

CURSO sobre Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Santiago de Chile-CHILE

3-7 octubre de 2011

Conceptos, evolución y perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica

Maria do Rosário Partidário

Profesora Asociada
Instituto Superior Técnico, Portugal

Resumen

Se presenta el concepto de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento facilitador de decisiones de naturaleza estratégica, cuyo objetivo es asegurar la integración de las cuestiones ambientales en un contexto de sustentabilidad, con amplio alcance y de largo plazo. Se hace referencia a su evolución, a las múltiples perspectivas que se han desarrollado sobre EAE y la influencia de las diferentes escuelas de planeación; se presentan, además, cuatro modelos explicativos de los diferentes abordajes del EAE y se justifica una perspectiva de EAE como un abordaje metodológico basado en una lógica de pensamiento estratégico y ajustable a diferentes procesos de decisión, derivado de un modelo de EAE centrado en la decisión. Se destacan las ventajas de este enfoque por medio de la comparación a las formas más tradicionales de las metodologías que siguen la lógica de la EIA. Se presentan ejemplos de cómo su aplicación puede dar respuesta a los requisitos de la directiva europea 2001/42/CE.

1. Introducción

Es posible observar, actualmente, un renacimiento de los abordajes estratégicos. Originaria, hace miles de años, en la esfera militar ("El Arte de la Guerra", de Sun Tzu, fue escrito hace 2.500 años), la estrategia fue posteriormente descubierta por la teoría política y, bastante más tarde, en mediados del siglo XX, por la teoría económica, como respuesta al racionalismo sistemático, aunque determinista, que tuvo lugar en el periodo de pos-guerra (Krause, 1996).

Hoy, cuestionados debido a su frecuente, pero ineficaz, utilización y comprensión (Mintzberg, 1994), los abordajes estratégicos son compañeros inseparables de las perspectivas integradas y de visión de largo plazo (Webster and Muller 2006). Indiscutiblemente, los abordajes estratégicos exigen dos ingredientes indispensables: el pensamiento estratégico y la cultura estratégica en la toma de decisión.

La confusión entre estrategia y planeamiento, y, en particular, la noción de planeamiento estratégico, ha perjudicado su utilización eficaz. Como menciona Mintzberg (1994), el planeamiento tiene una función de control y de coordinación de las actividades para que los objetivos sean cumplidos. Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos dependerá de una o varias estrategias. De esa manera, la estrategia significa el resultado de la reflexión profunda de lo que está en la base de las ventajas competitivas. El planeamiento, como programación estratégica, se concentra en la acción que consiste en hacer funcionar la estrategia. Es decir, como lo explica Mintzber (1994), se confunde estrategia (basada en síntesis) con planeamiento (relativo a análisis).

Sin embargo, el objetivo del presente artículo no es discutir las diferencias y complementariedades del planeamiento y de la estrategia, ni tampoco el posible significado de planeamiento estratégico. La breve elaboración del párrafo anterior sirve solamente para introducir las dificultades inherentes al entendimiento del propósito y de la evolución y utilización reciente de la llamada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Como se podrá ver en detalle más adelante, la EAE ha tenido una evolución diversa y sujeta a diferentes interpretaciones. Sea por la expresión “estratégica”, que forma ahora parte del léxico común, aunque frecuentemente mal interpretada, sea por la escuela de pensamiento racionalista y estratégico que influencia a la cultura de decisión, sea aún por el lapso que se establece entre la voluntad y la capacidad de innovar, con frecuencia se verifica que en la pretendida aplicación de la EAE surgen resultados que parecen derivados de otros instrumentos, como, por ejemplo, de la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

De hecho la EAE posee raíces en la EIA, y en los últimos 16 años es posible acompañar la evolución de la EAE por múltiples interpretaciones divergentes sobre sus propósitos y su formato a nivel internacional. La Directriz Europea 2001/42/EC de 27 de junio, que obliga a los Estados Miembros a adoptar medidas y disposiciones legales para asegurar que los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente sean debidamente evaluados previamente a su adopción, tiene el mérito de forzar la discusión sobre los efectos de largo plazo de decisiones de programación y planeamiento. Siendo la primera formulación legal, de forma estructurada y dirigida específicamente a la EAE en el mundo, ella sirve de modelo en diversos países del mundo, desde Latinoamérica hasta Asia. Sin embargo, presenta problemas que serán abordados más adelante, en el caso de que su implementación sea llevada al extremo del control ambiental como en el caso de la EIA.

La aplicación de abordajes de EAE con metodologías de base estratégica en diferentes contextos nacionales e internacionales ha permitido verificar las características de un proceso metodológico y sustantivo diferente del que es usualmente practicado en principios de EIA. Esta experiencia ha permitido igualmente verificar que la mayoría de las personas buscan en la EAE una forma distinta y más flexible de evaluar preventivamente intenciones de desarrollo futuro, y así influenciar y mejorar su concretización en propuestas y proyectos de desarrollo. Es posible observar algún desencanto con la EAE cuando esta se comporta como una EIA, preocupada con la verificación *ex-post* de las propuestas de intervención, y confundiendo estrategia con solución.

En el presente artículo se presenta un concepto de abordaje metodológico de base estratégica para EAE que se está desarrollando hace algunos años desde el punto de vista conceptual (Partidário, 1996, 1999, 2005, 2007 entre otros), verificado en aplicaciones diversas (por ejemplo en el Banco Interamericano de Desarrollo, en

Tailandia, Líbano, Irán, Brasil y Portugal) que se expresan en desarrollos metodológicos de la EAE, en la preparación de guías, desarrollo de modelos nacionales de EAE y en programas de capacitación para EAE. El mismo abordaje estratégico se está discutiendo en diversos contextos internacionales, y presentado en conferencias y cursos de formación en distintos países del mundo. Las diferentes experiencias, aún embrionarias para presentar resultados eficaces (algunas todavía están en curso) han permitido poner a prueba la formulación metodológica y la percepción y aceptación del abordaje por parte de diferentes profesionales de EAE y de planeamiento, relacionados con la formulación de políticas, planes y programas y de macroproyectos de desarrollo.

2. Concepto de Evaluación Ambiental Estratégica

La EAE es un instrumento de apoyo a la decisión que se desarrolla en la forma de un proceso, se aplica a decisiones de naturaleza estratégica, normalmente traducidas en políticas, planes y programas, y también constituye como un proceso sistemático de identificación, análisis y evaluación previa de impactos de naturaleza estratégica.

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

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

En EAE las acciones causantes de impacto corresponden a las intenciones de desarrollo, o sea, a la definición del concepto de desarrollo, de un modelo territorial físico pretendido, o de un modelo económico y social con objetivos y metas definidos y, preferencialmente, con una visión de largo plazo y con opciones de desarrollo para el alcance de esos mismos objetivos y metas.

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

Estos últimos, los impactos resultantes de acciones individuales, cuando sea necesario, podrán ser objeto de evaluación de impactos en el nivel de decisión jerárquico subsiguiente. La naturaleza por veces más objetiva y concreta de determinados programas de acción, podrá ser más adecuadamente tratada por la EIA (ver Cuadro 1).

El ámbito de consideración de los impactos en EAE incluye los impactos físicos, ecológicos, sociales, culturales y económicos. La EAE es así un instrumento de evaluación de impactos de decisiones de naturaleza estratégica que actúa previamente a la toma de decisión. Posee, normalmente, tres objetivos muy concretos:

- Asegurar la integración de consideraciones ambientales, sociales y económicas en los procesos de planeamiento, de programación y de elaboración de política;
- Detectar impactos, evaluar y comparar opciones alternativas de desarrollo mientras estas todavía se encuentren en discusión;
- Producir contextos de desarrollo más adecuados a las futuras propuestas de desarrollo.

La EAE contribuye igualmente para:

- Una decisión más sostenible (en términos ambientales, sociales y económicos);
- Promover decisiones más integradas en relación a los diversos puntos de vista relevantes (definidos en función de factores técnicos y de valores culturales);
- Facilitar la consideración de impactos acumulativos;
- Mejorar las condiciones de realización de la EIA de acciones individuales (proyectos).

Cuadro 1 – Evaluación de Impactos en los diferentes niveles de decisión

Jerarquía del nivel de decisión	Objeto de evaluación	Instrumento de evaluación de impactos
Política	Visión, objetivos globales, prioridades e intenciones de desarrollo	EAE
Plan	Concepto de desarrollo, líneas y propuestas de acción, modelo territorial	EAE
Programa	Conjunto coherente de acciones programáticas de inversión y desarrollo	EAE/EIA
Proyecto	Acciones concretas de desarrollo	EIA

Fuente: Partidário, 2004^a

3. Evolución de la EAE

En 1969 el Congreso americano aprobaba, por primera vez, su ley de bases de política de ambiente (conocida como NEPA - *National Environmental Policy Act*) que incluía un requisito específico: la necesidad de evaluación previa del impacto de acciones que pudiesen afectar negativa y significativamente la calidad del ambiente. Ya en aquel entonces, la NEPA incluía en esas acciones no solamente los proyectos de desarrollo, sino también las políticas, planes y programas. Este requisito vino a ser conocido como Evaluación de Impacto Ambiental, tornándose un proceso administrativo que se destinaba a evaluar la calidad de las propuestas de acción en términos de impactos ambientales, por medio del análisis de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Los primeros ejemplos de aplicación de EIA a planes (de uso del suelo) ocurren precisamente en los Estados Unidos a finales de los años 70, habiendo sido publicado en 1981 una guía para auxiliar en la aplicación del instrumento a los planes urbanísticos, designado *Areawide Environmental Impact Assessment: a Guidebook*, y publicado por el *US Department of Housing and Urban Development* (USHUD, 1981). También en Europa se sugería a finales de los años 1970 la aplicación del EIA a otros niveles de decisión mas allá del nivel de proyectos (Lee and Wood, 1978), en el marco de la preparación de la directriz europea, finalmente publicada en 1985 y aplicada solamente a proyectos de desarrollo.

La trayectoria de la EIA en el sentido de la evaluación de políticas, planes y programas llevó a su dispersión en el mundo desde entonces (Wood, 1988; Sigal and Webb, 1989; Dixon, 1993; Balfors, 1994) y al inicio de los años 90 ganó la designación de EAE, siempre que se aplique a políticas, planes y programas, ya que la designación EIA se volvió muy relacionada a la evaluación de proyectos de desarrollo en la forma de emprendimientos de mayor o menor dimensión (por ejemplo aeropuertos, presas, carreteras, grandes emprendimientos inmobiliarios, etc). Esta diferenciación iría también afirmar que la metodología de evaluación de planes, programas y políticas, el vasto ámbito de aplicación de la EAE, tendría que ser claramente distinto de aquél de la EIA de proyectos de desarrollo, y debería revestirse de una naturaleza estratégica, mirar hacia plazos más largos, abandonar los detalles y garantizar una perspectiva más amplia, es decir, cambiar de escala (Partidário, 2006, forthcoming). Sin embargo, en la literatura sobre la EAE muchas veces la EAE aparece solamente como refiriéndose a la aplicación de políticas, planes y programas. Lo que es una conceptualización aceptable en la literatura de los años 1990, pero demasiado simplista e insuficiente hoy en día.

No obstante, la evolución de la EAE ha sido compleja. Las dificultades surgen con la interpretación de su ámbito y de su rol, en particular de los conceptos de ambiente y estrategia (Partidário, 1999; Bina, 2003). Hay múltiples interpretaciones de la EAE en el mundo, estando muchas veces ausente su naturaleza estratégica. Por otro lado, el concepto de ambiente ni siempre es vasto e integrado como es obligatorio en un abordaje estratégico, antes visto con frecuencia bajo una óptica restrictiva, relacionada a los aspectos más físicos del ambiente. Efectivamente, los impactos negativos o positivos de una política, de un plan o de un programa pueden ser estratégicamente tan importantes desde un punto de vista social o económico como de lo físico y ecológico. Además, los impactos de una estrategia propuesta en un plan que ya posee una razonable integración ambiental, pueden ser más relevantes en términos sociales y económicos que en aspectos estrictamente ambientales (Partidário, 2004a). El surgimiento del concepto de sustentabilidad, integrador de las dimensiones ambiental, social y económica vino acentuar este debate y al mismo tiempo, a establecer una escala de referencia alternativa y más abarcadora (Dalal-Clayton & Sadler, 2005; Pope, 2006).

En la siguiente sección se desarrolla un poco más el tema de la evolución de la EAE bajo una óptica más teórico-científica.

4. Percepción y pensamiento científico en EAE

Mucho del debate sobre EAE resulta de dos razones fundamentales que afectan al desarrollo metodológico de la EAE y su aplicación práctica:

a. *Percepción y práctica de la EAE* es la primera razón y se relaciona con la percepción que los profesionales y las autoridades públicas tienen sobre la EAE, sea

como una metodología de apoyo a la decisión estratégica o, por otro lado, como una metodología de control y validación del componente ambiental de los planes, políticas y programas.

b. *Teoría científica que modela la práctica de EAE* es la segunda razón que se relaciona con la influencia de diferentes formas de pensamiento científico en la conceptualización de la EAE – en particular el determinismo racionalista y el pensamiento estratégico – que definen el concepto y los modelos de EAE, así como las actitudes, percepciones y, consecuentemente, las metodologías que son adoptadas por profesionales y autoridades.

La Figura 1 busca representar esta dialéctica, cuestionándose si la EAE es finalmente una nueva designación para una misma práctica metodológica, anteriormente establecida por la EIA, o si se trata de algo nuevo que busca crear un instrumento y una forma diferente de apoyar la toma de decisión.

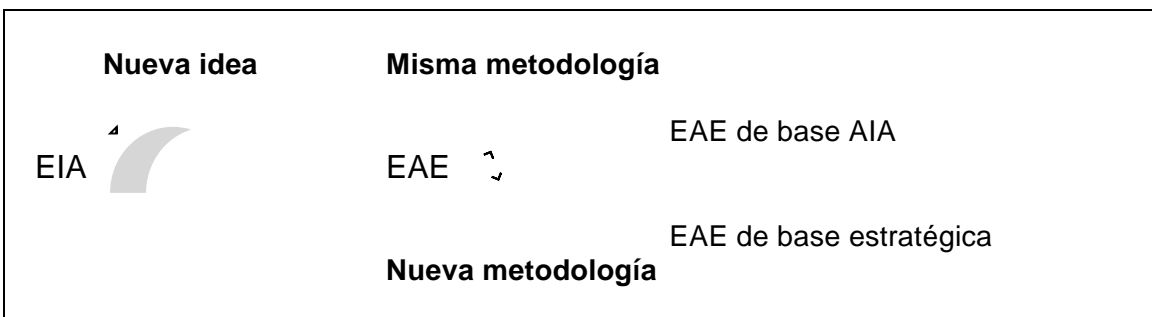


Figura 1. EAE: ¿nueva metodología o nuevo nombre para una metodología ya existente?

4.1. Percepción y práctica de la EAE

¿Cómo es que la EAE es concebida hoy en día por los profesionales y autoridades que actúan en EAE? Repasando la literatura existente, y con base en lo que ha sido discutido anteriormente en respecto a su evolución, parecen existir dos modos fundamentales de abordaje a la EAE:

1.1 - Como una nueva metodología que trata los impactos ambientales de estrategias de desarrollo en un contexto de sustentabilidad, o mejor, que adopta un abordaje integrado de factores ambientales y del modo como pueden afectar la sustentabilidad de las decisiones estratégicas.

1.2- Como una nueva designación para una metodología y una práctica ya existente, basada en las metodologías utilizadas en EIA de proyectos, aunque se la aplique a otros diferentes niveles de decisión más allá de los proyectos de desarrollo.

En el primer caso, se percibe la EAE como un instrumento estratégico: la EAE se aplica a decisiones de naturaleza estratégica, y debe ser usada estratégicamente en relación a la toma de decisión. En este artículo esto significa una EAE de base estratégica, que se relaciona con el modelo de EAE centrado en la decisión (Figura 2), ya presentado anteriormente (Partidário, 2007): no existe ningún proceso patrón o lineal para la EAE; en lugar de eso, una vez que la visión y los objetivos estratégicos de desarrollo estén identificados, resultantes de una primera percepción de los desafíos estratégicos fundamentales, se definen los objetivos de la EAE y su proceso de modo ajustado a la decisión. De esta manera, la flexibilidad de la EAE aumenta así como su adaptabilidad en relación a la decisión estratégica (Figura 2).

Proceso de Decisión



Proceso de
decisión lidera

EAE se adapta
a cada proceso

Figura 2 - Modelo de EAE centrado en la decisión

En el segundo caso, hay sobretodo una extensión de la metodología de EIA de su aplicación a proyectos de desarrollo para otros niveles considerados estratégicos de toma de decisión. La EAE utiliza los elementos básicos y la metodología patrón de EIA y sigue este proceso típico de la EIA para asegurar que las cuestiones ambientales sean consideradas en la decisión por medio de la evaluación y validación de la calidad ambiental de propuestas presentadas en planes y programas. Este ha sido el abordaje adoptado en una fase inicial de la aplicación de la EIA a políticas, planes y programas (ver sección 3 sobre la Evolución de la EAE) y que posteriormente se vino a designar como EAE.

Se puede argumentar que puede ser usada la EAE estratégicamente para permitir la integración ambiental y la sustentabilidad de las decisiones (Partidário, 1999; Sheate, *et. al.*, 2003). Esta perspectiva sobre EAE es cada vez más seguida por diversos investigadores, profesionales y autoridades en evaluación de impactos, planeamiento y ciencia política y requiere la utilización de la EAE como una nueva metodología.

A pesar de este movimiento creciente sobre un abordaje metodológico distinto para entender y conducir la EAE, muchos investigadores, profesionales y autoridades revelan la adhesión a la idea, pero se resisten a la innovación metodológica, insistiendo en seguir con la práctica metodológica con la cual están más familiarizados. Asimismo, a pesar de las adaptaciones y mejoras, muchas EAE todavía siguen la metodología familiar de base EIA y constituyen nada más que una nueva designación que aplica la misma metodología a planes y programas y también a proyectos.

4.2. Teoría y conceptualización científica de la EAE

Dos tesis doctorales recientemente concluidas por Tabatha Wallington, de Murdoch University, Australia (Wallington, 2002) y Olivia Bina, de Cambridge University, Inglaterra (Bina, 2003) han contribuido enormemente al conocimiento científico sobre EAE, discutiendo las teorías subyacentes, los conceptos, y agregando sugerencias

para su reconceptualización. Ambas sugieren que la EAE debe seguir más allá de la práctica de EIA, adoptando una naturaleza estratégica y adaptándose a un mundo crecientemente direccionado hacia abordajes estratégicos de planeamiento y gestión, con base en principios de aprendizaje organizacional, organización institucional, gobernabilidad, diálogos e instrumentos de comunicación (Vicente & Partidário, 2006). El trabajo desarrollado por Kornov & Thissen (2000), Nilsson & Dalkmann (2001), Leknes (2004), Hilding-Rydevik (2003) y otros tienen gran importancia para traer el debate de EAE hacia el nivel de la teoría científica.

La EAE ha evolucionado según dos escuelas de orientación fundamentales: la escuela de proyecto, ya expresada en el desarrollo de la EIA de proyectos, y que influyó a la EAE con las metodologías de base EIA, y la escuela de política y planeamiento que ha influenciado a la EAE con abordajes de naturaleza más estratégica. Esta diferenciación ya fue sugerida hace una década (Partidário, 1996), y parece hoy más evidente que nunca. La diferencia fundamental entre las dos escuelas reside en la naturaleza de los abordajes: la primera basada en aquellos del racionalismo-determinístico (Lichfield, et.al., 1975; McHarg, 1969) y la segunda en la visión estratégica del planeamiento (Friend & Jessop, 1969). Aún lejos de estar demostrado, los debates actuales sobre la EAE hacen recordar las largas discusiones existentes entre el racionalismo-determinístico y las escuelas estratégicas, sintetizadas en Faludi (1987).

Los primeros ejemplos de EAE siguieron exactamente los mismos pasos y abordajes metodológicos de la EIA (por ejemplo, el caso del *area-wide environmental assessment*, desarrollado por el US Housing and Urban Development Department en 1980), con la EIA sirviendo como base a la EAE. Estas tendencias son hoy en día una realidad y se revelan, por ejemplo, en la directiva europea 2001/42/CE, que se refiere a los efectos ambientales de ciertos planes y programas, adoptando requisitos semejantes en casi todo a los exigidos para la EIA de proyectos.

Sin embargo, en años más recientes, es posible percibir señales de un cambio en los abordajes hacia la EAE, traducidos en las preocupaciones de planeadores y científicos políticos para acercarla a los abordajes integrados en política y planeamiento. En particular, se encuentran aquellos que, habiendo atravesado la frontera de la evaluación de impactos, pueden confirmar que la EAE de base-EIA es extremadamente exigente en términos de datos, de información y que en la escala en la cual son abordadas políticas y tomadas otras decisiones estratégicas, no es compatible con las exigencias de un abordaje tipo EIA (por ejemplo Thissen, 1997). Solo las decisiones programáticas pueden eventualmente sujetarse a semejantes ejercicios, sobretodo cuando trabajan con grandes proyectos de naturaleza más pragmática. Gradualmente surgen abordajes de EAE que adoptan una metodología de base más estratégica permitiéndole desempeñarse de modo distinto de la EIA e intentar resolver problemas difíciles para las exigencias impuestas por la EIA. Esto significa cambiar los abordajes de EAE de los fundamentos del racionalismo-determinístico hacia los de las escuelas estratégicas, con todas las implicaciones que esa alteración implica para la práctica de la EAE.

La EAE se desarrolló porque la sociedad necesitaba instrumentos que permitieran la inclusión de las cuestiones ambientales en planeamiento de largo plazo y en abordajes sostenibles. Eso es lo específico de la EAE y no es una metodología de base-EIA la que conseguirá dar respuesta a esos desafíos. Como consecuencia de esta argumentación, se presentan en la Figura 3 cuatro modelos de EAE que reflejan la evolución de la EAE y la discusión anterior sobre las escuelas que la influyen.

Los modelos 1 y 2 son basados en el abordaje tipo-EIA y representan situaciones hoy claramente evidentes. En el modelo 1, la EAE se concentra exclusivamente en la

producción de un informe final; en el modelo 2, se asume alguna interacción con el proceso de decisión, pero aún así está dirigida hacia la elaboración de un informe final que asegura la validación de la calidad del proceso de planeamiento o programación. Se cuestiona en estos casos como son aseguradas las tres funciones que se entienden como fundamentales en EAE (integración, evaluación y validación) y que son presentadas en el Cuadro 4 más adelante.

El modelo 3 representa una situación ideal, de integración total, pero que ya demostró no ser adecuada para asegurar la transparencia de resultados de la EAE y su papel efectivo en la decisión. El modelo 4, de una EAE centrada en la decisión, es el que se está defendiendo (Partidário, 2003, 2004, 2005) y que permite asegurar la flexibilidad y adaptabilidad de la EAE al proceso de decisión, contribuyendo de un modo estratégico para integrar, evaluar y validar la consideración de cuestiones ambientales en un cuadro de referencia estratégico. Este abordaje exige una lógica de pensamiento estratégico y será profundizada en la siguiente sección.

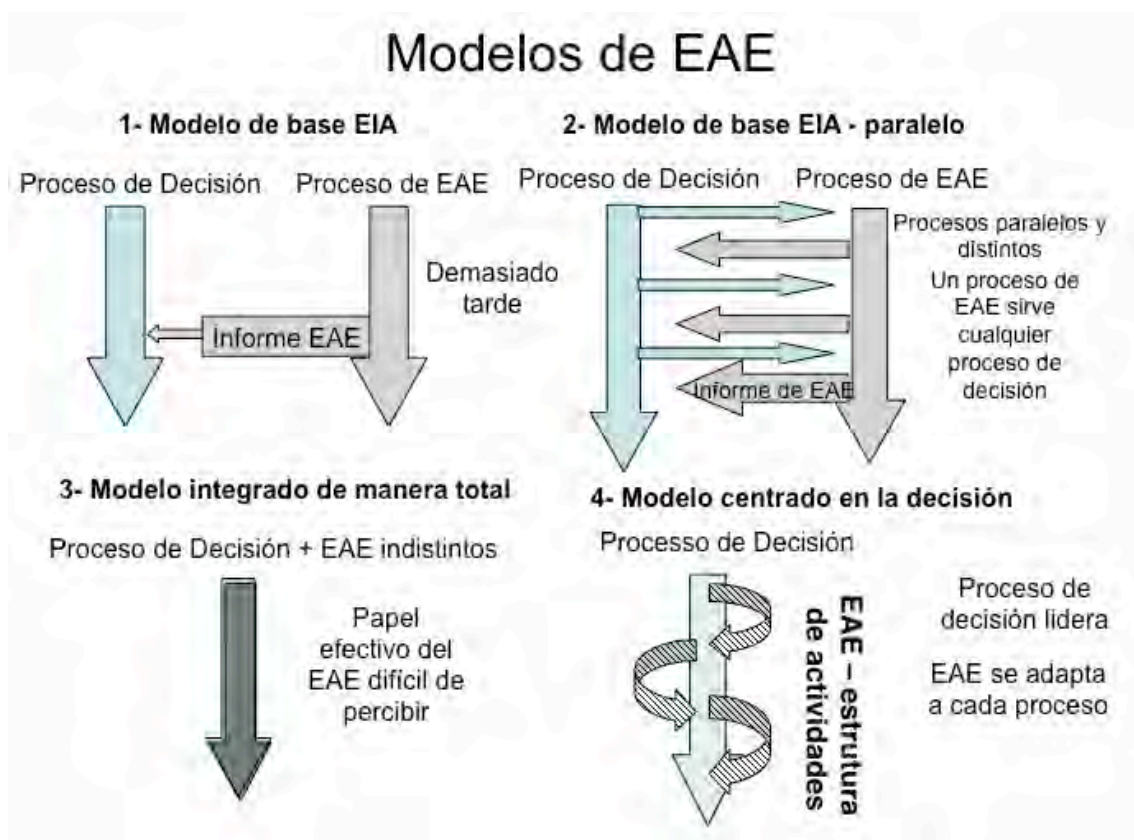


Figura 3 – Modelos conceptuales de EAE (Partidário, 2004)

5. La lógica del abordaje estratégico en EAE

Conocer el futuro ha sido desde siempre uno de los más grandes desafíos de la humanidad. Sin embargo, si pensar sobre ello no es fácil, evaluar las consecuencias futuras de las intenciones y acciones es todavía más difícil. Una de las cuestiones en este abordaje consiste en la propia lógica que debe asistir a los procesos de decisión estratégica. En la práctica del planeamiento y del desarrollo de política, la cuestión no está en saber que es lo que va a ocurrir, sino en saber planear y orientar acciones que permitan ayudar a construir un futuro deseable. Como afirma Sachs (2005), “lo esencial no es prever lo que va a acontecer, sino ayudar a dar forma al futuro”. En ese proceso se sabe que las intenciones de un plan o de una política no siempre se

concretizan, sea porque los recursos son insuficientes, sea porque los contextos de desarrollo y las prioridades se alteran o aún porque la sociedad, y los agentes de desarrollo, no responden a los desafíos políticamente definidos.

Esta es la realidad enfrentada por la EAE. De esa manera, lo que se torna esencial en EAE es, por un lado, hacer un contexto basado en una visión y objetivos futuros, y por otro, ayudar a reflexionar sobre las oportunidades e consecuencias de las opciones, o direcciones, de desarrollo futuro, más que analizar en detalle los impactos, y las medidas de mitigación, de propuestas de acción que nunca podrán llegar a concretizarse (Partidário, 2006).

Entre EAE y EIA subsisten en común los grandes principios de la participación, transparencia, responsabilidad, proactividad, sistematización, relevancia, entre otros. En ambos casos son instrumentos de evaluación de impactos que parten de una situación existente, la proyectan en un horizonte futuro, estiman resultados de acciones que pueden alterar las tendencias, e informan la decisión por medio de recomendaciones, o medidas, que buscan garantizar procesos de sustentabilidad y niveles adecuados de calidad ambiental.

Con frecuencia se afirma que la gran diferencia entre EAE y EIA se traduce en su aplicación a diferentes niveles de decisión: políticas, planes y programas en el caso de la EAE, proyectos de desarrollo en el caso de la EIA. Esa es una diferencia, pero no es la única y actualmente, tampoco es la más importante. Y esto porque es perfectamente posible y aceptable emplear la EIA para evaluar las propuestas finales de los planes y programas, como se verifica en muchos ejemplos designados de EAE que utilizan metodologías de EIA, lo que es estimulado por la Directiva 2001/42/CE. Es posible también usar la EAE para evaluar la estrategia subyacente a grandes proyectos antes de pasar a la evaluación operacional de las múltiples partes que concretizan un macroproyecto.

Asimismo, la diferencia entre EAE y EIA se establece sobretodo en la forma (concepto) y en la práctica (aplicación), desde el abordaje metodológico al raciocinio y lógica mental que asiste a su aplicación.

En la Figura 4 se pretende ilustrar esa diferencia. En la Figura 4a) se representa el comportamiento de una metodología de base EIA donde se evalúa el impacto de las soluciones propuestas en un plan o programa. En la Figura 4b) se representa el comportamiento de una metodología de base estratégica, donde se evalúa la capacidad de un plan o programa (o una política) para solucionar un problema o las alternativas estratégicas para resolverlo.

O sea, en la Figura 4a) el enfoque principal es en el propio Plan o Programa, mientras que en la Figura 4b) el enfoque está en los problemas que el Plan o Programa se propone a resolver. Este último es el enfoque que se argumenta en este artículo y debe constituir el fundamento de la EAE y que, partiendo de ese supuesto, deberá soportar las bases para el desarrollo de una EAE distinta, concretizando el anhelado instrumento que hará aumentar la eficacia de la EIA y de los procesos de planeamiento, aunque sin sustituirla.

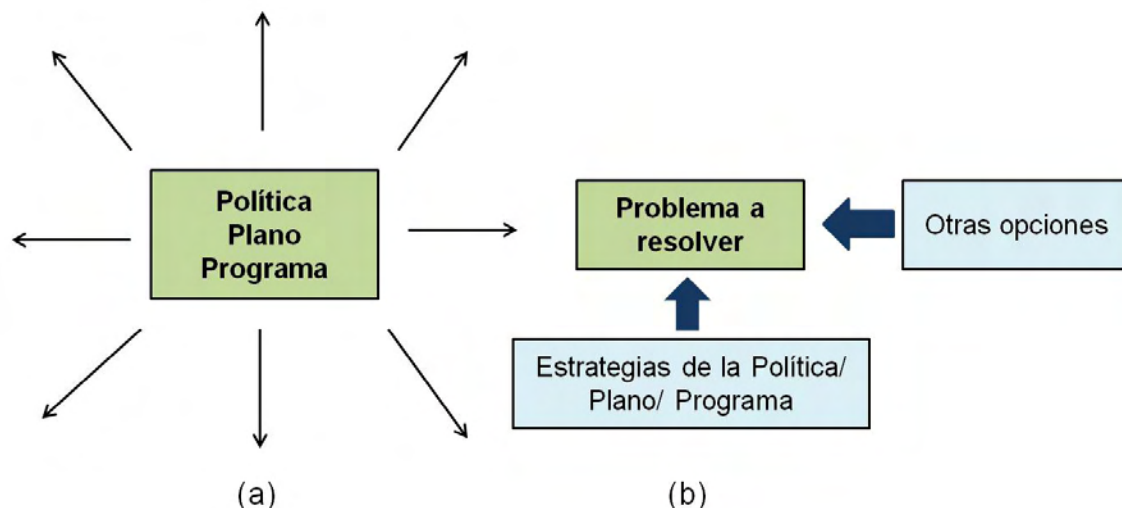


Figura 4 – (a) Evalúa los impactos de una Política/Plan/Programa (metodología de base EIA) y (b) evalúa el impacto de la estrategia de una Política/Plan/Programa (metodología de base estratégica)

Prever y estimar rigurosamente por medio de la EIA los impactos negativos o positivos de determinado proyecto de desarrollo es una tarea bastante compleja. Aún conociendo razonablemente lo que se pretende hacer, la incertidumbre muchas veces impide evaluaciones más rigurosas y, sobretodo, de un consenso social sobre las ventajas y desventajas de la iniciativa.

Cuando se trata de prever y evaluar los impactos de acciones de política, planeamiento o programación, normalmente atribuidos a la EAE, la incertidumbre es todavía mucho más perceptible. Esas acciones “estratégicas” jamás podrán ser implementadas como tal, o en lugar de las acciones previstas. Otras acciones no esperadas pueden ocurrir, lo que vuelve la tarea de evaluación más compleja que en el caso de la evaluación de proyectos. Por esa razón, la EAE exige un abordaje propio, flexible, que acomode la incertidumbre y el desconocimiento inherente, lejos de la práctica racionalista y del rigor normalmente involucrado en procesos de mayor exactitud y control, como ocurre en EIA en la evaluación de proyectos (y a veces también en evaluaciones programáticas).

Lo que se torna esencial en la EAE como instrumento de evaluación de impactos de naturaleza estratégica es ayudar a reflexionar sobre las oportunidades y consecuencias de optar por determinadas direcciones de desarrollo en el futuro (Figura 4b) y no, tal como en la EIA, asumir resultados esperados de planes y políticas como altamente probables, para evaluar sus impactos positivos y negativos, proponiendo medidas de minimización o compensación de sus impactos negativos (Figura 4a).

Uno de los grandes desafíos de la EAE reside entonces en la capacidad de evaluar las posibles oportunidades y consecuencias de estrategias de desarrollo territorial y sectorial, y consecuentemente “juzgar” el mérito o los riesgos de proseguir con esas estrategias, eventualmente proponiendo mejores “direcciones” que se deben seguir. En ese marco de estrategia en el cual la EAE se desarrolla, se necesitan señales o pistas de orientación en relación a lo que pueda ser un futuro deseable, para que pueda asumirse como referencial y así obtener una base de apoyo más consistente para una evaluación estratégica.

Actuar en EAE exige pensamiento estratégico en los procesos de decisión y en las organizaciones involucradas. Definir una visión, grandes objetivos, metas e indicadores de monitoreo son ingredientes típicos en abordajes estratégicos, pero solamente si tienen la flexibilidad y la cultura estratégica de decisión subyacente, que permitan el rápido ajuste frente a alteraciones de contexto.

Como consecuencia de la lógica estratégica que se buscó desarrollar en esta sección, son presentados en el Cuadro 2 siete supuestos esenciales que fundamentan la metodología de base estratégica que se ha tratado de desarrollar para EAE, y que se detalla en la sección siguiente.

Cuadro 2 – Siete supuestos de un abordaje estratégico en EAE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Esclarecer los objetivos de una EAE y el contexto de evaluación 2. Mantener un horizonte de largo plazo y una perspectiva positiva, holística e integrada 3. Enfocar únicamente en factores estratégicos (preferencia $3 < X < 8$) y trabajar con tendencias (procesos) 4. Adoptar una actitud de facilitador de decisión, apoyando al responsable por la toma de decisiones y estimulando decisiones sustentables. 5. Informar con frecuencia la decisión de manera estratégica y pragmática (ventanas críticas de decisión) con el propósito de auxiliar en la toma de decisión 6. Utilizar estrategias de comunicación, considerar múltiples perspectivas y actuar por medio de una buena gobernabilidad 7. Garantizar el seguimiento de las decisiones tomadas (monitoreo y revisión sistemática de objetivos)

6. Metodología de base estratégica para AAE

La definición de un abordaje metodológico para EAE exige claridad en relación a sus objetivos, funciones y a los resultados esperados. En los Cuadros 3 a 5 son presentados sucesivamente los diferentes elementos que permiten contextualizar la metodología que se propone.

Cuadro 3 – Objetivos de la EAE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar la integración de consideraciones ambientales, sociales y económicas en los procesos de planeamiento, programación y de elaboración de políticas; 2. Detectar impactos, evaluar y comparar opciones alternativas de desarrollo mientras las mismas estén todavía en discusión; 3. Producir contextos de desarrollo más adecuados a futuras propuestas de desarrollo.

Cuadro 4 – Tres funciones de la EAE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Función de integración de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad en los procesos estratégicos que permitan mejorar la calidad de las decisiones actuales y futuras. 2. Función de evaluación de impactos, es decir, de las oportunidades y

riesgos inherentes al seguimiento de determinadas estrategias, apoyadas por medidas de planeamiento.

3. Función de **validación de la calidad** de los procesos estratégicos y consecuentemente de sus resultados.

Cuadro 5 – Resultados esperados con la EAE

1. Una estrategia institucional y de comunicación que tenga como objetivo crear el espacio sociopolítico necesario para la decisión estratégica y la EAE
2. El cuadro estratégico de referencia, que define el contexto de la EAE y establece el referencial para su integración y evaluación
3. La identificación de los factores críticos que darán estructura y contenido a la integración y a la evaluación en EAE
4. La propuesta de un conjunto de iniciativas que aseguren la integración proactiva de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad
5. Una evaluación de los riesgos y oportunidades
6. Directrices para planeamiento, gestión y monitoreo
7. Un programa de seguimiento efectivo que mantenga el abordaje estratégico y que permita validar lo que se haya elegido.

La naturaleza innovadora de este abordaje reside en un conjunto de aspectos de naturaleza comunicacional, técnica y procesal. Se entiende, además, que la EAE se constituye siempre en tres componentes fundamentales e inseparables:

(1) Un componente **técnico** que soporta la definición de objetivos, metas e indicadores, que identifica los estudios a realizar, permite reunir la información necesaria y suficiente en función del *timing* y de los datos disponibles, y selecciona las técnicas adecuadas para evaluación.

(2) Un componente de **comunicación, participación e involucramiento** de agentes que asegura la difusión de información y el cruce de las múltiples perspectivas, una visión integrada y procesos participativos adecuados al problema, a los *timings*, y a la naturaleza de los agentes.

(3) Un componente **procesal** que desarrolla el montaje y la interconexión entre un proceso de EAE y los procesos decisorios y que establece las reglas de gobernabilidad que gerenciarán la integración de los procesos. Esta articulación entre un proceso de EAE y los procesos decisorios estratégicos es lo hace de la EAE un proceso flexible y adaptable a cada caso.

La metodología de base estratégica para EAE que se sugiere constituye así una práctica innovadora en la medida que:

1. Utiliza diálogo, persuasión y negociación como técnicas a lo largo de todo el proceso. Establece un marco de gobernabilidad institucional y participación y reconoce diferentes perspectivas.
2. Crea un marco estratégico de referencia. Trabaja sobre una visión de futuro sustentable y objetivos de desarrollo y crea un referencial de evaluación.
3. Identifica factores críticos. Enfoca los factores estratégicos fundamentales en la propuesta y los factores ambientales.

4. Procede al diagnóstico de tendencias, no de momentos. La caracterización del punto de partida se asienta en un análisis de tendencias. Lo que interesa es el análisis dinámico y no el análisis estático.
5. Desarrolla estudios que contribuyen al análisis de los factores críticos en EAE, y no para un estudio de EAE.
6. Analiza las estrategias y evalúa opciones de estrategia para diferentes escenarios de futuro.
7. No prioriza la mitigación. La prioridad es explorar opciones que permitan una selección, anticipar y evitar riesgos o impactos negativos, y explorar oportunidades o impactos positivos. La mitigación surge más tarde a nivel de operaciones concretas y de la EIA de proyectos.
8. Se basa firmemente en el seguimiento. Se constituye como un proceso: concepción, evaluación, monitoreo y trabaja al lado del planeamiento.
9. Prepara varios informes, cortos y sucesivos, que acompañan las diferentes etapas y actividades en EAE y son informativos en las ventanas de decisión. Rehúsa la noción de preparación de un informe final.

En el Cuadro 6 se presenta la estructura general de una metodología para EAE que se fundamenta en un abordaje estratégico y en el conjunto de supuestos anteriormente enunciados (Partidário, 2007b). Esta metodología ha sido aplicada en diferentes contextos. Por ejemplo, en el Cuadro 7 se presenta su aplicación para el desarrollo de una metodología de EAE para el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB, 2004) y en la Figura 5 se muestra su aplicación a la estrategia de inversión de la SAIP en el Parque Alqueva (SAIP/ECOSSISTEMA, 2003).

Estos dos casos demuestran que la definición de una metodología estructurante de base, tal como la presentada en el Cuadro 6, no implica en su adopción *ipsis verbi*. La idea con esta metodología no es proveer la receta que se aplica a todos los casos, sino presentar aquellos que son los elementos, y la secuencia, necesarios para la conducción de una EAE con una naturaleza estratégica.

La explicación de esta metodología es objeto de un desarrollo más amplio y que será publicado en breve. En todo caso, la idea ha sido usada en diversos contextos y aplicaciones, como ya referido aquí. En el Cuadro 7 y la Figura 5 se presentan dos de esos ejemplos, que siguen de forma más sistemática esta idea metodológica, lo que permite demostrar como ella se transforma para ajustarse a objetivos distintos, y sobretudo a diferentes exigencias de carácter decisorio y a objetos y escalas de evaluación, manteniendo los elementos esenciales de base.

Cuadro 6. Metodología de Base Estratégica para EAE
<p>1- Contexto para la EAE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar el objeto de evaluación (definir el problema, encuadrar la visión y los objetivos de desarrollo) 2. Identificar los factores críticos para la EAE: las cuestiones estratégicas frente a las tendencias, los factores ambientales, las interacciones/conflictos sectoriales y el cuadro de referencia (objetivos de ambiente y sustentabilidad) 3. Identificar los objetivos de la EAE 4. Establecer el foro apropiado de actores y la estrategia de comunicación e involucramiento 5. Establecer el esquema de conexión a los procesos de política, planeamiento y programación - integración de proceso y ventanas de decisión

2- Análisis y evaluación

6. Caracterizar y analizar las principales tendencias relacionadas a los factores críticos
7. Usar escenarios futuros posibles y considerar opciones y alternativas para alcanzar los objetivos propuestos
8. Evaluar y comparar opciones (usar criterios de evaluación) que permitan selecciones
9. Concluir sobre oportunidades y riesgos, y medidas de gestión

3- Seguimiento

10. Proponer un programa de seguimiento (directrices de planeamiento, monitoreo y de gestión) y los arreglos institucionales necesarios para una buena gobernabilidad.

Fuente: Partidário, 2006

En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, la metodología que consta del Cuadro 7 fue en primer lugar propuesta para acompañar el lanzamiento de un nuevo instrumento financiero de crédito el CCLIP (*Conditional Credit Line for Investment Programmes*) (IDB, 2004), y es, actualmente, la base de la preparación de los términos de referencia para EAE promovida por el Banco en América Latina.

La metodología de la Figura 5 ha sido desarrollada para acompañar la preparación y reflexión sobre las dimensiones ambientales y de sustentabilidad de una estrategia de inversión privada en el ámbito del turismo. La EAE empezó a ser aplicada simultáneamente con la conceptualización de la inversión, analizando sus vectores principales y contribuyendo para la definición del plan de desarrollo de la inversión (SAIP / ECOSSISTEMA, 2003). Actualmente en su segunda etapa, se reflexiona sobre las opciones realizadas, las iniciativas conducidas y las abandonadas en virtud del desarrollo de la estrategia y de la EAE.

Cuadro 7. Metodología de EAE adoptada por el Banco Interamericano de Desarrollo – abordaje en 6 etapas.

1. Comprender la naturaleza de la propuesta

- Visión y objetivos de la propuesta
- Oportunidades ambientales y sociales y conflictos potenciales
- Contexto de política y planeamiento
- Resultados ambientales y sociales y valor agregado

2. Contexto para EAE

- Cuadro de política sectorial / global
- Enfoque para la EAE
- Objetivos de la EAE
- Necesidades y disponibilidad de información
- Definición del proceso de EAE

3. Definición de un abordaje participativo

- Agentes clave
- Plan de comunicación
- Mecanismos de participación

4. Ámbito de las principales cuestiones y alternativas

- Análisis del problema
- Estudios necesarios e información
- Opciones alternativas a la propuesta

- Consecuencias estratégicas de las diferentes opciones
 - Interacción con los agentes principales
 - Formas de mejoría de la propuesta
- 5. Evaluación de los resultados y beneficios ambientales y sociales**
- Establecer criterios de evaluación adecuados
 - Reunir información relevante
 - Evaluar comparadamente opciones alternativas
 - Interactuar con los agentes principales
 - Elaborar la evaluación final
- 6. Establecer un esquema de acción subsiguiente (seguimiento)**
- Esquemas de monitoreo
 - Arreglos institucionales
 - Mecanismos de retroacción

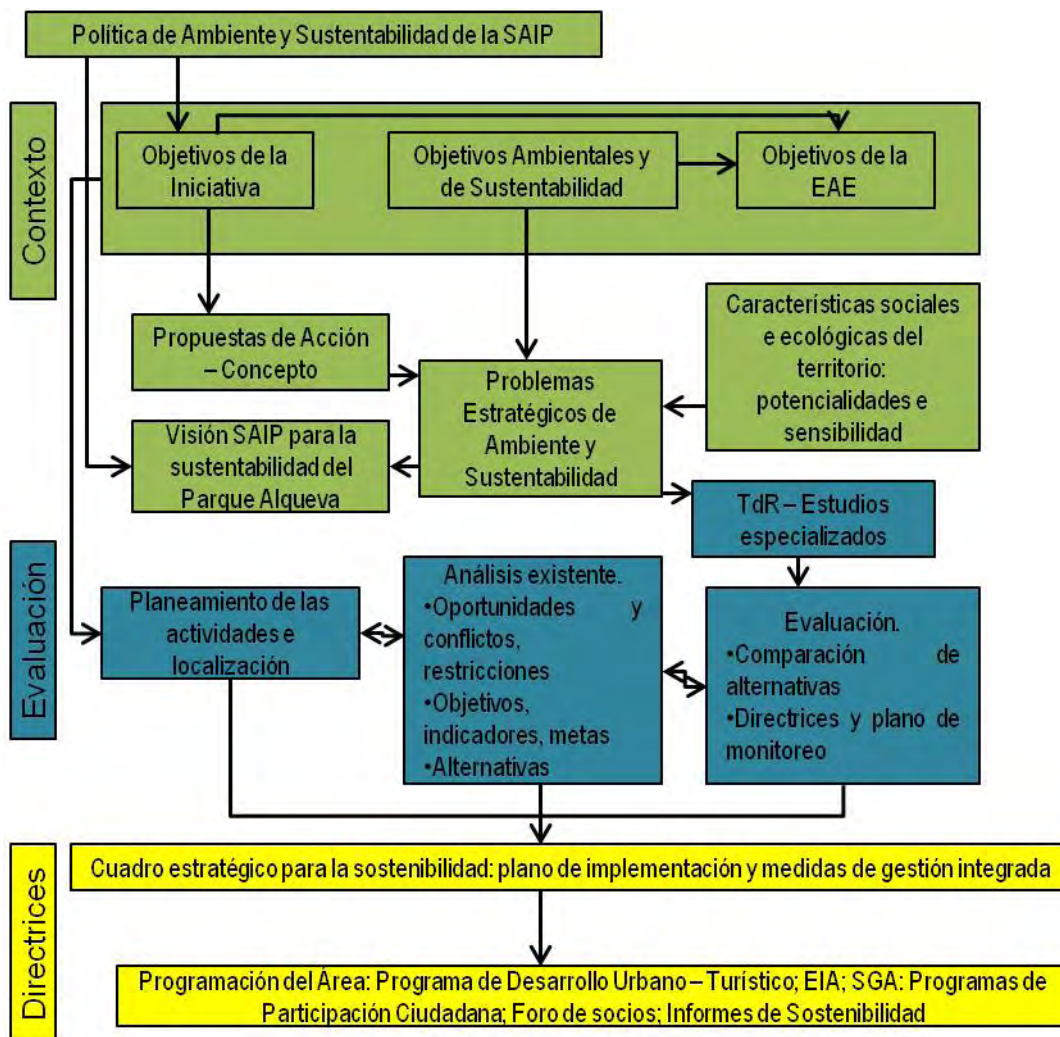


Figura 5. Metodología de EAE aplicada a la estrategia de inversión de la SAIP en el Parque Alqueva (SAIP/ECOSSISTEMA, 2003)

4. El cumplimiento de la Directiva 2001/42/CE y ejemplos de adaptación de la metodología de base estratégica para EAE

La Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de efectos ambientales de determinados planes y programas desarrolla una serie de requisitos (EC, 2003) que se están interpretando por los estados-miembros por medio de diferentes abordajes (Jones, et. al, 2005; Partidário, 2006a). Se exponen a seguir aquellos que son considerados como los requisitos fundamentales de la directiva europea 2001/42/CE:

- Objetivo (Art. 1º) – establecer un elevado nivel de protección ambiental, contribuir para la integración de las consideraciones ambientales en la preparación y aprobación de planes y programas y promover un desarrollo sustentable.
- Informe ambiental (nº 1, art. 5º) – preparación de un informe ambiental con la identificación, descripción y evaluación de los eventuales efectos significativos y de alternativas razonables, llevando en cuenta el objetivo y o ámbito de aplicación territorial respectivo.
- Contenido del informe (Anexo I) – describe el contenido del informe que incluye la descripción de los objetivos del programa y de las relaciones del programa con otros planes y programas pertinentes, los aspectos ambientales pertinentes en relación con la biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, suelo, agua, atmósfera, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural (incluyendo arqueológico y arquitectónico), paisaje y interrelación de los factores mencionados.
- Consultas (nº 4, art. 5º) – Consultar a las autoridades con responsabilidades ambientales específicas, para determinar el alcance y nivel de detalle del informe ambiental.
- Consultas (art. 6º) – Facultar el informe ambiental y programa a las autoridades con responsabilidad ambiental específica, y al público, en plazos adecuados para obtener observaciones, previamente a la aprobación del programa, identificando las autoridades referidas, así como el público afectado o interesado, incluyendo organizaciones no-gubernamentales pertinentes y otras organizaciones interesadas.
- Consultas transfronterizas (art. 7º) – proceder a la consulta de estados miembros potencialmente afectados, si se justificar en función del ámbito de las incidencias del programa en evaluación.
- Influencia en la decisión (art. 8º) – llevar en consideración en el proceso de programación los resultados de la evaluación y consultas realizadas.
- Información sobre la decisión (art. 9º) – Por medio de declaración, informar al público y a las autoridades consultadas, sobre la forma como las consideraciones ambientales fueron tomadas en cuenta en el programa, presentar el programa y las medidas de control que cumplirán con lo dispuesto el art. 10º.

La preparación de un Informe Ambiental es uno de los requisitos más importantes de la directiva que, en conjunto con su Anexo I relativo al contenido del informe, acaba por acercarla a lo que es normalmente exigido por la EIA de proyectos, sea en materia de forma o en relación al contenido. Por otro lado, la directiva posee aspectos bastante positivos como son los requisitos para consulta institucional en fase de establecimiento del ámbito de la EAE, así como la consulta al público e institucional sobre el conjunto plan/programa y EAE. Este aspecto es aún más relevante cuando se considera que la discusión pública de planes y programas es todavía claramente insuficiente en el ámbito de las legislaciones sectoriales, lo que significa que la EAE irá a instituir prácticas de transparencia e involucramiento ciudadano bastante importante en fases anteriores a los procesos de decisión. El monitoreo es otra de las ventajas importantes

de esta directiva, a pesar de la duda sobre su eficacia frente a prácticas existentes en relación al monitoreo de la EIA de proyectos.

Tal como en los otros estados-miembros, Portugal tendrá también que cumplir la directiva, no siendo todavía formalmente conocida la articulación legal que irá exigir los requisitos de la misma. La Dirección General del Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano (DGOTDU) decidió anticipar la legislación y publicó en 2003 una guía con una metodología para EAE (Figura 6) (DGOTDU, 2003) que se dirige especialmente a planes de ordenamiento del territorio de carácter estratégico. Esta metodología, cuyo objetivo es de naturaleza técnica y motivadora de buenas prácticas, aún sin poseer cualquier mandato legal, fue, sin embargo, objeto de publicación internacional (Partidário, 2005a), y satisface a la directiva en la mayoría de sus requisitos.

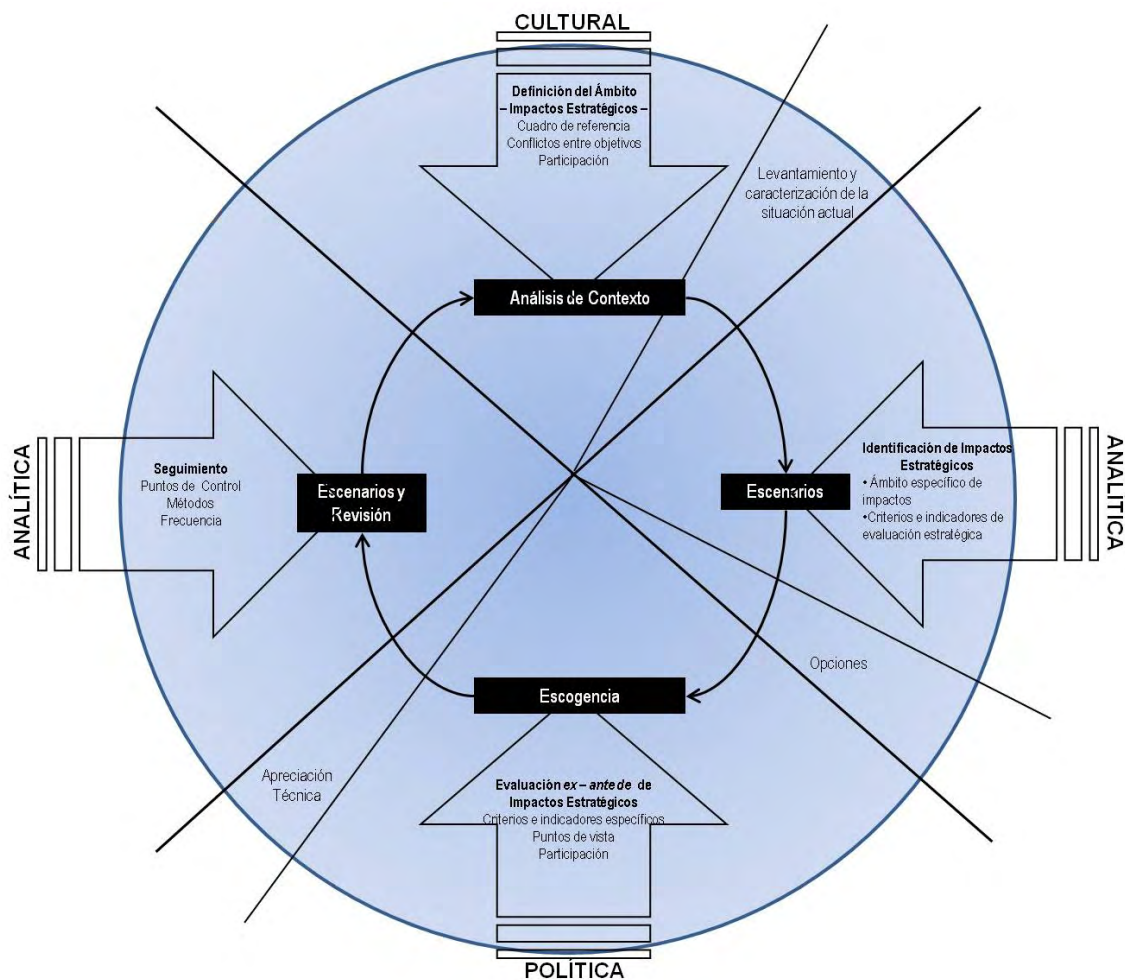


Figura 6 – Metodología de evaluación estratégica de impactos en el ordenamiento del territorio (DGOTDU, 2003)

El Cuadro 8 presenta la relación que se puede establecer entre la metodología de base estratégica para EAE, tal como la publicada por DGOTDU (2003) y los requisitos de la directiva, mostrando, de esa forma, como ella permite cumplir con prácticamente todos los requisitos técnicos y de consulta institucional y del público, así como los de monitoreo, tal como están previstos.

Tal como en el ejemplo señalado, los aspectos exigidos por la directiva requieren elementos adicionales en la metodología de base estratégica para EAE, presentada en

el Cuadro 6, y corresponden, en particular, a la exigencia en la preparación de un Informe Ambiental Final, y al contenido del mismo, tal como descrito en el Anexo I de la directiva, en particular en lo que refiere a la línea f) y al entendimiento de efectos significativos en el ambiente.

Mientras la metodología de base estratégica del Cuadro 6 incentiva la investigación de factores críticos, diferentes del caso a caso y en función del contexto específico de decisión estratégica y de la EAE, la directiva, al definir en el Anexo I, línea f), el conjunto de parámetros ambientales relevantes, invita a la realización de caracterizaciones ambientales iniciales que estudian todos los factores de forma igualmente profunda, independientemente de su relevancia. Es natural que una lectura criteriosa de la directiva torna claro la posibilidad de hacer interpretaciones sobre la relevancia de esos efectos ambientales para cada caso. Sin embargo, para eso sería necesario que estuviera enfatizada la necesidad de hacerse una selección previa de factores críticos relevantes antes de los estudios de caracterización.

Cuadro 8. Requisitos de la Directiva 2001/42/CE y correspondencia en la Metodología de Evaluación Estratégica de Impactos (EEI), publicada en DGOTDU (2003)	
Requisitos da Directiva 2001/42/CE	Metodología de EEI (DGOTDU, 2003)
Art 1º - Objetivos	Presupuestos do modelo - Objetivos/critérios (p. 28)
Art 2º - Definiciones	n.a.
Art 3º- Ámbito de aplicación	Ámbito de aplicación (p.13)
Art 4º, nº1 - Calendarización	Presupuestos del modelo - Calendarización (p. 29)
Art 4º, nº2 - Integración de los procedimientos en vigor	Modelo, p. 19, 27
Art 5º, nº1 – Informe ambiental e identificación, descripción y evaluación de las alternativas razonables	Presupuestos do modelo - Informe (p. 29) Productos de la EEI – Informe de AEI (3ª Fase) que incluye identificación, descripción y evaluación de las alternativas consideradas (p. 52) (en el seguimiento de la preparación de informes intermedios: Informe de la definición del ámbito (1ª Fase), Informe de identificación de Impactos (2ª Fase))
Art 5º, nº 4 – Consultas en fase de definición del ámbito del informe ambiental	1ª fase – Definición del ámbito, consulta de autoridades (pg 39 y 41)
Art 6º - Consultas	Presupuestos del modelo - Participación pública (pg 29) - Participación institucional (pg 29) 1ª fase – Definición del ámbito, consulta de autoridades (pg 39 y 41) 3ª fase – Evaluación de Impactos (pg 43 y 45) Actividades conjuntas EEI y planeamiento (pg 48)
Art 7º - Consultas transfronterizas	n.a.

Cuadro 8. Requisitos de la Directiva 2001/42/CE y correspondencia en la Metodología de Evaluación Estratégica de Impactos (EEI), publicada en DGOTDU (2003)	
Requisitos da Directiva 2001/42/CE	Metodologia de EEI (DGOTDU, 2003)
Art 8º- Integración en la decisión	Presupuestos del modelo - Caracter de EEI (p. 28) - Procedimiento de EEI (p. 28) - Integración sectorial (p. 28) - Forma da metodología (p. 29) - Calendarización (p. 29) - Equipos técnicos (p. 29) 1ª fase - Definición del ámbito (p. 39-41) 2ª fase - Identificación de Impactos (p. 41-42) 3ª fase - Evaluación de Impactos (p. 43 e 45) 4ª fase – Ejecución y revisión (p. 45-46)
Art 9º- Información sobre la decisión	n.a.
Art 10º- Control	4ª fase – ejecución y revisión (p. 49, 52 y 53)

Por otro lado el informe ambiental se convertido, como la práctica lo ha demostrado, en la razón de realización de la EAE, lo que una vez más puede tornar absurda a la propia EAE y a su papel de facilitador de la decisión.

Considerando que la metodología de EAE preparada para la guía de DGOTDU (Partidário, 2003) permite cumplir la directiva, fue recientemente desarrollada una metodología para el programa de plataformas logísticas (Partidário, 2006b) (Figuras 7 y 8). El abordaje fue ajustado, una vez más, para dar respuesta a los requisitos de la directiva, ya que la misma prevé la preparación de un informe final así como la consideración de factores ambientales que buscan dar respuesta a los efectos significativos previstos en la línea f) del Anexo I de la directiva. En el Cuadro 9 se presenta la forma como los efectos ambientales de la directiva son traducidos en temas ambientales relevantes para la realidad del Programa Portugal Logístico.

Cuadro 9. Temas relevantes para la EAE del Programa Portugal Logístico	
Directiva 2001/42/CE	Correspondente tema para a AAE dos PO
Biodiversidad Fauna Flora	Biodiversidad Océanos e Zonas Costeiras
Población Salud humana	Pobreza Salud
Agua	Agua
Suelo Atmósfera	Desertificación Calidad Física del Ambiente Energía Riesgos Naturales y Tecnológicos
Factores climáticos	Alteraciones Climáticas

Bienes materiales	Ordenación del Territorio Transportes Economía
Patrimonio cultural Paisaje	Patrimonio cultural Paisaje

La metodología para el Portugal logístico considera dos niveles de análisis distintos – el nivel de la estrategia de la red logística y el nivel de la solución logística (Figura 7). Esta particularidad determinada por la naturaleza del objeto de evaluación, induce a ajustes en el abordaje metodológico (Figura 8), designando el modo como se identifican los factores críticos y como se relacionan con las diferentes escalas de evaluación (Cuadro 10), lo que determina estudios diferentes para la red y la solución.

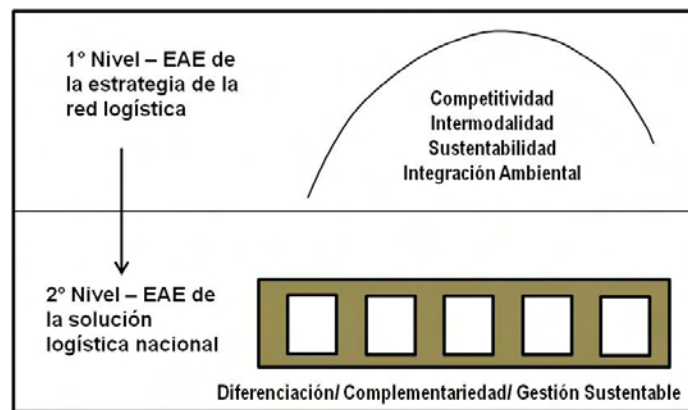


Figura 7 – Dos niveles de evaluación en la EAE del Programa Portugal Logístico (Partidário 2006b)

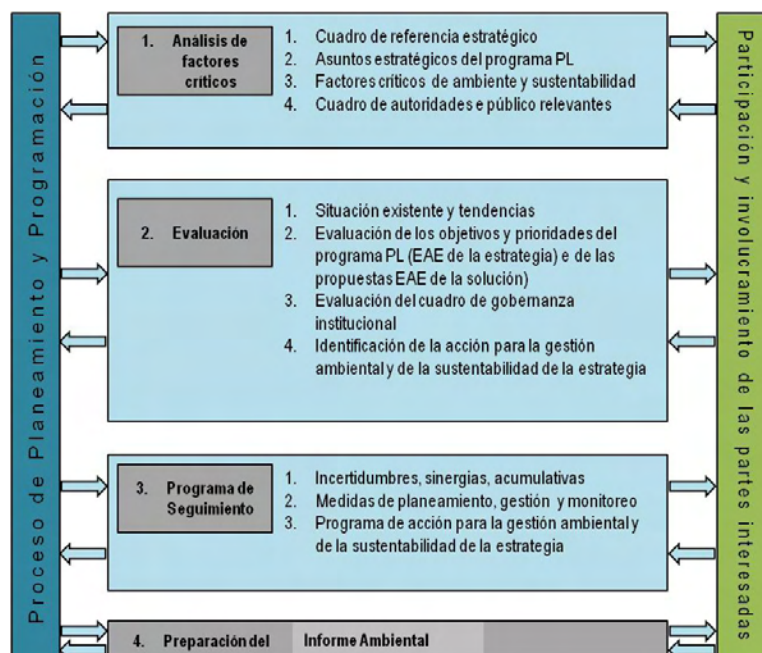


Figura 8 – Metodología de EAE para aplicación al Programa Portugal Logístico (Partidário, 2006b)

Cuadro 10. Factores críticos y criterios relevantes del programa Portugal Logístico para evaluación de impactos estratégicos		
	Factores críticos	Criterios
EAE de la Estrategia - lógica y razón de una red logística	Alteraciones climáticas	Consumos energéticos Emisiones (transportes, procesos de producción)
	Biodiversidad	Fragmentación
	Ordenación territorial	Redes (infraestructuras y actividad transportadora) Distancia y Accesos a centros de distribución y producción Dinámica territorial inducida
	Economía	Competitividad ibérica e internacional Inclusión social y empleo Ganancias ambientales
	Gobernanza	Redes institucionales Funcionalidad de la ventana logística única
EAE de la solución - Impactos en los nudos de la red	Calidad física del ambiente	Residuos Calidad del agua y del aire Ruido Riesgos
	Relación con recursos naturales y culturales	Destrucción de recursos Valoración directa e inducida
	Ordenación territorial	Localizaciones alternativas Desactivación de baldíos logísticos
	Modelo de negocio	Funcionalidades Cooperación público privada Economía local Competitividad y Innovación – coherencia con la orientación estratégica

Fuente: Partidário (2006b)

7. Conclusión

Se pretendió informar a los potenciales utilizadores de este instrumento sobre su concepto, su papel en la decisión, y en los beneficios y oportunidades que puede representar su utilización eficaz. La intención es dejarles preparados para el entendimiento de las posibles malas interpretaciones que una implementación inadecuada pueda manifestar.

En este artículo se ha presentado y justificado un concepto de EAE de naturaleza estratégica, que se defiende como alternativa al modelo que sigue la metodología de EIA. Se buscó justificar como la naturaleza estratégica de un abordaje metodológico para EAE puede dar respuesta a las preocupaciones y desafíos que desde los primeros años llevaron al desarrollo de un instrumento alternativo a la EIA y que, con el desarrollo de la práctica, terminó por considerarse como una opción alternativa.

Presentando lo que se entiende por una lógica estratégica, se desarrollaron argumentos que buscaron establecer claramente la diferencia entre una EAE de base estratégica y la EAE de base EIA, argumentando que es necesario ser innovador en EAE y buscar nuevas formas de tornarla eficaz. Se concluyó además que, a pesar de a la naturaleza metodológica de base EIA que caracteriza la Directiva Europea 2001/42/CE, es posible conducir la EAE con un abordaje estratégico que la satisfaga la Directiva desde que sean adoptados elementos de naturaleza estratégica que deben caracterizar el instrumento. Eso incluye:

1. Asegurar la relación procesal entre la EAE y los procesos de planeamiento e identificar “ventanas” críticas de decisión;
2. Adoptar una estrategia de comunicación y participación dirigida;
3. Desarrollar un enfoque selectivo inicial en pocos, pero relevantes factores críticos, que orienten y estructuren la evaluación;
4. Anclar la EAE en un marco de referencia estratégico holístico y de largo plazo;
5. Acompañar el proceso de EAE de varios y sucesivos pequeños “informes” dirigidos a la toma de decisión, con información breve, objetiva y sistemática;
6. Dar orientaciones de seguimiento que se traduzcan en la mejoría de prácticas de planeamiento.

La EAE no debe ser conducida solamente porque es obligatoria por ley. La EAE tiene una razón de ser y una lógica ambiental y de eficacia que la justifica, puede ser un auxiliar de decisiones estratégicas llevando a su mejoría del punto de vista de la integración de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad, lo que exige un abordaje que explore y promueva su naturaleza estratégica. Solamente con ese tipo de abordaje la EAE podrá traer ventajas para la decisión estratégica, para la práctica del planeamiento, y para la práctica de la EIA.

9. Referencias

Balfors, B. 1994. EIA and a General Plan in Sweden: A Case-Study. *Nordic EIA Effectiveness Workshop*. Tuusula (Finland).

Bina, O. (2003) *Re-conceptualising Strategic Environmental Assessment: theoretical overview and case study from Chile*. PhD Thesis, Cambridge: University of Cambridge.

Dalal-Clayton, B. and Sadler, B., 2005, *Strategic Environmental Assessment, a sourcebook and reference guide to international experience*, Earthscan, London.

DGOTDU, 2003. *Guia para Avaliação Estratégica de Impactes em Ordenamento do Território*, Coleção Estudos 9, DGOTDU, Lisboa.

Dixon, J. 1993. EIA in Policy and Plans: New Practice in New Zealand. *13th Annual conference of the International Association of Impact Assessment*. Shanghai. China.

European Commission, 2003, *Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*.
http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf

Faludi, A. (1987) *The environmentally centred view of planning*. Pergamon Pres.

Friend, J. and Jessop, W. (1969) *Local Government and Strategic Choice: an operational research approach to the process of public planning*, London: Tavistock Publications.

IDB (Inter-American Development Bank). 2004. *Strategic Environmental Assessment for the CCLIP*. IDB, Washington, D.C.

Jones, C., Baker, M., Carter, J., Jay, S., Short, M. and Wood, C., 2005, *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning - an international evaluation*, Earthscan, London.

Hilding-Rydevik, T (2003) The current international academic SEA discussion – important issues for research and development. In: Hilding-Rydevik, T (2003) *Nordic experiences of impact assessment of plans and programmes*. Proceedings from SEA workshop, Stockholm, 11-12 February 2002. Nordregio Electronic Paper 2003:1 at www.nordregio.se.

Krause, D.G. 1996. Sun Tzu – The art of War for Executives. Nicholas Brealy Publ., London.

Kørnøv, L. And Thissen, W.A.H. (2000) Rationality in decision – and policy-making: implications for strategic environmental assessment, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol.18, n°3. Beech Tree Publishing, UK, pp. 191-200.

Lee, N. and Wood, C. 1978. EIA – a european perspective. *Built Environment*, 4: 101-110.

Leknes, E. (2004). Adapting Impact Assessment to alternative decision-making categories? Whose Business is it? *24th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment*, Vancouver, Canada.

Lichfield, N.; Kettle, P. and Whitbread, M. (1975) *Evaluation in the Planning Process*, Oxford: Pergamon Press.

McHarg, I. (1969) *Design with Nature*, New York: Natural History Press.

Mintzberg, H. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall International, Cornwall.

Nilsson, M. and Dalkmann, H. (2001) Decision Making and Strategic Environmental Assessment, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 3 (3), pp. 305-327.

Partidário, M.R. (1996) Strategic Environmental Assessment: Key issues emerging from recent practice, *EIA Review*, 16, pp. 31-55.

Partidário, M.R. (1999) Strategic Environmental Assessment – principles and potential, in: Petts, J. (ed.) *Handbook of Environmental Impact Assessment*, vol.1. Oxford: Blackwell, pp 60-73.

Partidário, M.R. 2003. *Strategic Impact Assessment for Spatial Planning – Methodological guidance for application in Portugal*, unpublished research report, FCT-UNL, Lisboa (available in CD-ROM).

Partidário, M.R. (2004) Designing SEA to fit decision-making. *24th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment*, Vancouver, Canada.

Partidário, M.R. 2004a. A avaliação estratégica de impactes em planos de uso do solo. *Sociedade e Território*, 37/38: 183-193.

Partidário, M.R. 2005. The contribution of Strategic Impact Assessment to Planning Evaluation, ch 9, in D. Miller, D. and D. Patassini (eds.), *Accounting for non-market values in planning evaluation*, Ashgate Publishing: 151-162.

Partidário, M.R. 2005a. Portugal, ch 12 in Jones, C., Baker, M., Crater, J., Jay, S., Short, M. and Wood, C., 2005, *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning - an international evaluation*, Earthscan, London: 175-187.

Partidário, M.R. 2006. Metodologia de base estratégica para AAE – uma proposta, *Proceedings of the National Conference on Impact Assessment*, APAI, 18-20 October.

Partidário, M.R., 2006a. The experience with SEA in Europe (La experiencia de la EAE en Europa), *Cyudad y Territorio*, Noviembre (in press).

Partidário, M.R. 2006b, *Programa Portugal Logístico - Termos de Referência e Especificações Técnicas para Avaliação Ambiental Estratégica*, Secretaria de Estado dos Transportes e APDL - Administração do Porto do Douro e Leixões, Lisboa.

Partidário, M.R. (2007), Scales and associated data – what is enough for SEA needs? *EIA Review*, 27: 460-478

Pope, J. (Ed). 2006. Special issue on Sustainability Assessment. *Journal of Environmental Assessment, Policy and Management*, 8(3), September.

SAIP/ECOSSISTEMA. 2003. *Avaliação Estratégica de Impactes da Estratégia de Investimento da SAIP*. SAIP/ECOSSISTEMA, Lisboa.

Sachs, Jeffrey 2005. *O fim da Pobreza – como consegui-lo na nossa geração*. Casa das Letras / Editorial Notícias, Cruz Quebrada (tradução portuguesa).

Sheate, W.R., Dagg, S., Richardson, J., Aschemann, R., Palerm, J., Steen, U. (2003). Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing policy SEA. *European Environment*, 13. John Wiley & Sons and ERP Environment, pp 1- 18.

Sigal, L. and Webb, J. 1989. The Programmatic Environmental Impact Statement: its purpose and use. *Environmental Professional*, 11: 14-24.

Thissen, W.A.H. (1997) From SEA to integrated assessment: a policy analysis perspective, *Environmental Assessment*, Magazine of the Institute of Environmental Assessment and the Environmental Auditors Registration Association, 3(3). Lincoln, UK, pp 24-26.

USHUD (United States Housing and Urban Development) Dept, (1981) *Areawide Environmental Impact Assessment: a Guidebook*, Washington D.C.: Department of Housing and Urban Development.

Vicente, G. and Partidário, MR (2006). SEA – enhancing communication for better environmental decisions, *Environmental Impact Assessment Review*, 26(8): 696- 706.

Wallington, T. (2002). *Civic Environmental Pragmatism – a dialogical framework for Strategic Environmental Assessment*, PhD Thesis. Murdoch, Australia: Murdoch University.

Webster, D. and Muller, L. 2006. City Development Strategy Guidelines: Driving Urban Performance. City Alliances. Washington D.C.

Wood, C. 1988. EIA in plan-making. Ch6 in Wathern, P. (Ed.) *Environmental Impact Assessment – theory and practice*. Unwyn Hyman Ltd, London: 98-114.

Perfil académico y profesional

Docente, investigadora, autora y consultora, desarrolla su actividad en el área del medio ambiente, del territorio y de la sustentabilidad, especialmente por medio de abordajes estratégicos de evaluación de impactos. Ingeniera ambiental, Maestra en planeamiento rural y urbano, Doctora en Evaluación Estratégica de Impactos y Agregada en Evaluación de Impactos. Profesora Asociada en el Instituto Superior Técnico (IST) y Profesora Invitada en la Maestría Internacional sobre Gestión de Sustentabilidad en la Escuela de Negocios (EOI) de Madrid. Fue Presidente del IAIA de 1997 a 1998.

Maria do Rosário Partidário, Profesora Asociada, DECivil y Arquitectura, IST, Av. Rovisco Pais, 1049 – 001 Lisboa, Portugal. Teléfono: +351 21 841 83 41. E-mail: mrp@civil.ist.utl.pt.