

ANEXO

Lineamientos para el abordaje de la Evaluación Ambiental Estratégica en el marco de la Resolución SGAYDS n.º 434/19

I. INTRODUCCIÓN

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es una herramienta eficaz para integrar los objetivos del desarrollo sostenible dentro del proceso de planificación y la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Incorpora la perspectiva de sostenibilidad tanto en sus objetivos como en sus evaluaciones, y a su vez logra alinear la visión para poder considerar distintas alternativas de desarrollo.

La EAE ofrece una perspectiva transversal, de largo plazo, que busca promover la incorporación y consideración integrada del ambiente y los recursos naturales en equilibrio con los componentes económico y social, a fin de lograr una mayor calidad en los procesos de planificación y de toma de decisiones gubernamentales. Simultáneamente, facilita el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sostenible, tanto a nivel nacional, regional y local como sectorial.

Desde una visión macro, la EAE plasma un enfoque preventivo de la sostenibilidad en las decisiones de gobierno dentro del contexto a partir de una perspectiva más amplia, con la finalidad de determinar los resultados probables de varios factores, en pos de construir escenarios que maximicen los beneficios y reduzcan los costos ambientales de los planes, programas o políticas. El punto clave radica en su capacidad de integrar y dar coherencia al proceso de planificación centrado en el desarrollo sostenible.

Las autoridades regulatorias en materia ambiental, tanto a nivel nacional como local, enfrentan el reto creciente de diseñar mecanismos e instrumentos eficientes de gestión ambiental para la implementación de políticas, planes y programas dentro del marco jurídico vigente y en un contexto de mayor sostenibilidad.

Es importante resaltar que la realización de una EAE no exime a las personas proponentes de la obligación de transitar un procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) para cada proyecto derivado de la política, plan o programa bajo estudio. La evaluación individual de cada proyecto se realiza según está regulado por la normativa nacional o de las jurisdicciones locales, conforme a la competencia particular en cada uno.

Es de destacar que, a pesar de ser tanto la EIA como la EAE herramientas de evaluación ambiental, la primera aborda todos los factores del ambiente donde se inserta el proyecto, mientras que la EAE busca focalizar aquellos de mayor importancia para la política, plan o programa bajo evaluación. En un procedimiento

de EIA, la persona (física o jurídica) proponente del proyecto que se somete a evaluación puede ser pública o privada, mientras que, en la EAE, quien solicita la evaluación ambiental de su política, plan o programa es un organismo público, denominado organismo promotor. En ambos casos, quien sustancia el procedimiento de EIA o EAE se denomina autoridad evaluadora, y es o pertenece a un organismo público con competencias para evaluar.

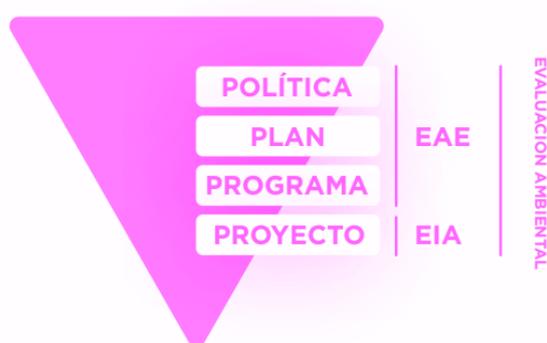
II. ASPECTOS DESCRIPTIVOS DE LA EAE

La EAE es un procedimiento continuo, exhaustivo, formalizado, metodológico, sistémico, intergubernamental y participativo. Reconoce diferentes formas de plasmarse conforme se presente el contexto de su aplicación, descrita por un conjunto de enfoques que utilizan diversas herramientas. Es de aplicación gradual, y se ciñe y ajusta al marco político-institucional en el que se pretende aplicar. Como herramienta, la EAE toma en consideración múltiples características del contexto de su aplicación, entre ellas: las de la actividad o materia vinculada al instrumento de gobierno, si se la aplica a una zona ya impactada o disturbada, el nivel de degradación del ambiente en el entorno, si se relaciona con actividades ya en desarrollo o trata sobre nuevas temáticas, sectores o tecnologías.

La EAE se lleva a cabo en el nivel de planificación estratégica y política, en contraste con la EIA, que se realiza en el nivel de proyectos específicos. La EAE debe ser concebida como un conjunto de aproximaciones sucesivas para la evaluación ambiental, desde una gama de enfoques analíticos y participativos que buscan integrar las consideraciones ambientales y sus interconexiones con las consideraciones económicas y sociales en diversos instrumentos, explicitados jerárquicamente en la Figura 1. Estos son:

- a. *Políticas*: cursos de acción generales que un Gobierno adopta o adoptará y que orienta la toma de decisiones.
- b. *Planes*: estrategias o diseños que buscan un resultado orientado al futuro, frecuentemente con prioridades, opciones y medidas coordinadas que detallan e implementan una política.
- c. *Programas*: agendas o accionares coherentes y organizados, referentes a compromisos, propuestas, instrumentos o actividades que detallan e implementan las políticas.

Figura 1 - Jerarquía de las evaluaciones ambientales



Fuente: MAyDS, Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica, 2019.

La dirección que toma el procedimiento de EAE debe concentrarse en las decisiones de alto nivel que puedan tener repercusiones sustanciales sobre el ambiente y la sociedad a lo largo del tiempo. El objetivo es generar una planificación estratégica sostenible que incorpore consideraciones ambientales en proyectos vinculados a políticas, planes o programas, con un carácter predominantemente preventivo y orientado al futuro.

La EAE se centra entonces en la planificación de políticas, planes y programas a mediano y largo plazo, lo que permite evaluar el impacto en el ambiente de decisiones estratégicas en el tiempo y para una región geográfica específica. Dicha integración de consideraciones ambientales es fundamental, ya que busca lograr objetivos de desarrollo económico y social sin comprometer la integridad ecológica y la calidad ambiental.

En esta línea, la EAE puede promover la coordinación y coherencia entre diferentes políticas y planes, evitando conflictos y contradicciones en la toma de decisiones, especialmente cuando están involucrados diferentes sectores gubernamentales o partes interesadas. La participación ciudadana es un elemento esencial y transversal a todo el procedimiento, por lo que debe involucrarse activamente a la sociedad.

La flexibilidad en la implementación es una característica clave de la EAE, pues se adapta a las necesidades y particularidades del contexto. Esto permite que la evaluación sea adecuada para abordar las dificultades específicas de cada política, plan y programa.

La EAE puede realizarse en diferentes momentos¹: de manera temprana, durante la etapa de diseño de políticas, planes y programas; en la marcha, durante la etapa de ejecución de las políticas, planes y programas, o de manera tardía, para evaluar políticas, planes y programas ya ejecutados y diseñar nuevas líneas o instrumentos en función de las lecciones aprendidas. En términos de formas de aplicación, la EAE

¹ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9cb37e92-65e5-4cb1-b89a-28d62b42f727/content>

se adapta a las necesidades específicas, ya sea como un proceso independiente o integrado, enfocándose en impactos ambientales o abarcando las dimensiones de sostenibilidad, y puede ser un análisis rápido o detallado, dado que es un proceso continuo que fortalece la capacidad institucional.

La EAE puede seguir posibles modelos. En función de ello, se obtienen diferentes resultados (Partidario, 2012)²:

- a. Modelo totalmente integrado: la evaluación ambiental se vuelve parte de la formulación de las políticas y de la planificación, pero los procesos de decisión y las conclusiones parciales y hallazgos de la EAE dan por resultado o producto un documento unificado en el que se vuelve difícil de percibir el rol efectivo de la EAE.
- b. Modelo centrado en la decisión estratégica: quien planifica determina el proceso de formulación de la estrategia y la EAE determina el marco para la evaluación socioambiental, dando por resultados de su aplicación dos documentos: uno de la estrategia, con sus aspectos socioambientales incorporados, y otro de la EAE, que define el marco, el alcance, el proceso y los pilares de evaluación, los hallazgos, las líneas convenientes y las decisiones alcanzadas.

III. FASES DE LA EAE

Para la elaboración de la EAE de una política, plan o programa, la “Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica”, aprobada por la Resolución SGAYDS³ n.º 337/2019 (RESOL-2019-337-APN-SGAYDS#SGP), establece cuatro fases cuya elaboración le corresponde al organismo promotor, y que deben dar respuesta a los alcances definidos de forma previa por la autoridad evaluadora, quien además de tener dicha competencia, se expedirá en un informe final de la EAE con sus resultados. A continuación, se detallan estas fases:

III.1. FASE I-INICIO:

Se identifican los actores clave del proceso de decisión, sus roles, sus intereses y niveles de influencia relativos al objetivo de la evaluación, el contexto donde se implementará la política, plan o programa, el nivel de sensibilidad social al respecto y el potencial de conflictividad que pueda implicar su implementación.

Esta fase debe incluir un proceso de participación multisectorial, instancia de consulta y de diálogo. La formulación de este proceso debe comprender la definición de momentos, etapas y considerar la representatividad de los actores clave, a fin de

² Partidario, M (2012). Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

³ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-337-2019-327848>

permitir evaluar los logros del proceso a medida que avanza y el ajuste del plan de participación pertinente.

El producto de la ejecución de la fase de inicio es un informe autocontenido que reporta cómo se realizó el proceso, las instancias participativas que se llevaron a cabo y cómo se arribó a la determinación del mapa de actores y a la definición de los planes de comunicación y participación social.

III.2. FASE II-DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

Se identifican y evalúan los sistemas ambientales y sociales potencialmente afectados a través de un diagnóstico participativo enfocado en los objetivos definidos en la fase, que permita:

- a. Determinar los factores ambientales claves⁴: consultas en mesas de trabajo participativo, autoridades gubernamentales, panel de personas expertas, organismos no gubernamentales, etc.
- b. Identificar indicadores de seguimiento: monitoreables, verificables, técnicamente factibles y económicamente viables.
- c. Presentar los factores ambientales asociados a sus indicadores de seguimiento.
- d. Obtener un diagnóstico de los sistemas físico-naturales y socioeconómicos potencialmente afectados y las principales implicancias de este tipo de política, plan o programa.
- e. En caso de corresponder, y a fin de brindar robustez a la documentación, realizar recopilación de estudios y estadísticas según disponibilidad, incluyendo informes de gestión, bibliografía y cartografía que completen vacíos de información.

El producto de la Fase II es el Informe de Diagnóstico, que determina los factores ambientales identificados para la EAE y el proceso de su determinación.

III.3. FASE III-EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS Y DIRECTRICES DE DECISIÓN

Se consideran las diferentes alternativas para el logro de los objetivos de la política, plan o programa, los cuales deben alinearse con los objetivos estratégicos y los factores ambientales clave en el análisis.

⁴ Factores ambientales claves: dimensiones prioritarias que se identifican, de manera coherente, como resultado del diagnóstico conjunto (participativo). Pueden reconocerse como temas integrados (sociales, ambientales, económicos) prioritarios en el proceso de decisión (Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2019, *Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica*, p. 35).

Esta fase debe contar, como mínimo, con los siguientes productos:

- a. Determinación de alternativas a evaluar: analizar su coherencia y viabilidad de implementación, evaluar los efectos ambientales esperables de las diferentes alternativas, describir las capacidades institucionales disponibles para implementarlas, describir los factores ambientales identificados y la capacidad de cumplir los objetivos ambientales a mediano y largo plazo, los potenciales efectos sinérgicos y acumulativos, las oportunidades, limitaciones y riesgos ambientales para cada alternativa, su influencia sobre el paisaje, la integración y efectos sociales, tanto durante el proceso como en el producto final.
 - i. El análisis busca ofrecer una oportunidad para abordar en forma integradora los efectos de distintas actividades concurrentes en la misma escala territorial y temporal, de modo de prever potencialidades en efectos acumulativos y sinérgicos de la política, plan o programa.
 - ii. De la evaluación de alternativas debe surgir una jerarquización de estas, en función de los componentes evaluados, la opinión de los actores clave y la viabilidad o no de su implementación mediante la identificación o definición de los Factores Críticos de Decisión (FCD)⁵.
 - iii. Debe establecerse una instancia de revisión periódica que brinde la oportunidad de actualizar información, optimizar la EAE según alternativas, mejorar indicadores de desempeño y monitoreo o incorporar modificaciones convenientes.
- b. Informe de identificación de las áreas importantes para la conservación de biodiversidad: identificar y relevar la presencia de corredores biológicos, humedales, ecosistemas prístinos, ecotonos, hábitats críticos, hábitats con presencia de especies de valor de conservación

⁵ Factores críticos de decisión (FCD): temas clave integrados que se consideran factores de éxito en una decisión estratégica y en los cuales se debe concentrar la EAE. Los FCD actúan como ventanas de observación para centrar la atención en las cuestiones estratégicas de ambiente y sostenibilidad que cuentan en la evaluación. Los FCD materializan el concepto de definición de alcances en los niveles estratégicos y cumplen con los requerimientos legales europeos acerca del detalle de la información que se considera en el informe ambiental. Los FCD fijan el marco de evaluación en EAE, lo cual define una dirección para el análisis de tendencias a través de los estudios técnicos que se deben llevar a cabo, un marco para la evaluación de opciones estratégicas en términos de oportunidades y riesgos y la estructura de presentación de los resultados. Los FCD se identifican principalmente mediante observación y diálogos con los actores involucrados pertinentes, con el fin de considerar múltiples puntos de vista y temas de interés. Se debe realizar un esfuerzo de síntesis al identificar cada FCD, para que sea holístico y acotado. Los FCD se deben designar con una palabra clave que exprese su significado integrado; estas no deben ser más de siete, idealmente de tres a cinco, para asegurar un énfasis estratégico (Partidario, 2012, *Pauta metodológica para un pensamiento estratégico en EAE*. Agencia Portuguesa de Ambiente y Redes Energéticas Nacionales).

sobresaliente o endémicas, entre otros, que puedan ser considerados para la adopción de medidas compensatorias para impactos residuales de emprendimientos existentes o futuros.

- c. Análisis multivariado: llevar a cabo un análisis multivariado que permita reconocer la capacidad de soporte del ambiente en función del desarrollo antrópico, considerando variables ambientales, sociales, económicas y geográficas. El análisis multivariado debe definir las alternativas y las posibles implicancias a ser evaluadas y aplicar la herramienta para obtener el valor de aptitud de cada unidad del territorio definida para la toma de decisión según criterios técnicos ambientales, sociales, económicos y políticos.
- d. Informe de planificación territorial para el desarrollo de los nuevos proyectos.
- e. Informe de evaluación de alternativas de la EAE: reportar cómo se realizó la Fase III, las instancias participativas que se llevaron a cabo y cómo se arribó a la obtención de los diferentes productos, para así conformar finalmente el Informe de Resultado de la EAE.

III.4. FASE IV- PLAN DE SEGUIMIENTO DE LA EAE E INFORME DE RESULTADOS

Se revisa retrospectivamente todo el procedimiento de la EAE para detectar posibles inconsistencias, verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos, la coherencia interna entre las distintas fases e instancias desarrolladas, la pertinencia de los indicadores de desempeño y seguimiento, entre otros aspectos.

Los productos de esta fase son:

- a. Elaboración de conclusiones y plan de seguimiento: describe las conclusiones y recomendaciones, así como directrices sugeridas para los proyectos que surjan de la planificación.
- b. Reseña de la información geográfica ambiental: exhibe cartografía, datos georreferenciados y el análisis espacial correspondiente.
- c. Documento de Divulgación⁶: contiene los resultados parciales y finales del procedimiento de EAE y está dirigido a los actores principales, a fin de su comunicación. Deberá ser redactado de manera clara y concisa, en términos fácilmente comprensibles para un público no especializado, y contener una síntesis de lo desarrollado en la EAE.

⁶ El Documento de Divulgación tiene que ceñirse a las normas, directrices, guías, etc. de la autoridad evaluadora, en caso que existieran.

- d. Resumen ejecutivo: presenta en forma clara y concisa el alcance, el contexto, las características territoriales y los factores ambientales de mayor sensibilidad de la política, plan o programa, junto a la evaluación realizada y las conclusiones principales.

III.5 INFORME FINAL DE LA EAE POR LA AUTORIDAD COMPETENTE

El informe final de la EAE, que comunica la evaluación realizada por la autoridad ambiental competente, proporciona el marco de sostenibilidad de la política, plan o programa evaluado y genera las condiciones para un adecuado alineamiento de los proyectos de allí derivados.

El informe debe reportar el procedimiento de la EAE, sus fases, los productos alcanzados, las conclusiones elaboradas y las acciones de seguimiento previstas. Por su parte, el marco de sostenibilidad referido debe contar con las siguientes características:

- a. Constituir un marco para las prácticas de sostenibilidad, que incluye las consideraciones ambientales entre otras.
- b. Verificar que los compromisos ambientales asumidos por el país, la articulación con la normativa aplicable y el procedimiento de desarrollo de la EAE hayan sido considerados por parte del organismo promotor en la formulación del instrumento.
- c. Ser integrado, adaptable y centrado en los resultados con rendimiento armónico de los aspectos ambientales y económicos validados socialmente.
- d. Establecer una referencia marco para las autoridades de aplicación en la evaluación de los proyectos sometidos al EIA derivados del instrumento de gobierno sobre el cual se realizó la EAE.

IV. ENFOQUES PARA LA EAE

En ciertos casos, en la elaboración e implementación de políticas, planes o programas gubernamentales, las decisiones pueden originarse a partir del análisis de los impactos ambientales ya registrados. En otros casos, las observaciones pueden partir de decisiones estratégicas que buscan considerar sus implicaciones ambientales.

En muchas ocasiones, los efectos ambientales asociados a las políticas gubernamentales son indirectos, de manifestación gradual a largo y a mediano plazo y, por ende, de alta complejidad para su evaluación precisa.

En un marco tal, la EAE se presenta como una herramienta de evaluación ambiental diseñada para generar los medios y opciones más apropiadas con el fin de lograr resultados deseables, convenientes y alcanzables en un marco de sostenibilidad.

En consecuencia, se reconocen dos enfoques de aplicación de la EAE (Partidario, 2012):

- a. *Enfoque de arriba hacia abajo o descendente (top-down, en inglés):* basado en estrategias, que consiste en detectar y consolidar los objetivos estratégicos que permitan enmarcar los instrumentos de aplicación que derivarán de la política, plan o programa evaluado en forma simultánea con el diseño estratégico. El enfoque estratégico es aquel que guía la acción, brindando una visión clara, un resultado deseado y la dirección para alcanzarlo.
- b. *Enfoque de abajo hacia arriba o ascendente (bottom-up, en inglés):* basado en la evaluación de impactos ambiental (EIA), que implica detectar y analizar los aspectos que puedan causar efectos adversos significativos para el ambiente o la salud y aquellos que promuevan mejoras significativas en otras variables del contexto, a través de ponderar su valor o significancia.

IV.1-ENFOQUE DE ARRIBA HACIA ABAJO (enfoque descendente o *top-down*)

Cuando se lleva a cabo la planificación estratégica para un instrumento gubernamental, se plantean escenarios y estrategias basados en visiones de futuros posibles o deseables. El proceso comienza con la definición de un objetivo estratégico general para la política, plan o programa, ya sea a mediano o largo plazo. Este objetivo debe ser específico, medible, alcanzable, realista y tener un marco temporal claro.

A partir de ese punto, se retrocede para identificar las acciones necesarias que llevarán al logro del objetivo. Esto implica no solo garantizar la competitividad y eficacia del instrumento gubernamental bajo análisis, sino también integrar consideraciones ambientales en todo el procedimiento.

La planificación general se inicia en el nivel más alto de la toma de decisiones y culmina con la definición de un documento estratégico o un plan de acción. Este documento comunica y promueve su implementación por parte de los responsables de la toma de decisiones. El enfoque se aplica de manera consistente a distintos instrumentos gubernamentales, lo que permite mejorar con el tiempo la eficiencia en los equipos y la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Durante todo el procedimiento, las decisiones se toman de manera fundamentada y se incluyen aspectos socioambientales. Por lo tanto, en la adopción de este enfoque descendente, se deben considerar los siguientes pilares:

1. DEFINIR LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA POLÍTICA, PLAN o PROGRAMA:

- a. Identificar los aspectos relevantes ambientales, económicos y sociales de la política, plan o programa. Identificar si los beneficios presentes o inmediatos del desarrollo socioeconómico implican riesgos asociados a desafíos ambientales significativos a futuro.
- b. Considerar la dimensión ambiental en el desarrollo nacional y en la toma de decisiones e identificar oportunidades para mejorar el desempeño ambiental en función a la territorialidad y potencialidad de la región, contribuyendo al desarrollo bajo en emisiones de carbono y mejorar la sostenibilidad ambiental.
- c. Implementar los objetivos estratégicos ajustados con las instancias de participación del procedimiento.
- d. Incluir criterios ambientales de manejo, conservación, restauración y recuperación en la planificación y gestión de la biodiversidad, con especial énfasis en especies en estado de vulnerabilidad o de riesgo de extinción⁷, fragmentación de hábitats, ecosistemas de humedales y áreas de importancia para la conservación, a fin de advertir, evitar o reducir al mínimo los efectos ambientales adversos asociados a su implementación.
- e. Realizar un análisis comprensivo de los condicionantes ecológicos, sociales y económicos, reconociendo sus interacciones e interdependencias.

2. DESCRIBIR LA POLÍTICA, PLAN y PROGRAMA:

- a. Formular una descripción desde un enfoque transversal que identifique las principales características de la política, plan o programa en términos social, económicos, políticos y ambientales, para establecer a partir de ellas una base comparativa de alternativas sobre la cual se llevará a cabo la implementación.
- b. Definir las distintas territorialidades, la presencia de sitios sensibles en ellas y las tecnologías posibles (de ser pertinente), en pos de acotar el

⁷ Según normativa vigente como a la fecha Resolución MAyDS 316/21 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-316-2021-354496> y la Lista Roja de Especies Amenazadas UINC <https://www.iucnredlist.org/es>

análisis a una serie reducida de alternativas. Al final del procedimiento de EAE, se comprenderá la aptitud de la política, plan o programa en función a la territorialidad de la región, la sensibilidad ambiental, los beneficios económicos regionales y aspectos sociales y culturales, a fin de asegurar la correcta gobernanza que resulte posible inferir de la política, plan o programa.

- c. Identificar las variables de mayor relevancia en aspectos sociales, ambientales, territoriales, componentes tecnológicos y económicos.
 - d. Georeferenciar información y datos: Elaborar cartografía para georeferenciar (según el estándar WGS84) las variables relevadas y los espacios con sensibilidad ambiental en formato vectorial Shapefile o equivalentes.
3. **PLANTEAR ESCENARIOS:** un escenario es una proyección que representa una situación que puede o podría presentarse en el futuro (tanto positiva como adversa), como resultado de una acción humana o de la evolución de acontecimientos actuales. Los escenarios son constituidos por conjuntos de circunstancias futuras que se presentarán si ciertas tendencias continúan y si se cumplen ciertas condiciones. Los escenarios pueden ser categorizados con base a los siguientes aspectos:
- a. Exploratorio: sobre la base de las tendencias actuales, se determinan probabilidades del futuro.
 - b. Anticipatorio: a través de eventos simulados en el presente, se proyectan versiones alternativas del futuro.

La idea fundamental para la creación de escenarios se centra en la construcción de imágenes de futuros posibles que pueden desafiar los futuros supuestos y amplían las perspectivas de partida. Por ello, la creación de escenarios se diferencia de la realización de predicciones o pronósticos.

4. **APLICAR TÉCNICAS DE ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LOS ASPECTOS CLAVE DE LAS ALTERNATIVAS:** existen múltiples técnicas para concebir escenarios, definir su completitud, establecer metas deseadas y delinear los caminos posibles para alcanzarlas, detectar los factores que resultan los relevantes en la toma de decisiones (FCD), definición de criterios, analizar limitaciones y necesidades de adecuación de otros marcos que exceden al instrumento de gobierno bajo análisis. En general están soportadas por bibliografía, investigaciones y publicaciones reconocidas que definen las cualidades y limitaciones de cada una. La selección y aplicación de técnicas de análisis y decisión son parte integrante del enfoque de arriba hacia abajo en la EAE y es el organismo promotor quien fundamenta su uso en el informe final que elabora.

IV.2-ENFOQUE DE ABAJO HACIA ARRIBA (enfoque ascendente o *bottom-up*)

Cuando se planea implementar una nueva política, plan o programa en una región o sector donde ya existen actividades en curso, se hace necesario adoptar un enfoque más amplio para abordar la sensibilidad ambiental.

Los ecosistemas se caracterizan por su funcionamiento dinámico y por la complejidad de las interacciones entre sus componentes, tanto bióticos como abióticos. Estas interacciones pueden tener repercusiones en otros ecosistemas. Este equilibrio es constantemente desafiado por presiones, ya sean de origen natural o humano. La capacidad de respuesta y adaptación de un ecosistema a perturbaciones depende de su diversidad y resiliencia.

A fin de evaluar y comprender los impactos ambientales que puede provocar un proyecto, se realizan estudios de impacto ambiental que luego son evaluados por la autoridad competente a fin de conocer la viabilidad del proyecto y mitigar los impactos negativos. Si bien estos estudios son adecuados para proyectos individuales, al tratar con regiones o períodos más amplios, es necesario integrar la información de todos los proyectos involucrados, lo que implica realizar un análisis integral a nivel regional, a largo y mediano plazo, creando escenarios sostenibles que respalden tanto las actividades existentes como las nuevas en desarrollo.

El enfoque ascendente propicia la creación de escenarios, especialmente cuando se trata de impactos acumulativos. Se parte de los impactos identificados y se avanza hacia una estrategia que busca la sostenibilidad en sus tres dimensiones —social, ambiental y económica—, a fin de que las políticas, planes y programas futuros sean equitativos y responsables.

Al abordar la sumatoria de proyectos en un entorno relacionado, ya sea en tiempo o espacio, la evaluación se centra en los impactos acumulativos. Este enfoque utiliza información derivada de proyectos individuales para establecer estrategias que fomenten y aseguren las condiciones de sostenibilidad ambiental.

1. DEFINIR LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA POLÍTICA, PLAN o PROGRAMA

Para la definición de los objetivos estratégicos, se aplican en este enfoque las mismas especificaciones usadas en el enfoque descendente (ver apartado IV.1.1.a-e).

2. DESCRIBIR LA POLÍTICA, PLAN y PROGRAMA:

La descripción de la política, plan o programa desde un enfoque ascendente debe contener los contenidos mínimos que fueran descritos para el enfoque descendente (ver apartado IV.1.2 a-d).

3. PLANTEO DEL ABORDAJE:

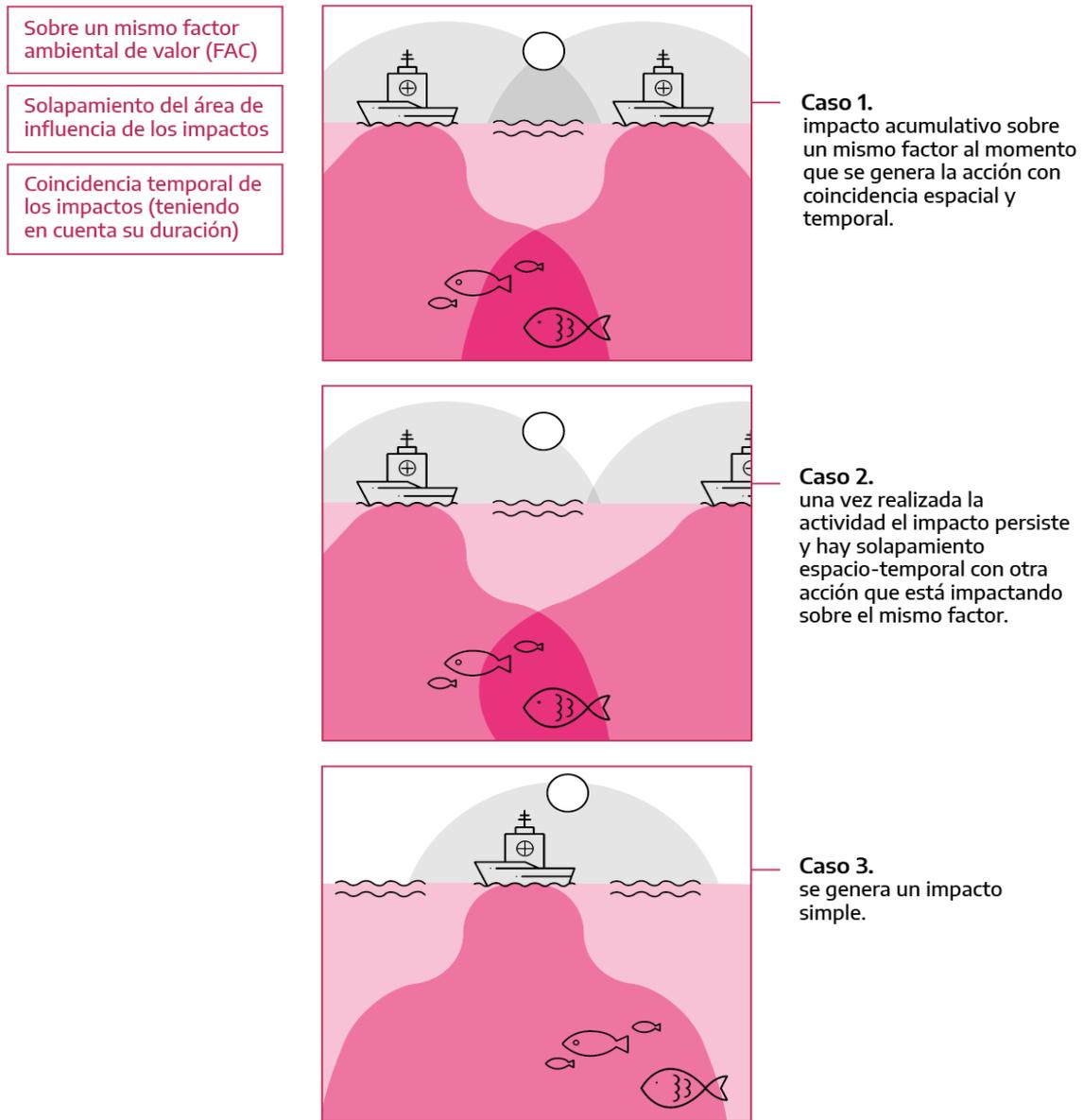
La aplicación del abordaje estratégico ascendente basado en impactos acumulativos (IAc) de una política, plan o programa tiene por finalidad determinar los factores ambientales críticos (FACr)⁸ afectados, precisar la causa de esa afectación e identificar la acción o las acciones que la provocan, mitigación y regulación de los impactos ambientales negativos consecuentes de actividades antrópicas, generar pautas para que se pueda llevar adelante una gestión ambiental estratégica, proporcionar orientación y dar herramientas para la toma de decisiones.

IMPACTOS ACUMULATIVOS: son aquellos que resultan de los efectos sucesivos, incrementales y/o combinados de una actividad o de un proyecto cuando se suman a los efectos de otros emprendimientos existentes o planificados.(Corporación Financiera Internacional, 2013, p. 19)⁹.

⁸ Los factores ambientales críticos (FACr) representan factores ambientales cuyo estado futuro deseado es esencial para evaluar los efectos acumulativos de diversas políticas, planes y programas. Los FACr pueden estar representados tanto por servicios ecosistémicos, aspectos culturales y condiciones sociales como por poblaciones de fauna silvestre, especies en estado de vulnerabilidad o riesgo de extinción, entre otros. Asimismo, la elección de un FACr debe considerar las preocupaciones tanto del público en general como de la comunidad científica y profesional sobre aspectos sociales, culturales, económicos, estéticos, etc. que puedan ser afectados directa o indirectamente por la política, plan o programa.

⁹FCI (2013). "Evaluación y gestión de impactos acumulativos: Guía para el sector privado en mercados emergentes". Manual de Buena Práctica. <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/mgrt/ifc-cia-esp.pdf>

Figura 2: En la imagen se pueden observar distintas situaciones de impactos. Caso 1: impacto acumulativo sobre un mismo receptor al momento que se genera la acción con coincidencia espacial y temporal. Caso 2: impacto acumulativo una vez que ya se realizó la actividad, pero el impacto persiste y hay solapamiento con otra acción que está impactando sobre el mismo factor. Caso 3: generación de un impacto simple



Fuente: elaboración propia, MAyDS, 2023.

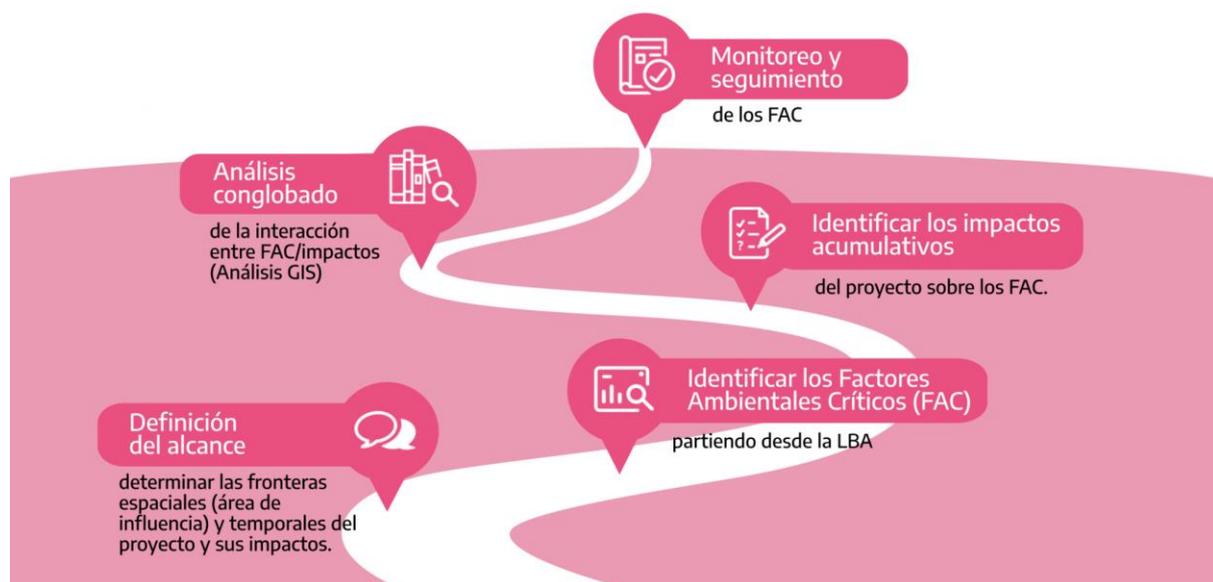
La noción de impacto acumulativo refiere a los efectos que resultan de la combinación de múltiples acciones pasadas, presentes y futuras que interactúan y se acumulan en el tiempo y el espacio. Puede ser el resultado de los efectos de acciones individuales menores que, al ser consideradas en conjunto, se vuelven significativos y pueden tener consecuencias importantes en el ambiente.

Cuando múltiples factores antropogénicos coexisten en un ecosistema, estos a menudo interactúan entre sí y pueden producir efectos acumulativos, dando lugar a cambios que resultan diferentes a los de la suma de los impulsores individuales. Estos

efectos pueden manifestarse de diferentes formas, por lo que pueden adquirir carácter sinérgico, antagónico o amortiguado. La complejidad de los efectos acumulativos radica en las interacciones intrincadas entre los factores y depende en gran medida del funcionamiento de los ecosistemas. A medida que las actividades humanas se intensifican, resulta esencial comprender que el impacto de cada acción individual no puede evaluarse de manera aislada. Es necesario analizar cómo estas acciones interactúan entre sí en los ecosistemas, ya que estas interacciones pueden plantear desafíos para la conservación de los recursos naturales. Este enfoque permite establecer criterios que ayudan a evaluar el alcance de los impactos acumulativos sobre los factores ambientales en los ecosistemas, lo que a su vez contribuye a una gestión más efectiva de los recursos naturales y garantiza su disponibilidad a largo plazo. Además, permite contextualizar los lugares en los que estas interacciones tienen un impacto significativo, proporcionando una base sólida para la toma de decisiones ambientales y la conservación de la biodiversidad.

Para abordar los IAc, se puede adoptar un enfoque que implica determinar tanto el alcance espacial como temporal de la política, plan o programa, así como sus posibles impactos, e identificar los factores ambientales críticos que pueden resultar afectados. A partir de esta identificación, se busca determinar cuáles son los impactos acumulativos que podrían relacionados con la política, plan o programa, los FACr, para así llevar a cabo un análisis conglobado de su interacción (FACr e impactos). Por último, se definen programas de monitoreo y seguimiento que incluyen indicadores representativos de los factores ambientales críticos. La siguiente figura esquematiza el abordaje mencionado y los puntos a-e detallan cada uno de estos ítems.

Figura 3: abordaje para el análisis y evaluación de los impactos acumulativos



Fuente: elaboración propia, MAyDS, 2023.

- a. Determinar las fronteras espaciales y temporales de la política, plan, programa y sus impactos, teniendo en consideración la presencia de otros proyectos ya instalados, en ejecución o que se tiene previsto ejecutar en el sector. Conviene recolectar datos sobre ubicaciones, tamaños, operaciones de los proyectos individuales y en su conjunto y de los impactos identificados previamente y las medidas de mitigación que fueron implementadas. En el caso de que no se disponga de información fehaciente sobre los demás proyectos, puede ser una alternativa el uso de información genérica sobre otros proyectos de similares características e importancia. Debe considerarse la duración de los impactos más allá de la duración de las acciones impactantes.
- b. Identificar los FACr con el objetivo de precisar su estado actual y comprender su dinámica (ej.: reacción al estrés, resiliencia, capacidad de soporte, tiempo de recuperación, entre otros), de modo que se puedan determinar las tendencias de su condición o estado según los niveles de estrés a ser inducidos por la ejecución de los proyectos incluidos en la unidad espacio-temporal definidos en el ítem a.
- c. Identificar los IAc: a partir del cruzamiento de los datos de los puntos anteriores, se pueden identificar las acciones de la política, plan, programa que pueden generar potenciales impactos acumulativos sobre los FACr. Se sugiere utilizar modelos, evaluaciones cualitativas o cuantitativas y consultas a personas expertas, según sea necesario, para evaluar estos impactos acumulativos potenciales. Las herramientas utilizadas deben considerar la persistencia de los impactos y su coincidencia espacial y temporal.
- d. Realizar un análisis conglobado: en esta instancia se aplican herramientas para el análisis conglobado, es decir, la relación entre los FACr y los IAc. Puede resultar de utilidad definir umbrales y objetivos ambientales específicos para cada FACr, que permitan identificar cuando los impactos acumulativos resulten inaceptables y cuando se están alcanzando las metas establecidas. Entre las herramientas pueden mencionarse los sistemas de información geográfica (SIG), los cuales, mediante superposición e interacción de capas y mapas, permiten realizar análisis espaciales que pueden facilitar la identificación de áreas de mayor sensibilidad ambiental, entre otras posibilidades. Dentro de este análisis, deben considerarse también factores naturales que puedan tener una relevancia significativa.
- e. Definir acciones y programas de monitoreo y seguimiento de los FACr: se deben definir e incluir indicadores representativos. El monitoreo debe permitir verificar la condición y respuesta de los FACr frente a las

acciones implementadas en el marco de una política, plan o programa y realizar ajustes en caso de ser necesario.

4. APLICAR TÉCNICAS DE ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LOS ASPECTOS CLAVE DE LAS ALTERNATIVAS

Al igual que para el enfoque descendente, existen múltiples técnicas para concebir escenarios, definir su integralidad, establecer metas deseadas y delinear los caminos posibles para alcanzarlas, detectar los factores que resultan relevantes en la toma de decisiones (FCD), definir criterios, analizar limitaciones y necesidades de adecuación de otros marcos que exceden al instrumento de gobierno bajo análisis. Tales técnicas se encuentran sostenidas por bibliografía, investigaciones y publicaciones reconocidas que definen las cualidades y limitaciones de cada una. La selección de técnicas de análisis y la definición de objetivos estratégicos, FACr, FCD y la información sobre la que se apoya lo mencionado debe contemplar instancias de revisión, análisis y actualización. Esto se debe a que las actividades pueden ser cambiantes en el tiempo, al igual que los ecosistemas y su capacidad de soporte para dichas actividades, lo cual debe estar previsto en los programas de seguimiento y control de dichas instancias.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico firma conjunta

Número:

Referencia: Anexo I- Lineamientos para el abordaje de la Evaluación Ambiental Estratégica en el marco de la Resolución SGAYDS n°. 434/19

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 17 pagina/s.