between nature and its ecosystems; contrary to legal texts that suggest not affecting "future generations". However, when it comes to the environment, we are openly working with them without noticing it due the lack of objective parameters to weigh the use of such credit. We hope the additional strategy we propose will make the article valuable by triggering a debate and a discussion about its instrumentality.

Keywords: *Assessments, Environmental Organizations of the Territory, Environmental Credits.*

Introducción: Lo que nos enseña la Historia

Hombre, Naturaleza y Agua

“Lo ambiental es un problema ético y político”²

Dr. José A. Catoggio

Desde el inicio de los tiempos en la evolución de la humanidad que no fue paralela a la de la naturaleza, en tanto la de ella es constante y virtuosa y la de la especie humana va camino a ser ruinoso, podemos rescatar dos ejes del vínculo socio ambiental: afinarse cerca del agua como primer dato de supervivencia, o traer el agua hacia los asentamientos (acueductos de los pueblos originarios o de los romanos más lejos en el tiempo) y, como segundo dato, una vez instalados con criterios sedentarios, ordenar su vida social dentro de un perímetro territorial organizando el uso del espacio tanto humano como productivo, sin contar con algunas adicionalidades de la geografía que fueran favorables. Podríamos decir que el hecho de la existencia de agua, el tipo de tierras elegidas, distancias con otros pueblos, los entornos de bosques, montañas, entre otros, adelantaban lo que hoy conocemos como Evaluación Ambiental Estratégica. Mediaba una ponderación del contexto y la ubicación poblacional se hacía en un punto de mejor equilibrio. Estas

nociones fueron cobrando mayor sofisticación en la medida en que los pueblos se conectaban con otros pensando en tal interacción, cuáles eran los intereses propios a defender, llegándose a las urbes fortificadas donde la vida estaba garantizada en su seno, pero estaba claro que dentro de dichos diseños –amurallados o no– había un esquema pensado de ocupación para la vida socio-urbana de ciertos sectores dentro del ámbito de la dominación política territorial, un área interna primero y luego externa aledaña dedicada a la producción. Estos modelos se siguen sustentando en el tiempo como pautas de ordenamiento del territorio. E igualmente podríamos decir que las viviendas aún las más remotas tenían la lógica de mitigar el impacto previsible del entorno, en tanto en aquellas épocas quien afectaba por la rigurosidad la vida del hombre era la naturaleza: con vientos, lluvias, frío, calor, nieve, etcétera. No obstante, la evolución del ser humano “conquistando” la tierra determinó que la relación se invirtiera y la mitigación, anulación o disminución de los impactos debiera ser del hombre con la circularidad natural que lo rodeaba. Consecuentemente los tres conceptos que son el eje de nuestro desarrollo nos acompañaron de formas diferentes desde nuestros inicios, organizados en forma parecida desde la mayor sociabilidad del hombre en el planeta, con los usos y resultados que tratamos de volver a encontrarles en el presente.

Este artículo de investigación tiene la intención de reflexionar sobre el actual modelo de vida en el que estamos inmersos, con la variable creciente en el aumento del uso y consumo de nuestros recursos y sus principales amenazas. Toda política pública ambiental hoy debiera trabajar y orientarse hacia la aplicación de normas y que tiendan a proteger, en buena medida, el correcto manejo de los efectos negativos que las acciones derivadas del ámbito público y privado produzcan en nuestro entorno. Actualmente, la prevención de daños ambientales inventariada debiera ser

2 En la inauguración de un curso ambiental allá por 1992 escuché esto del Dr. José A. Catoggio, quien por entonces fuera Director del Centro de Investigación Ambiental de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de La Plata y quedó para siempre en mi memoria, por la fuerza del concepto y por la autoridad de quien lo decía.

un aspecto central de la política ambiental, tanto a nivel internacional como nacional.

El proceso de Evaluación de Impacto de Ambiental (EIA), entendido como proceso y no solamente como herramienta de evaluación, representa una buena alternativa para facilitar la integración sistemática de los problemas ambientales y sociales en la planificación e implementación de proyectos. Mejora su calidad y sostenibilidad, apoya y fortalece requerimientos sociales, y ayuda a identificar y gestionar los potenciales impactos adversos que un proyecto puede causar o a los que puede contribuir, así como a maximizar los beneficios para las comunidades locales y otros grupos. Aunque el campo de la Evaluación del Impacto Ambiental está evolucionando, existe un consenso entre los profesionales e instituciones sobre algunos aspectos clave y características básicas que un proceso debe tener para integrarse a lo largo de todas las etapas del ciclo de vida de un proyecto: desde el concepto inicial y la identificación y durante las fases de preparación, aprobación, implementación y finalización; hasta los componentes de participación que muchas veces han sido tratados de manera deficiente. Si bien la atención limitada y desigual que se presta a los aspectos sociales plantea problemas, también hay que señalar que hoy casi todos los países de nuestra región de América Latina comprenden y aceptan cada vez más que estas cuestiones deben tratarse de manera más amplia. Eso supone por tanto una oportunidad para fortalecer los marcos nacionales y los enfoques más amplios necesarios para desarrollar una política ambiental más integradora. Si esto se diera, el cúmulo de esfuerzos de trabajo serían absolutamente sinérgicos. Es nuestra esperanza y apuesta.

1. Planificaciones preventivas con realidades caóticas posteriores

Pensar las ciudades como lo hicieron los antiguos, con sentido previsor, se vió conflictuada

posteriormente porque la realidad sociopolítica y económica siempre va más rápido en general que las planificaciones y las ejecuciones que estas proponen para ordenarlas. Las institucionalidades son siempre lentas, de allí que, a los primeros bosquejos de orden territorial establecido, el aumento poblacional propio, por inmigración o invasión –depende de las circunstancias– tornaron ilusorias dichas medidas de prevención. Usualmente, se atienden los problemas *ex post* con las dificultades que supone para lo ambiental. Mucho más acá en el tiempo en el siglo XIX, vemos el caso de la ciudad de La Plata, diseñada por Dardo Rocha y sólo entonces, fue ocupada. Pero si la contrastamos con su realidad actual nos permite verificar esta curva de los procesos entre territorio, planificación y realidades concretas absolutamente disvaliosa. Este mojón histórico social, nos permite sacar una primera conclusión: cuando la realidad excede los límites de la previsión y esta no puede ser controlada se producen situaciones negativas que conspiran contra el formato de vida que el diseño existente importaba.

A continuación, veremos la comparación de la ciudad diseñada primigeniamente y lo pequeño que queda dicho cuadrado fundacional en la actualidad, lo mismo que el diseño geométrico el cual perdió en la expansión de la ciudad.

2. Resultados ambientales en el Siglo XXI

Cuando miramos cualquier informe, estadística, investigación, opiniones de expertos o documentos de organismos ambientales internacionales, la foto de cada año es peor que la foto del año anterior –en elevadísimo promedio, por no decir casi todos–³, con lo cual

3 Perdida de bosques y especies, contaminación de los océanos, temperaturas crecientes planetarias, desertificaciones, destrucciones

nos lamentamos por dichas fotos y proponemos cursos de acciones futuras de improbable efectividad y también de realización (dado la falta de que sea acompañada del instrumental necesario de políticas públicas lo cual incluye presupuestos sostenidos y crecientes) en tanto se someten a un ritmo (la lentitud mencionada de las institucionalidades) mucho menos rápido que la velocidad predatoria e impactante del hombre sobre la naturaleza, sus bienes y el funcionamiento de los equilibrios ecosistémicos.

Los informes, por ejemplo, de Naciones Unidas⁴ o lo que indica el World Watch Institute⁵, World Ometers⁶, el IPCC⁷, sencillamente no pueden sino generar alta preocupación. Por caso, recientemente el IPPC señala datos alarmantes: "... El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de la ONU advirtió sobre el "impacto irreversible" y el peligro para la humanidad que representa el límite del calentamiento global de +1,5°C fijado por el Acuerdo de París....

ecosistémicas, aumento de residuos y contaminantes (en agua, aire, suelo, alcanzando ya las más altas capas de la atmósfera con la "basura espacial", pobreza infinita, desplazados ambientales, desaparición de ríos y glaciares, lluvias torrenciales y sequías crecientes).

4 Disponible en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/llamada-urgente-para-resolver-la-triple-emergencia>

5 Disponible en: <https://www.linkedin.com/company/worldwatch-institute/>

6 Disponible en: <https://www.worldometers.info/>

7 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL_SPM_es.pdf

pronostica escasez de agua, hambre, enfermedades, extinción de especies, éxodos y ciudades sumergidas por la crecida de los océanos."⁸ Es decir que estamos en una cuenta regresiva gravísima que ha entrado en una aceleración absolutamente inusual. Pero además siempre miramos fotos diagnósticas con los datos que se dan, pero la realidad es una película, es decir, la sucesión permanente y dinámica de esas fotos y curiosamente el dato de la "película" no entra en los análisis con la fuerza que la misma tiene. Lo que antes pasaba en milenios o siglos, ahora se da en la temporalidad de una misma generación, es decir que la película se torna absolutamente evidente.

3. Los originarios se basan en el pasado en tanto el futuro es incierto

Las poblaciones originarias "leían" la naturaleza. Es decir, lograban advertir –por las señales que esta les daba en diversas formas y estilos– los cursos inmediatos que ella habría de tener y tomar sobre la base de comparar sus propias experiencias, es decir, los saberes informalmente aprendidos por la tradición oral en tanto había tiempo para practicarla (conocimiento que actualmente escasea). Por lo tanto, para ellos a diferencia de como se pensaba en occidente –antes de que los visitaran y conquistaran– el futuro está atrás, en tanto dato desconocido, el presente es ciertamente efímero ya que siempre estamos en un presente que empieza y cesa de manera constante y el pasado está delante en tanto abrevan en y de las enseñanzas transmitidas por generaciones que les permitieron sobrevivir hasta que otrxs hombres cambiaron el curso de sus historias de armonía con la naturaleza. De allí la importancia de rescatar estos conceptos/valores/cultura para recuperar nuestro vínculo con la

8 Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/350124-dramatico-pronostico-de-la-onu-por-el-cambio-climatico>

Madre Tierra, en tanto de allí venimos y a ella volvemos. Pensemos brevemente, por ejemplo, hasta donde llegaremos y cuáles serán las consecuencias de las mutaciones genéticas artificiales que realiza la humanidad⁹, las consecuencias letales de un proceso de crecimiento (si bien cada vez más concentrado en términos de riqueza) que no parece tener límite, salvo en las advertencias de todo tipo que se publican con pocos efectos prácticos. Claramente el futuro es incierto y como ya hemos dicho preocupante en tanto si se advierten por los mismos datos que brindan las experiencias pasadas, las consecuencias negativas son absolutamente predecibles.

La paradoja cultural resulta que mientras los originarios se basan en antecedentes virtuosos, el hombre moderno persiste en el error, por convicción o por la manipulación de gigantes intereses que nos dice que el mundo debe seguir tal como está ahora. La famosa frase “*business as usual*” (negocios como de costumbre) para continuar en este camino al precipicio en los que estamos empeñados. De allí la importancia de internalizar el Vivir Bien o *Suma Qamaña* que importa la memoria ancestral como indica David Choquehuanca, lúcido ex canciller de la República Plurinacional de Bolivia, de quien tuve el gusto de escuchar en

algún discurso dado durante mis visitas a dicho país, en tanto ponen el foco diciendo que los “pueblos de las culturas milenarias, de la cultura de la vida mantenemos nuestros orígenes desde el amanecer de los tiempos remotos. Los hijos hemos heredado una cultura milenaria que comprende que todo está interrelacionado, que nada está dividido y que nada está fuera. Por eso nos dicen que todos vayamos juntos, que nadie se quede atrás, que todos tengan todo y a nadie le falte nada, lo cual cómo podemos inferir, es algo muy distinto a la denominada calidad de vida occidental y consumista¹⁰. En consecuencia, sería muy bueno volver a intentar una lectura o relectura de la Naturaleza, o lo que va quedando de ella en nuestro siglo XXI. En este marco, podríamos preguntarle al lector/a cuanto hace que no ve un amanecer o una puesta de sol, que no abraza un árbol, que no se moja bajo la lluvia, que no se queda mirando las estrellas, que no acompaña la luna en su aparición y ascenso diario, cosas sencillas y realmente reconfortantes; preguntas que ciertamente me incluyen y me catalogan como alguien moroso, si bien la actual pandemia por COVID-19 pueda permitir alguna justificante.

4. ¿Debemos negar la Modernidad?

Ciertamente no podemos negar los avances que hemos tenido como sociedad aunque no todos por igual, pero a la par de los mismos, tenemos que poner en la balanza sus costos. De lo contrario, hacemos como quienes pa-

9 Conocemos a la oveja Dolly, pero no tenemos datos de qué problemas hubo en dicho proceso de clonación, ni tenemos posibilidad de saber cuáles serán las consecuencias de estas aventuras humanas en el campo de lo natural. Sí podemos decir que cada alteración al equilibrio de la naturaleza trae enormes consecuencias negativas: basta pensar en las afectaciones a los equilibrios que hacen las especies que son trasladadas de sus hábitats a otros, lo cual no sólo las hace exóticas, sino tremendamente disvaliosas (*i.e.*, el castor en Tierra del Fuego que carece de predadores como osos, lobos, linceas, glotonas, entre otros).

10 Recordar cuando Eduardo Galeano nos señalaba en su obra: Úselo y tírelo. Mucho antes de que la ecología se convirtiera en moda y la problemática ambiental adquiriese respeto en el debate cultural, Eduardo Galeano alertaba sobre “la voracidad y el cinismo de un sistema que devora a hombres y tierras para luego descartarlos, exhaustos”. Resumen publicado en IUCN de dicho texto.

decen ludopatías, sólo recuerdan el día que ganaron para insistir, pero olvidan –porque la estadística así lo dice, lo cual sería el pasado– la cantidad y los montos que perdieron que son muchos más de aquellos en que se pudieron retirar felices, pero la modernidad tiene “el encanto de la serpiente” como los juegos de azar por dinero mencionados: se presume que hay una posibilidad de ganar que puede llamar a nuestra puerta y, por lo tanto, debe insistirse porque en esa nueva instancia podría ser nuestra oportunidad. Claro que la realidad es contundente, por no decir a la casi mayoría, queda en el camino. Simplemente lo demuestran las estadísticas. Siempre gana la banca, los que se funden son los individuos no los casinos. Este paralelismo aplica para el progreso y lo ambiental. Tenemos autos que es una comodidad, pero ¿cuál es el costo de esos miles de millones de vehículos en movimiento para el planeta en términos de CO₂? Ahora consumen menos pero igualmente se estima que son casi 1.500 millones de vehículos dispersos por doquier.

En mi propia generación, de adolescente, tener un aire acondicionado era algo suntuoso, para eso había ventanas o ventiladores. Ahora es casi imprescindible tenerlos en los hogares –de darse las condiciones socioeconómicas– y si es posible más de uno. Con los televisores pasa algo similar. Antes era uno para toda la familia. Ahora hay varias pantallas por casa en tanto las y los jóvenes solicitan uno para sí. Nunca hacemos una doble columna con un debe - haber simplificada para lo ambiental. Será, supongo, porque no conviene a ciertos intereses globales. Es impensable que la dinámica de negocios del mercado pondere como una externalidad positiva a sus actividades la propia detención de la misma. La voracidad no se detiene ante lo evidente se actúa con sentido extractivo pese al agotamiento predecible, hasta que el mismo se consuma. Allí el discurso será diferente al de la realidad que se reconozca como evidente: en lugar de afirmar

que hemos agotado, el bosque, ya no queda agua, dirán a través de un vocero/a –nunca su máxima autoridad– que “hay una crisis de rentabilidad puntual” y “buscarán mejores oportunidades” en el mundo global, en tanto la corporación –no importa cuál sea– “enfrenta nuevos desafíos” conforme sus “valores” que están escritos en sus páginas web, las que nadie mira demasiado y mucho menos los controladores, el público o los consumidores.

Sin más, se procede a cerrar y/o a abandonar todo y se pasa a otros escenarios donde todavía existan bienes disponibles. O como hizo Shell narrado por Eduardo Galeano¹¹ en Curaçao “frente a las costas de Venezuela, la empresa Shell erigió en 1918 una gran refinería, que desde entonces viene echando humos venenosos sobre la pequeña isla. En 1983, las autoridades locales mandaron parar. Sin incluir los perjuicios a la salud de los habitantes que son de valor inestimable, los expertos estimaron en 400 millones de dólares la indemnización mínima que la empresa debía pagar para que la refinería continuara operando. La Shell no pagó nada y en cambio compró impunidad a un precio de fábula infantil: vendió su refinería al gobierno de Curaçao, por un dólar.” Desde ya, lo que siempre quedará es tierra arrasada y personas abandonadas a su suerte, con una naturaleza destruida o que sencillamente ha desaparecido, tal el ejemplo precitado de una contaminadora serial.

5. El paradigma del siempre lo hicimos así se convierte en un problema

Nuestras realidades organizacionales¹² de todo tipo se nutren de este paradigma de repetir conductas sin ninguna mirada crítica y

11 Disponible en: <https://www.voltairenet.org/article124705.html>

12 Y en este caso es inverso a los saberes originarios que son virtuosos.

con independencia de los resultados. Es decir que aislamos nuestras conductas internas del afuera que nos rodea, las que se suceden sin repensar el fundamento del por qué la estamos haciendo y lo que es peor es que usualmente los resultados no son buenos, pero las estructuras burocráticas son reacias a la autocritica y todo cambio genera temores y retracción a su concreción. A ello se le suma que es más fácil repetir lo conocido que aprender un nuevo patrón innovador, saliendo de las clásicas zonas de *comfort* que tales rutinas generan. De allí que esta cultura fuertemente arraigada en lo que nos atañe nos está generando enormes problemas, sin miras de articularse con los profundos cambios necesarios que requiere la actualidad.

Volvemos al tema del automotor con un ejemplo cotidiano que tiene que ver con la dinámica en el uso del territorio y con el tránsito: la calidad de vida y el *comfort* lo exige. Nos transportamos en auto en general a nuestros trabajos y a todo destino posible (al menos un segmento social numeroso). Ello provoca enormes congestiones diarias en los accesos a las urbes con esperas, accidentes, avance “a paso de hombre” que triplica los tiempos de llegar en condiciones de fluidez del tráfico, con estrés y cansancio al inicio mismo de la jornada. Pero lo seguimos haciendo en tanto no hay opciones mejores como sitios de transferencia de autos a transportes públicos eficientes (micros, subtes, o teleféricos) en cantidad y calidad de los servicios a prestar. Se supone que la lógica de las ciudades deberían ser las personas en un ambiente urbano sustentable, pero descubrimos que siempre hay que estar construyendo nuevos y más estacionamientos, con lo cual el “rey” de las ciudades es el automóvil, en lugar de ubicar los mismos en la periferia para que las ciudades sean amigables con la gente.

Otro tema que ahora se transformó en un nuevo paradigma de consumo son las aguas purificadas, mineralizadas, saborizadas, que incorporan “nutrientes imprescindibles para

la vida moderna.” Antes de Rotten, quien en uno de sus documentales lo plantea, sostenía en clases y charlas, que uno de los servicios ambientales que nos da la naturaleza es el agua y que en muchas partes del planeta no todo por lo que hemos comentado, sale purificada de la canilla. Pero he aquí que es un brillante negocio envasar lo que la naturaleza da, sin pagar nada, o casi nada en función del valor agregado que supone. Y aquí la publicidad, apuntando a un consumo que ha incorporado una práctica social absolutamente creciente. Vea a su alrededor en el almacén, autoservicio o hipermercado cuantas góndolas o variedades de productos semejantes hay vinculados al agua. Cada vez más. Esto supone varias consecuencias negativas:

- El flete.
- Los envases que no se recuperan (¿terminarán también en el mar o en el río?).
- El agotamiento del recurso al extraer por sobre el ciclo natural de recarga del acuífero.

Más aún, en las administraciones o empresas, en lugar de tener limpio los tanques de agua colectivos, prefieren comprar bidones de 20 litros para tener “agua pura”. Un verdadero dislate, amén de tremendamente costoso en forma diferencial a un buen programa de mantenimiento sanitario. Nada de estas cosas escapan a la tríada conceptual elegida: OAT, EAE, EIA. No sólo como rutinas cuando se aplican, pero sin darles una nueva vuelta de “tuerca” o redefinición, tal la propuesta que estamos bosquejando. Es decir, las aplicamos siempre igual, con menor o mayor éxito en los controles (léase: cumplimiento de planificaciones, de los PGA –Plan de Gestiones Ambientales–) o adecuaciones del marco que plantean (EAE) con las actividades que se incorporan en sus ámbitos determinativos.

6. El actual colapso planetario

Como bien decíamos al inicio ningún dato que tomemos podría ser alentador o aquellos

que si pueden serlo no lo son en volumen, calidad o tiempo como necesarios y suficientes para poder decir: quebramos la tendencia, estabilizamos positivamente la curva, iniciamos un proceso de mejora, o, los índices son superlativamente alentadores para profundizar el camino recorrido. Todo lo contrario, lamentablemente. Por caso, tomemos arbitrariamente algunos datos que van en el último sentido del párrafo anterior:

Dato social¹³: “Cada año, más de 20 millones de personas deben abandonar su hogar

y trasladarse a otros puntos de su propio país debido a los peligros que causan la creciente intensidad y frecuencia de eventos climáticos extremos (como lluvias inusualmente fuertes, sequías prolongadas, desertificación, degradación ambiental, ciclones o aumento del nivel del mar.” A continuación, veamos la Tabla 1 de Worl Ometer¹⁴ que demuestra lo grave de los datos, dado que cambian en “más”, permanentemente, como un reloj indetenible y aquí más es sencillamente menos ambiente.

Tabla 1.
Estimaciones estadísticas en tiempo real de impacto ambientales en el mundo

Medida	Tipos de Impactos ambientales
2,454,566	Forest Loss this year (hectares)
3,304,510	Land lost to soil erosion this year (ha)
17,125,142,092	CO2 emissions this year (tons)
5,663,811	Desertification this year (hectares)
4,621,848	Toxic chemicals released in the environment this year (tons)

Fuente: Worl Ometer.

7. La lección de la pandemia por el COVID-19

La pandemia por el COVID-19 con la enorme desgracia de pérdida de vidas humanas¹⁵, efectos negativos posteriores en la salud de aquellos que pudieron sortear el COVID-19 y otros daños colaterales, nos deja para lo

ambiental imágenes concretas alentadoras y perceptibles globales. La Naturaleza fruto de la paralización, obligada por restricciones sociales y consecuentemente productivas, cesó en la agresión al ambiente y permitió que esta se recuperara parcialmente en poco tiempo, si bien no puede curar heridas definitivamente, porque estas llegan y llevan una duración constante que parte desde la Revolución Industrial, para poner un punto de inflexión temporal, agrediéndola.

13 Disponible en: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>

14 El sitio web de referencia proporciona estimaciones y estadísticas en tiempo real para diversos temas basados en algoritmos.

15 Cerca de 10 millones de personas entre reportadas y no reportadas. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/05/1492332>

“..La Organización Meteorológica Mundial (OMM) advirtió que la reducción de las emisiones como resultado de la crisis económica provocada por el Coronavirus, no son sustituto de acciones contra el cambio climático... (pero efectivamente existieron glosa del suscripto). El mundo necesita demostrar la misma

unidad y compromiso con la acción climática y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que contener la pandemia de Coronavirus. El fracaso en la mitigación del cambio climático podría conducir a mayores pérdidas tanto de vidas como económicas durante las próximas décadas.”¹⁶

Son públicas y conocidas las fotos de la visualización del Himalaya, clarificación de aguas en diversas cuencas, especies no vistas que pudieron volver a ser admiradas en tanto el retiro del hombre les permitió salir de su cada vez más pequeño hábitat natural, respirar la pureza del aire, contar con una menor contaminación del mismo en mediciones realizadas, entre otros factores. Estos son datos recientes, percibidos claramente por todos los habitantes del planeta, sin necesidad que les sean citados por documento alguno. Lo cual también es una evidencia concreta en el aquí y ahora de mejora posible. Es decir que todo lo invisible y oculto se hizo visible¹⁷. Sólo que hay que trabajar con otras causalidades y cuestionando la realidad actual con sus condicionamientos políticos y estructurales de intereses no ambientales.

8. A propósito de la resistencia del hormigón y otras experiencias para recuperar el sentido común

Interactuando con la ingeniería en materia de contratos de obra pública y privada, aprendí que cuando se hace hormigón en obras se hace un cálculo previo de resistencia de la estructura que ha de soportar el hormigón a ser provisto conforme las funciones esperadas y el peso o tensión que ha de tener que soste-

ner. Y ese cálculo marca un límite, con mínimas tolerancias en beneficio de la seguridad, ponderados en kilogramos con relación a una superficie predeterminada. Por lo tanto, este concepto que aplicamos sin hesitar a las obras que se realizan (edificios, caminos, puentes, galpones, casas, represas, entre otras) lo limitamos a ese sólo nivel de la actividad antrópica, vinculada a otra actividad antrópica. Si no lo hiciéramos las consecuencias son previsibles y riesgosas, amén que absolutamente onerosas en todo sentido (humano, económico, social y otros). Nada impide extrapolar estas ideas de límites por resistencia, riesgos, desplome, detención, rechazos o disfuncionalidades a lo natural. ¿Qué es lo que nos detiene? Sólo la ilusión de que la naturaleza es infinitamente comprensiva del ser humano y se hará cargo de nuestros desatinos.

En efecto, ¿cuánto puede soportar este o aquél ecosistema la intromisión del hombre para continuar su ciclo permanente de vida sustentable en el tiempo y cumpliendo los mismos servicios ambientales que nos prestaba en la actualidad y que lo viene haciendo desde el origen de los tiempos? Sin duda, el vínculo entre el Estado y el Ambiente nos provee de líneas de base, herramientas de gestión, seguimiento y monitoreo para abordar los diferentes efectos y problemas asociados a nuestras conductas. Desde la EIA decimos “alternativas de proyecto”¹⁸. Por lo tanto, no podemos dejar de vincular los efectos de la actual pandemia en el ambiente: “la naturaleza es solidaria: El hombre lo es, básicamente los más humildes. Ahora hay un aprendizaje de otros sectores sociales en la importancia de este valor ético e inclusivo. En la naturaleza el que se

16 Petteri Talas. Secretario de la Organización Meteorológica Mundial. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471562>

17 Bibiloni, H. (2020). Lo Invisible se hizo visible. *Revista Fonres*. Núm. 102.

18 Volver a las fuentes del sentido común la naturaleza misma. *Revista Mestiza UNAJ*. Disponible en: <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/volver-a-las-fuentes-del-sentido-comun-la-naturaleza-misma/>

aparta siempre tiene y trae problemas, como el crío que se va de la manada y es capturado por predadores... “-sus iguales lo defienden-“... A los que eluden la cuarentena los descubre el Coronavirus. Para cerrar este análisis resulta necesario marcar la relevancia de un Estado presente, contenedor, dinámico, igualador, plural, en el territorio y no en aplicaciones, planificando para alejar la incertidumbre, que pone con su personal lo mejor para el conjunto de la población. Al Coronavirus lo peor que le está pasando en Argentina es el populismo.”

9. Conceptos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como herramientas multidisciplinares y predictivas

9.1. Evaluación Impacto Ambiental (EIA)

El éxito en la aplicación de las políticas sobre uso racional de los recursos naturales y de la protección ambiental depende, en buena medida, del correcto manejo de los efectos negativos que las acciones derivadas del ámbito público y privado produzcan. Actualmente, la prevención de daños ambientales debiera ser un aspecto central de la política ambiental, tanto a nivel internacional como nacional. El proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es una de las herramientas –junto con otros dispositivos tales como el principio precautorio, los diversos mecanismos de participación ciudadana, el derecho de información, los planes de ordenamiento territorial, entre otros– que ha sido incorporada dentro de la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional para prevenir las consecuencias negativas que pueden ocasionar diversas actividades sobre el ambiente.

El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) puede ser definido como proceso jurídico, administrativo y técnico que

tiende a identificar, predecir e interpretar los impactos ambientales que surgirían de la ejecución de una determinada obra o proyecto. Esta identificación es realizada con el fin de prevenir, corregir, mitigar posibles impactos negativos. Se aplica a actividades y proyectos de desarrollo que sean emprendidos por el sector público o privado e incluye el análisis de alternativas y medidas de mitigación que buscan la minimización o eliminación de las consecuencias adversas y la optimización o potenciación de las positivas.

Los objetivos principales del proceso de EIA son:

- Cumplir la normativa vigente.
- Prevenir conflictos con la comunidad.
- Decidir entre distintas alternativas tecnológicas.
- Decidir entre distintas ubicaciones.
- Prevenir daños.
- Evaluar costos futuros por daños ambientales.
- Evaluar si se tienen la infraestructura necesaria.
- Cumplir con los requisitos para obtener financiamiento.
- Etc.

Ante el interés y reclamo de la sociedad, de los sectores gubernamentales y no gubernamentales por atender y solucionar los problemas ambientales, resulta necesario proveer información oportuna y pertinente que permita realizar evaluaciones objetivas. La necesidad de incluir la variable social en los estudios y la incorporación de instancias de participación ciudadana en todo el proceso son ejes centrales que garantizan la sostenibilidad de los proyectos. La participación pública no es simplemente algo que hay que hacer, sino que resulta en una mejor gobernabilidad. La experiencia demuestra que los emprendimientos que son impuestos a las poblaciones locales y sus organizaciones, usualmente no son percibidos como propios. Esta situación puede redundar en la falta de apoyo por parte de la

comunidad, o más aún, en una fuente de conflictos, en particular, cuando los afectados no son convocados. Queda manifiesta entonces la necesidad de involucrar a la sociedad civil, a través de diferentes instancias representativas durante las distintas etapas que componen el ciclo de un proyecto o programa de desarrollo.

En este sentido, la EIA constituye una herramienta, cada vez más aceptada, que favorece esta mecánica de participación en la evaluación y el diseño de actividades y proyectos a desarrollar, prestando especial consideración a los temas ambientales, sociales, salud pública y económicos, entre otros. Asimismo, debemos mencionar que representa un elemento referencial que requieren de su seguimiento para verificar si lo que se prevé es resuelto con la diligencia, oportunidad y herramientas que pretendidamente se han establecido en tales estimaciones. Todos sabemos que producido el daño ambiental su recomposición, vuelta al estado anterior, o mitigación o reducción hasta su nueva neutralidad se parece más a un espejismo que a una realidad tangible, aunque siempre lleve tiempo con diferentes niveles de éxito.

Dos casos que ejemplifican esta preocupación:

- En el conflicto argentino-uruguayo por el tema de la pastera UPM-Botnia en tanto existía la controversia sobre el impacto al Río Uruguay y a la población argentina vecina del otro lado del Río Gualaguaychú, se había planteado realizar las mediciones/controles en tiempo real y que fueran públicas para medir los compromisos que asumía el Uruguay y la propia pastera, de manera directa y transparente. Uruguay se opuso y ello se dirime luego en la propia estructura de la Binacional CARU y los datos deben salir por consenso: es decir no se logró tal meta. En términos generales cuando alguien no quiere que se informe, es algo que amerita preocuparse por las razones no explicitadas en las que se funda la no difusión. Es decir que el

PGA y los controles derivados del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya sufren un letargo en el organismo binacional, cuando no un recorte en miras de tener que lograr un consenso.

- El otro dato local es que el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en la causa "Mendoza" que lleva ya varios años (2006) con sentencia de condena a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Nación Argentina como personas públicas, sigue en ejecución con un nivel de implementación que dista de ser ideal. Ello demuestra las dificultades para revertir la deuda ambiental histórica de la cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo que data de más de 200 años de acumulación al haberse originado en la colonización del siglo XVIII¹⁹.

La toma de decisiones informadas, reconociendo y protegiendo los factores ambientales desde el inicio del proceso de decisión es parte constitutiva del proceso de implementación de la EIA, ya que la adopción de este instrumento puede conllevar a decisiones económicas difíciles y a compromisos políticos y sociales fuertes y sostenidos.

El Programa Agenda Local 21, surgido a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, destaca la necesidad de contar información y mejorar el acceso a la misma, para la toma de decisiones, a todos los niveles. En el mismo se expre-

19 Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/1_ley_n_26168_creacion_de_la_acumar/
<https://www.acumar.gob.ar/indicadores/#:-:text=ACUMAR%20cuenta%20con%20un%20Sistema,el%20saneamiento%20de%20la%20Cuenca.https://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>

só (Principio 3)²⁰: “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” (Principio 10).

La importancia de la participación pública en la toma de decisiones ambientales ha sido formalmente reconocida en ámbitos internacionales desde hace varias décadas. Un ejemplo de ello se puede ver en la Conferencia de las Naciones Unidas de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Río 1992”, que establece en el Principio 10 de su Declaración que: “la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en la relación con el medio ambiente”²¹. La participación pública, en este sentido, comprende el proceso mediante el cual se integra al ciudadano –en forma individual o colectiva– en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental. Es una herramienta clave para la gestión del ambiente, ya que incorpora a los ciudadanos en los procesos de toma de decisión.

La Ley General del Ambiente ya citada dispone en su artículo 19 que toda persona tiene el derecho a ser consultada y a opinar

en los procedimientos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente o aquellos que puedan incidir en él. A continuación, en el artículo 20, se hace referencia a la obligación que les corresponde a las autoridades como consecuencia del derecho a participar: deberán institucionalizar como instancia obligatoria los canales adecuados para la garantía de este derecho, antes de proceder a dar autorizaciones a proyectos u obras que pueden generar impactos ambientales.

Por otra parte, el proceso de EIA consagra el principio preventivo frente a un posible daño ambiental negativo. La necesidad de prevenir daños ambientales es un aspecto central de la política ambiental actual tanto, a nivel internacional como nacional. En el plano internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC- 23/17²² sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos”, reconoció “la relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos”. En el mismo se destaca, principalmente, que los Estados están obligados a prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio. Esto implica que deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción, realizar estudios de impacto ambiental, establecer planes de contingencia y mitigar los daños ocurridos; actuar conforme al principio de precaución frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, que afecten los derechos a la vida y a la integridad personal, aún en ausencia de certeza científica.

El enfoque preventivo consiste en identificar y evaluar los impactos ambientales antes que se produzcan, es decir, previo a la ejecución de cualquier acción humana. En este

20 Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>

21 Glucker, A., Driessen, P., Kolhoff, A., y Runhaar, H. (2012). *Public participation in environmental impact assessment: Why, who and how?*

22 Más información en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

sentido, según la Doctora Berros²³, el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental es uno "de los dispositivos jurídicos que dan cuenta de la emergencia de la racionalidad precautoria y que pueden inscribirse en el llamado "paradigma de la seguridad" en el que se enrolan casos inmersos en un contexto de incerteza o controversia científica y donde se destaca la posibilidad eventual de daños graves o irreversibles (Ewald, 1997). De este modo, sostiene la citada jurista, la EIA, como dispositivo de gestión de riesgos, ensambla aspectos científicos y políticos para la toma de decisión sobre riesgos. El enfoque preventivo, por su parte, lo podemos encontrar presente en la Constitución Nacional Argentina con su basamento en el artículo 41²⁴. Y también es principio guía de las leyes de presupuestos

mínimos ambientales, en su artículo 4: (...) " La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: Principio de prevención: 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...". Por último, es importante destacar que el proceso de EIA como cualquier sistema de toma de decisiones, exige de un esfuerzo de creatividad permanente en tanto y en cuanto siempre hay temas y escenarios donde se transita la compleja tarea de gobernar sobre riesgos.

9.2. Evaluación Impacto Ambiental Estratégica (EAE)

La EAE se encuadra bajo un modelo de perspectiva amplia, esto significa que tiene en cuenta la evaluación desde una mirada ecosistémica. Esto significa que incorpora la sustentabilidad desde una perspectiva integrada y de manera anticipada en la formulación de políticas y en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Su propósito radica en ayudar a comprender el contexto de desarrollo, para identificar y abordar adecuadamente los problemas y encontrar opciones ambientales y de sustentabilidad viables para alcanzar los objetivos estratégicos planteados. Se basa en concepciones de sistemas, procesos políticos, multiplicación del conocimiento, redes de actores, diálogos, cooperación intersectorial y gobernabilidad. Asimismo, también garantiza la implementación de procesos transparentes y participativos que involucren a todos los actores relevantes a través del diálogo, fomentando decisiones integradas en relación a los impactos presentes y futuros que podrían generarse tal lo dicho.

23 Berros, V. (2010). Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico de gestión de riesgos. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. N° 2, 68-83.

24 El artículo 41 de la Constitución Nacional reformada en 1994 establece: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley (25675). Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. 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. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos

actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos".

Cuadro Diferencias entre EIA y EAE

Evaluación Impacto Ambiental (EIA)	Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)
Metas y objetivos ya están determinados	Opera en el contexto de amplias visiones, objetivos y metas
Está dirigida a un proyecto o actividad específica	Está dirigida a regiones, áreas y sectores de desarrollo
Tiene un inicio y un fin bien definidos	Es un proceso continuo en función de proveer información a tiempo
Evalúa impactos directos y beneficios	Evalúa impactos acumulativos y sinérgicos
Posee una perspectiva estrecha y un alto nivel de detalle	Posee una perspectiva amplia y un bajo nivel de detalle para proveer un marco de referencia general
Predice y evalúa los probables resultados de un proyecto	Determina un rango de opciones basados en una visión y pronostica los probables resultados de cada opción posible
Se pregunta ¿Cuáles son los impactos de la opción elegida?	Se pregunta ¿Cuál es la opción preferida?

Fuente: Espinoza (2007).

10. EIA y EAE en la Argentina

En la Argentina, a partir del reconocimiento constitucional del derecho a un ambiente sano (artículo 41 de la reforma constitucional de 1994), se ha avanzado en la sanción de diversas normas que, con distinto brindan mejores herramientas para la protección de los múltiples ecosistemas que integran el ambiente. Sin perjuicio de ello, la Argentina aún no cuenta con una norma que regule e identifique a nivel nacional los requisitos mínimos con los que deberá contar el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el cual –de acuerdo a la Ley General del Ambiente N° 25.675, sancionada en el 2002–, es uno de los instrumentos de la política y gestión ambiental (artículo 8, inciso 2). Existen tan solo tres artículos en la Ley General del Ambiente (LGA) que explícitamente hacen referencia al proceso de

Evaluación de Impacto Ambiental (artículos 11-13).

De acuerdo a nuestro sistema normativo federal, en materia ambiental las provincias son las titulares de dominio y jurisdicción sobre los recursos naturales, y también quienes ejercen el poder de policía en el control, pero muchas veces la normativa provincial, aun cuando responda al dominio originario, puede no ser suficiente. Existen numerosos casos, actividades y/o proyectos donde las actividades humanas impactan en ecosistemas compartidos, o, debido a la movilidad de agentes contaminantes, no pueden ser evaluadas desde un único ámbito administrativo-político. Al mismo tiempo, en nuestro país existen diversas normas provinciales en la materia donde no todas comparten el mismo criterio, por tanto, la necesidad de un involucramiento más

directo de las autoridades nacionales se hace muchas veces necesario.

Podemos citar varios ejemplos sobre impactos interjurisdiccionales de distintos proyectos o emprendimientos; así como también conflictos interprovinciales debido a ello. Se observa por tanto positivamente que la Argentina pudiera contar con elementos o requisitos socioambientales pensando en la totalidad del territorio y no circunscriptos a cada jurisdicción. En este sentido, una futura normativa abocada a la EIA en Argentina debería tener en cuenta:

- Definir umbrales mínimos a partir de los cuales se pueda afectar la salud o el ambiente.
- Una enumeración no taxativa respecto de actividades que podrían degradar el ambiente significativamente o determinar los impactos de acuerdo a la presunción de mayor peligrosidad de las actividades.
- Cumplir con las etapas del Proceso de una EIA: a) manifestación del interesado para realizar proyecto, análisis de autoridad competente. b) Tipo de EIA que será necesaria (EIA; EAE; etcétera). c) presentación de informe de Estudio Impacto Ambiental con impactos a realizarse y sus medidas de mitigación; d) Instancia de participación ciudadana. e) evaluación y decisión final de la autoridad de aplicación.

Existen proyectos o situaciones particulares donde resultará clave analizar e identificar los diversos impactos de manera integral. Donde la implementación de una EAE resultará esencial. Uno de éstos ejemplos se da cuando alguno de los impactos negativos en un ecosistema alcanza a más de una jurisdicción, o cuando se identifique un conjunto de impactos significativos en una misma zona, pudiendo incrementarse a futuro los impactos ambientales no previsible. Aquí es donde la EAE podría solucionar las ineficiencias de una EIA, la cual por sí sola no es suficiente como mecanismo de gestión ambiental. La EIA no logra inte-

gar los aspectos acumulativos, sinérgicos, o los impactos globales, entre otros aspectos. El modelo de EAE tal como se mencionó anteriormente ayuda a comprender el contexto en desarrollo, para identificar y abordar adecuadamente los problemas ambientales y de sustentabilidad. Este tipo de evaluaciones define estrategias asociadas a caminos para alcanzar objetivos deseables y ordena condiciones hacia adelante en torno a futuro desarrollo.

Algunos de los instrumentos que debe contener una EAE son herramientas operativas que ayudan a ordenar y trabajar sobre el territorio como es el Ordenamiento Territorial, (Planes Comunales, Planes seccionales, Planes de Desarrollo Urbano), otros. Ciertamente siendo algo tan necesario, y una práctica histórica de los pueblos, es pertinente un esquema de ordenamiento territorial nacional, algo más que complejo, pero imprescindible. En la Argentina sólo tenemos esquemas provinciales, pero se pierde el macro nacional, siendo los provinciales en algunos casos absolutamente vetustos²⁵. En muchos casos son intentos sistematizadores que no pudieron plasmarse en normativa con aproximaciones al tema del ordenamiento pero con la mirada de la planificación territorial puesta en la inversión pública como norte lo cual también tiene una mirada que no alcanza a ser integral²⁶. De allí que también resulta necesario en nuestro país una Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Planificación y Ordenamiento del Territorio absolutamente Federal como base de equilibrio del uso del mismo por parte del hombre.

25 En la provincia de Buenos Aires, data de la Dictadura Militar Decreto Ley 8912/77.

26 Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/PETII-LibroI.pdf>

11. “Las capas de la cebolla”

Emulando, observando y copiando creaciones de la naturaleza, viene a la mente las capas de la cebolla, en tanto están contenidas dentro de un todo funcional, concatenadas, en suma, integradas. Y esta imagen es útil para facilitar que advirtamos que la normativa nacional denominada Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales que rige no importando la jurisdicción (nación, provincia o municipios) y especialmente la Ley General del Ambiente 25.675²⁷ se ordena con fuerza de ley cuales son los principales hitos o instrumentos de las políticas y gestiones ambientales: el primero es el Ordenamiento del Territorio (OT) en consonancia con el art. 2 sobre Políticas Públicas, el art. 4 sobre principios ambientales y el art. 8 Inc. 1 que lo ubica como prioritariamente, para pasar a detallarlo en su extensión conceptual en el art. 10.

“...ARTÍCULO 10. — El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Primariamente el Ordenamiento Ambiental del Territorio remite a la idea de ambiente con un abordaje sistémico e integral orientado al desarrollo sustentable, considerando las dimensiones participativa, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel. La propuesta de un Ordenamiento del Territorio es una planificación territorializada siguiendo las

ecorregiones, dinámica, transversal, estratégica, atendiendo a las coyunturas de contexto, así como las necesidades de actores y sectores comprometidos. Debido al abordaje que permite el Ordenamiento del Territorio, éste constituye el marco estratégico organizador por excelencia de la política ambiental y su marco normativo en la Ley General del Ambiente N° 25.67. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a. La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica.
- b. La distribución de la población y sus características particulares.
- c. La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas.
- d. Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.
- e. La conservación y protección de ecosistemas significativos.

En segundo lugar, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Se conjuga el mismo plexo anterior y dicha evaluación es entendida en el texto en sus artículos 11 y siguientes como:

“.....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.

ARTÍCULO 12. — Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes

27 Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79980>

determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

ARTÍCULO 13. — Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, 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...”

Es decir que, si bien falta nivel de detalle no es menos cierto que existe una complementariedad emitida por la autoridad ambiental competente con guías al respecto. Seguramente si para aquel momento (2002) hubiera habido un mayor nivel de institucionalidad ambiental entre el primer concepto y el segundo, me permito arriesgar se hubiera ubicado la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la cual no está definida explícitamente pero bien puede inferirse integrando este artículo con los principios ambientales mencionados en otro artículo de dicho cuerpo legal (art. 4) como una tercera instancia. La misma está definida en la página del organismo oficial como:

“...Las EAE son un instrumento de gestión ambiental que facilitan la incorporación de los aspectos ambientales en políticas, planes y programas gubernamentales, desde las fases más tempranas del diseño de las mismas. Las EAE permiten conocer e introducir estándares de calidad ambiental a los procesos de planificación gubernamental, que orientan el alcance y las decisiones sobre los proyectos futuros y/o promueven nuevos enfoques para proyectos presentes. Al igual que las EIA tienen un enfoque preventivo al identificar y revisar las potenciales consecuencias de las decisiones respecto de un proyecto particular o de una política, plan o programa, antes de que ellas sean asumidas y ejecutadas, de manera que,

aplicadas de manera conjunta y coordinada, pueden fortalecerse y retroalimentarse. Su finalidad es promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sustentable, en los procesos de planificación gubernamental, de manera tal que el proceso racional y estratégico pueda influir tempranamente en las decisiones y, consecuentemente, se traslade a los proyectos vinculados.”²⁸

Máxime que la interpretación hermenéutica del conjunto de la normativa ambiental se integra con la propia Constitución Nacional, la Ley 25.675, pero con los principios ambientales que contiene la misma se ensancha el horizonte de actividades tutelables e instrumentos idóneos para alcanzar los resultados que se persiguen. Es decir que para este “antibiótico de amplio espectro” de prevención /diligencia y de uso aconsejado en toda controversia ambiental, sin necesidad de prescripción alguna —sino simplemente decisión y acción política— los ejes en análisis ocupan los dos primeros lugares para gestionar lo ambiental y el tercero está absolutamente integrado a ellos (la EAE). Alguna razón indudablemente han de tener y por eso son capas integradas a un todo. De tal forma, las capas de la cebolla mencionadas se establecerían con la siguiente secuencia: EAE, OAT, EIA acumuladas y EIA singulares. Por lo tanto, si encendemos algún elemento audiovisual en su parte final (canción, video, un programa/serie/charla grabada, etcétera) como deseamos tener el panorama general o disfrutar del todo, procedemos a rebobinar, es decir, ir para atrás para poder ir luego hacia adelante, en tanto apreciamos lo que ha estado fuera de nuestro radar perceptivo para transitar el total del recorrido que nos propone el material que forma parte de nuestro objetivo. A propósi-

28 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/evaluacion-ambiental-estrategica>

to, de esta afirmación me permito recordar lo que indicara de los originarios. Van al pasado para poder ir hacia adelante. Y el cambio imprescindible en la aplicación de paradigmas reiterados con resultados también reiterados y negativamente crecientes, nos imponen intentar rebobinar nuestras conductas para ver que estamos haciendo realmente mal. Y así nos vamos acercando en sucesivas aproximaciones a lo central de la propuesta.

12. La necesaria inclusión de límites: el Crédito Ambiental

¿De qué sirve –podríamos preguntarnos– el analizar proyecto a proyecto su nivel de impacto, sea singular o acumulado, si no se vincula a una “cuenta” que va gastando “créditos” de la capacidad total de absorción de la naturaleza y sus ecosistemas con relación a la actividad por realizarse? Ciertamente algo es mejor que nada, pero no es suficiente. Debemos pasar entonces a una etapa cuanti y cualitativa adicional. Tendríamos entonces “créditos naturales” a gastar y cada proyecto va consumiendo una parte de ellos, hasta que se llega a un punto final donde el semáforo rojo actúa, o es mensurable cuan cerca estamos de dicho punto para no acercarnos fatalmente al mismo (resultarían los colores de alerta típicamente el amarillo que va creciendo en intensidad al naranja) y mucho menos osar pasarnos del límite, por las consecuencias que traerá aparejadas. Tiene la misma lógica de la resistencia del hormigón, señalada, o la del presupuesto anual a gastar, no se puede gastar más de lo asignado, pero con una diferencia, aquí no es un gasto por año sino un consumo constante para toda la comunidad en la cual se inserta, con causalidades negativas crecientes por la lógica del funcionamiento de la naturaleza. Ello llevará a jerarquizar las políticas públicas y a que las mismas contengan más resultados detallados a obtener con la aplicación de las mismas e incluyan el contrapeso de las consecuencias negativas que pueden acarrear, como

mitigaciones, neutralizaciones, compensaciones *ex situ* o lisa y llanamente prohibiciones. Por esto importa sofisticar la gestión pública. Podríamos decir que cada política pública es una EIA en sí misma para cada actividad que permite, en un gran *a priori*.

¿Acaso no se clausuran industrias por sus efectos nocivos sean sobre las personas o de tipo ambiental? En materia de cambio climático se fijan objetivos de emisiones a lograrse, en tanto posibles puntos de equilibrio de un planeta que cada vez es más caluroso, pero sin límite alguno. En tanto lo internacional no es vinculante salvo que se adopten sistemas de control férreo de los objetivos a ser logrados incorporando, con Tribunales Internacionales, dado que es impensable controles de países sin ese consentimiento, en tanto ello sería vulnerar soberanías y alentar aventuras político-bélicas. Ya tenemos bastante con las invocaciones a la seguridad nacional de algunas de las potencias desarrolladas para desplazarse planetariamente sobre la base de la defensa de su propia consigna nacional con guerras por doquier, donde por tremenda causalidad hay recursos naturales clave (hoy no renovables: petróleo y gas). Y esto es a sabiendas de los reiterados informes severos que el IPCC ha venido realizando y de lo que se han ocupado las cumbres de Cambio Climático a partir de su génesis que quedara plasmada en Río 92. Es decir, hace ya casi 30 años. Y pese al Acuerdo de París.

13. La deuda intergeneracional: medición del legado y crédito ambiental

Cuando hablamos de las generaciones futuras, puede ser una invocación genérica, causalizada en nuestros allegados²⁹, pero lo que me parece

29 Siempre sugiero como mantra final de mis charlas ponerle la cara y el nombre de nuestras propias generaciones para aumentar el compromiso. Y en mi caso resultan: Lucrecia,

casi seguro es que no asociamos la velocidad del deterioro planetario con las edades de esas generaciones a las cuales, acumuladamente le legaremos una fenomenal deuda ambiental. Esta deuda ambiental en parte está calculada, en parte no, porque es variable y va dependiendo de las nuevas y constantes intervenciones del hombre en todo el planeta. Lo que sí es seguro es que se incrementa día a día. De allí la importancia que así como hoy se mide los niveles de emisiones, las hectáreas desertificadas, se calculan los plásticos que se arrojan al mar, la cantidad de agroquímicos que se vierten sobre la tierra, las lluvias que caen en mm y su localización. Por lo tanto, es necesario pasar a una fase II y que se comience a medir los límites de las posibilidades ambientales en donde cada uno de los instrumentos deberá adicionar con alguna metodología determinable la cantidad de créditos que sobre el sistema consume cada proyecto.

14. Institucionalidad Ambiental Global

Es importante notar un paulatino crecimiento de la institucionalidad ambiental y de la normativa de algunas cuestiones que hacen al esquema de la gobernanza ambiental global, término de uso corriente y sobre el cual tengo mis reservas, con lo cual algunos resultados están casi preestablecidos para unos y no para los otros. Veamos algunos de estos mojonos.

- **“PRINCIPIO 10**³⁰

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los

Nehuén, Máximo, mi nieta Urszula, mis nueras Evangelina y Daniela, mi yerno Callum y mi esposa María Isabel. Por las reacciones que esta práctica suscita creo que es realmente interesante y necesario hacerlo, para evitar la ajenidad como constante.

30 Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

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.”

- **OC- 23 CIDH del 2017**³¹

“... La Opinión Consultiva sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos (OC-23), emitida por la Corte interamericana de Derechos humanos (Corte IDH) en noviembre de 2017, es otro avance significativo para los EIA en la región. En la OC-23, la Corte IDH destacó que el derecho a un ambiente sano es un derecho autónomo con connotaciones individuales y colectivas. Como tal, depende de diversos derechos sustantivos y procesales. Las obligaciones procesales de los Estados frente a posibles daños ambientales incluyen garantizar el acceso a la información, la participación y la justicia. Esto incluye el deber de realizar procesos adecuados de EIA ante posibles daños ambientales significativos. En esta histórica resolución, la Corte IDH reconoció que el cambio climático afecta el disfrute de todos los derechos humanos. La OC-23 también resalta la obligación de tener en cuenta el impacto acumulativo de los proyectos, evitar que los daños lleguen a comunidades indígenas, incluir planes

31 Disponible en: <https://aida-americas.org/es/buenas-practicas-a-nivel-mundial-para-los-estudios-de-impacto-ambiental>

de contingencia y de mitigación en los EIA, y asegurar la realización objetiva del proceso.

- **Acuerdo de Escazú.**

Este trascendental acuerdo está perfectamente desarrollado en una conferencia que tuve el gusto de asistir realizada por Sebastián Lloret, quizás uno de los que más han trabajado el tema aquí en la Argentina³². Donde nos decía en una de sus filmas a manera de gran resumen: “marco objetivo, democracia ambiental intensiva en América Latina y el Caribe, objetivos expresos, protección del derecho de cada persona y las generaciones

presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso y creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación países”.

Y al mencionar los derechos de acceso, debemos vincular este acuerdo donde la información y participación tienen un fuerte eje de reconocimiento, la relevancia de conocer los límites que se determinen para las actividades humanas, medibles/determinables por herramientas / instrumentos como los que titulan este artículo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible:



Fuente: Organización Naciones Unidas.

15. Asignaciones prioritarias aplicando las responsabilidades diferenciadas

En ambiente se usa el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Esta categoría se utiliza para los grandes operadores ambientales. Si trasladamos este concepto a la

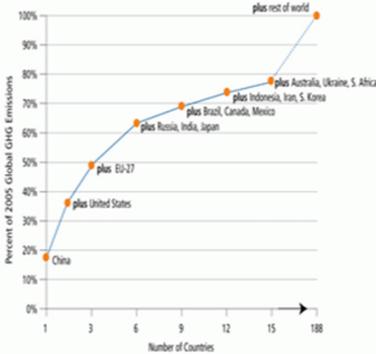
idea que estamos proponiendo y retomando la existencia de deudores ambientales planetarios —centralmente los países desarrollados en cuanto emisiones de gases de efecto invernadero— tal como se demuestra seguidamente, es necesario tener un criterio para evitar más de lo mismo.

32 Conferencia en Seminario 15 años del IDeAS-UCaSal, Ciudad de Salta, 20/09/2019.

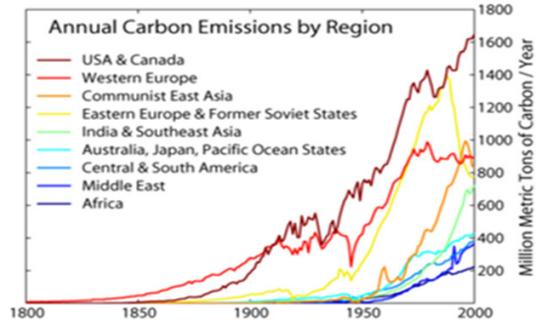
Gráfico 1³³

Los mayores emisores de GEI. Situación actual e histórica

Aggregate Contributions of Major GHG Emitting Countries: 2005



Sources & Notes: WRI, CAIT (<https://cait.wri.org>). Percent contributions are for year 2005 GHG emissions only. Moving from left to right, countries are added in order of their absolute emissions, with the largest being added first. Figures exclude emissions from land-use change and forestry, and bunker fuels. Adapted from Figure 2.3 in Bauman et al. (2005).



**El 20% de los países emite
El 80% de los GEI**

Fuente: Dr. Osvaldo Girardín (Fundación Bariloche).

Por lo tanto, no puede establecerse el límite sin asignar cupos, de alguna manera priorizándolos en cuanto sus efectos y colateralidades –seguramente complejas y multidisciplinarias– con las políticas públicas internacionales y nacionales establecidos por las áreas competentes, con el liderazgo al menos en nuestro país del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el CO-FEMA, pero que ciertamente debe rastrellarse todas las propuestas multisector competencial público y privado, para el análisis integral del problema. Los cupos –no sólo en cambio climático, pero sí ese dato debe integrar el límite del Crédito ambiental– deben guardar relación con las diferentes actividades:

- Permitiendo que los más pequeños puedan evolucionar.
- Determinando y premiando aquellas que hacen un mayor esfuerzo por comparación.

- Premiando las de mejores resultados pro ambiente.
- Valorando los niveles de empleo e inclusión social.
- Todo expresado en polinomios equilibrados con diversos factores.

Y también ponderar la dimensión de los actores (segmentaciones) para poder igualar a los desiguales que siempre plantea una sociedad que funciona en lógica capitalista y que en suma todos tengan diferencialmente las mismas oportunidades reales. Contrariamente los más grandes absorben o eliminan a los más pequeños.

Propuesta instrumental

La importancia de poner números es clave, en tanto ello nos da una dimensión cuanti y cualitativa de las cosas, conforme las asignaciones valorativas que demos a los datos que obtenemos y como los podemos referir a todos y cada uno de nosotros para que nos sea asequible. Poder llevar a números y dimensionarlos como

33 Realizado por Osvaldo Girardin en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2019. Charla en FEMFASE.

un “debe-haber” ambiental resulta pertinente en este momento o punto de inflexión planetaria próximos a la irreversibilidad, o ya en camino de ellas que serán seguramente trágicas. Si como dice Adrian Paenza³⁴: “todo es matemáticas”, estos cálculos no serían imposibles, cuando además son necesarios, si vivimos rodeado de matemáticas que mejor que su aplicación sea absolutamente virtuosa. El hombre ha ido a través de su historia del logrando vencer obstáculos o llegar a realidades impensadas. Los cuentos de Julio Verne (siglo XIX) tuvieron finalmente concreción en el siglo siguiente. Vagamos en el espacio, llegamos a la Luna, aterrizamos en Marte. Estos objetivos requirieron de numerosos cálculos, estudios, proyecciones, modelizaciones. Ello con el espíritu amplio de la humanidad de ir hacia nuevos destinos. Pasa que, con lo ambiental, si no logramos dimensionarlos para cuidarlo, no tendremos futuro alguno porque probablemente vamos a desaparecer como especie, mientras el resto de lo natural seguirá evolucionando sin nosotros. En suma, la propuesta que conforme al desarrollo deviene madurándose en una secuencialidad como la que sigue es:

- Las evaluaciones ambientales estratégicas permiten caracterizar de manera general un área determinada con sus principales variables incluidas que sean sostenibles con equidad, para enclavar actividades.
- En estos marcos se detalla la capacidad de absorción ambiental de tales actividades antrópicas conforme bienes de la naturaleza y ecosistemas existentes.
- Sobre estas cuestiones generales se establecen los parámetros legales del uso del territorio de manera planificada y conforme un ordenamiento dado, para la localización de las actividades permitidas (residenciales, rurales, industriales, urbanas).

- Superponiendo capas de análisis se aluden a los créditos existentes para la mantención de una naturaleza viva en el tiempo.
- Estos créditos una vez presentados los EIA singulares o acumulados, comienzan a tener débitos conforme los proyectos que se aprueben.
- El sector público registra, administra, informa y orienta sobre los diferentes niveles de créditos ambientales localizados por territorio/actividad.
- Los proyectos a presentarse deberán calificar dentro de las prioridades de las políticas públicas que hagan al interés colectivo y no al interés del “mercado”.
- De esta forma, se administra lo que comienza a ser escaso para un planeta con más habitantes, igual espacio y con deterioros crecientes en sus relaciones socio-ambientales-productivas, en forma tal de proteger la vida en general y las generaciones futuras que son humanas y naturales también.

Conclusiones

“Lo esencial es invisible a los ojos” es una frase del escritor francés Antoine de Saint-Exupéry en su célebre obra *El Principito*. ¿Es tan así realmente en lo ambiental? En realidad, tal como decíamos antes, sin duda la pandemia hizo visible lo invisible. La actual crisis sanitaria puso en jaque los vínculos intrínsecos entre la naturaleza, el clima, la sociedad y la economía y, de algún modo, puso al descubierto las vulnerabilidades y desigualdades en términos de salud, afectación ambiental y resultados económicos. Nos ha puesto en evidencia lo que se mantenía oculto u ocultado intencionalmente, como las causas de los problemas que padecemos. Veamos las principales conclusiones:

1. Cualquier planificación pública de actividades debe acomodarse a los ordenamientos del territorio.
2. Los ordenamientos deben tener plazos de actualización sobre pautas sustentables, lo

34 Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=V33U10sFVnQ>

cual está atado a la situación socio-ambiental y a la evolución de los indicadores que las registran.

3. Tales indicadores deben ser cargados en tiempo real y con sistemas relativamente sencillos que así lo permitan.
4. Dichos ordenamientos a la par de ser participativos deben adoptar el criterio de no regresión y las aportaciones científicas de las universidades esencialmente públicas en su confección.
5. Las Universidades deben disponer sistemas en sus Facultades, Cátedras, Institutos y en los trabajos de investigación o de campo que prioricen la EAE, ODT y EIA en sus análisis.
6. Debe existir un estado ambiental general actualizado anualmente.
7. Estos estados del ambiente deben conectarse con el estado general planetario como referencia respetándose las soberanías nacionales.
8. En igual sentido, tener estructuras permanentes multidisciplinarias públicas para evaluar EIA que se le sometan a estudio.
9. Análogamente en cuanto las EAE, incluyendo su propio desarrollo donde se necesite.
10. Capacidades para ajustes permanentes de lo que evoluciona y cambia que es "todo lo que nos rodea".
11. Estos estudios estar diseñados para ser cargados automáticamente al Crédito Ambiental Disponible.
12. Este crédito necesita tener alertas tempranas multisectoriales para orientar la inversión pública y privada, en forma tal que luego no plantee un falso dilema entre inversión/empleo que exceden los límites, *versus* una inversión y empleo que bien pudo reorientarse al interés general y ambiental.
13. Con la proyección de los consumos y créditos ambientales sectoriales planificar los futuros de las actividades del hombre que

deben mutar para la supervivencia planetaria solidaria de la humanidad como parte de la naturaleza.

14. Llevar estas ideas a instrumentos internacionales de cumplimiento obligatorio y equitativo sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas en los grandes actores planetarios sobre la base de las nociones de deuda ambiental, por un lado, y servicios ambientales por otro.

La situación de crisis climática y ecológica mundial exige a los Estados que consoliden y fortalezcan sus normativas de protección ambiental. Es indispensable evitar que la heterogeneidad entre las normativas provinciales siga incrementándose y garantizar la protección ambiental uniforme en todo el territorio. El bienestar de la humanidad depende directamente de la biodiversidad y de los ecosistemas. Por eso es vital tratar de medir, planificar y minimizar cualquier actividad que pueda alterar el equilibrio ecológico.

A su vez, todas las actividades que realiza la especie humana tienen un impacto en los ecosistemas. Algunas actividades causan efectos irreversibles sobre el medio ambiente, como la contaminación del entorno, la extinción de especies, el agotamiento de recursos o la destrucción de hábitats. En este sentido, el proceso de EIA y las herramientas vinculadas (OAT, EIA, EAE) intentan lograr un equilibrio entre el desarrollo de las actividades humanas y el medio ambiente, incluyendo el factor tiempo, ya que es necesario que el uso actual de los recursos no afecte la herencia cultural e histórica de las generaciones futuras. La integración estrecha y sólida de los principios de prevención y de corrección en la gestión ambiental requiere disponer de una serie de instrumentos jurídicos administrativos y económicos.

Para finalizar, nos resta advertir que es necesaria una política ambiental que contemple acciones preventivas y globales, además de aquellas correctivas y parciales. Una legisla-

ción amplia e integradora en la Argentina que debiera contemplar todos y cada uno de los aspectos ambientales en relación con las actividades desarrolladas por el hombre, logrando que los bienes estén jurídicamente protegidos. Si esto se diera el cúmulo de esfuerzos de trabajo en OAT, EAE, EIA serían absolutamente sinérgicos. Es nuestra esperanza y nuestra apuesta.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA). (2012). *Caja de Herramientas para la Participación Pública*. Washington D.C.: EPA.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Evaluación del impacto social. Integrar las cuestiones sociales en los proyectos de desarrollo*. Washington D.C.: BID.
- Berros, V. (2010). Evaluación de Impacto Ambiental, una mirada como dispositivo jurídico de gestión de riesgos. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica FCJyS - UNLP.
- Bibiloni, H. (2020). Lo Invisible se hizo visible. *Revista Fonres*. Núm. 102, 38-42.
- Espinoza, G. (2002). *Gestión y Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo Centro de Estudios para el Desarrollo - CE.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2018). *Requisitos mínimos para una Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Buenos Aires: Edición Savon.
- Glucker, A., Driessen, P., Kolhoff A., Runhaar H. (2012). *Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?* Disponible en: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/282956>
- Ministerio de Ambiente de Chile (2015). *Guía de Orientación para la evaluación de Impacto Ambiental Estratégica en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Ambiente de Chile.
- Recalde, D. y Zapata, R. (2017). *La ordenación del territorio. Instrumento en la gestión de los Recursos Naturales. Serie Publicaciones del Área de Investigación del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)*. Buenos Aires: INTA.
- Rinaldi, G. (2012). *Doctrina del día: La Evaluación Ambiental Estratégica*. Disponible en: <http://thomsonreuterslatam.com/2012/05/doctrina-del-dia-la-evaluacion-ambiental-estrategica/>

