

SCOPING: OPTIMIZACIÓN DEL PROCESO DE REDACCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

Germán Martínez M.¹, Javier Alegre B.², Jesús Oliver P.³, Javier Ordóñez G.⁴
Proyectos de Ingeniería. Dpto. de Ingeniería Civil. Universidad de Granada,
german00@ugr.es¹, fjalegre@ugr.es², joliver@ugr.es³, javior@ugr.es⁴

RESUMEN

Existe la posibilidad de la participación de las administraciones, de los ciudadanos y de los expertos y técnicos en la fase de gestación y vertebración del EsIA, asegurando que los conceptos esenciales de dicho estudio se incluyen con la extensión y el rigor necesario. Todo ello se puede articular formalmente en una de las fases previas del procedimiento de EIA conocida como SCOPING: proceso rápido y abierto para determinar el alcance de las acciones que se contemplan y para identificar las cuestiones significativas relativas a la actuación propuesta. De esta manera se puede optimizar la redacción de EsIA y evitar el perder tiempo y recursos en documentos que no se ajustan a la necesidad real del procedimiento.

1. Introducción

Las autoridades nacionales y el público han comprendido la importancia de la integración del medio ambiente en el conjunto de las políticas. El concepto de desarrollo sostenible, que en un principio se percibía como exclusivamente medioambiental, aparece hoy como el único modelo socioeconómico fiable.

Existen en la actualidad progresos tecnológicos y nuevos métodos que permiten una mejor protección del medio ambiente. No sólo son rentables y aportan un valor añadido a los productos, sino que además están en condiciones de favorecer la creación de nuevos empleos.

La creciente sensibilización de la sociedad frente a los problemas medioambientales ha obligado a la incorporación al proceso de toma de decisiones de las variables ambientales, dándole a estas el peso específico que les corresponden dentro de cualquier proyecto o actividad que afecte al territorio y su ordenación.

El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA) se está mostrando como instrumento capaz de ejercitar la labor de prevención ambiental en los PROYECTOS y tiene una sustancial influencia en la definición final de los mismos, llegando a generar modificaciones de variada naturaleza (ubicación, dimensionamiento, métodos y tecnología de construcción y explotación, plazos...).

Por ello ya se habla de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) cuyo objetivo es la aplicación del proceso a los PLANES Y PROGRAMAS de áreas y sectores diversos. (Propuesta de Directiva COM(1997)73 final, DO C 83 de 25 de marzo de 1999).

Como consecuencia de lo anterior, la producción de Estudios de Impacto Ambiental (en adelante EsIA) se ha visto incrementada notoriamente en los últimos años. Es por tanto esencial el poder asegurar la calidad de los mismos (entendiendo dicha calidad como adecuación técnica y científica a los objetivos encomendadas) así como optimizar el tiempo y recursos destinados a los mismos.

En el caso de los EsIA, al margen de los sistemas de control en la producción que pueda establecer el equipo redactor (multidisciplinar) y dado que se trata de documentos que serán objeto de una evaluación directa y concluyente por parte de la Administración competente, existe la posibilidad de la participación de esta última en la fase de gestación y vertebración del EsIA, asegurando que los conceptos esenciales de dicho estudio se incluyen con la extensión y el rigor necesario.

Esta posibilidad se puede articular formalmente en una de las fases previas del procedimiento de EIA conocida como SCOPING: proceso rápido y abierto para determinar el alcance de las acciones que se contemplan y para identificar las cuestiones significativas relativas a la actuación propuesta [1].

A lo largo de este artículo los autores caracterizan dicho proceso y se analiza su aplicación y la situación legal en distintos Estados, llegando a la conclusión de la conveniencia y beneficio del mismo en el proceso de EIA.

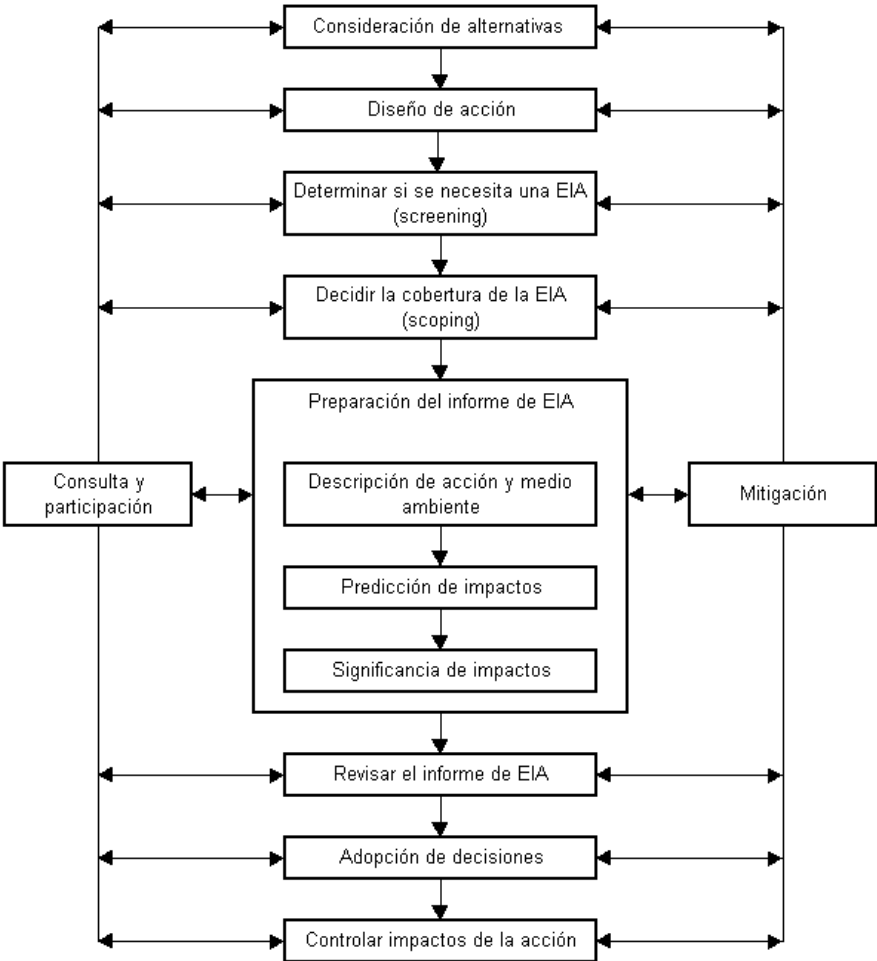


Figura 1: Proceso de Evaluación de impacto ambiental [2]

2. Concepto de Scoping

El Scoping (del inglés *scope*, ámbito, alcance) es incorporado a la National Environmental Policy Act de EE.UU., en 1.978 en respuesta a la naturaleza enciclopédica de muchos de los EsIA [2].

Estamos hablando de un proceso en el que la Administración Ambiental, gracias a su conocimiento de las específicas condiciones ambientales del territorio en donde tiene competencias, orienta al equipo que ha de redactar el EsIA que servirá de base en el proceso de EIA.

Dicha orientación se llevará a cabo marcando los aspectos o variables ambientales que se consideran esenciales en relación con el proyecto o actividad propuesta, permitiendo una correcta estructuración del estudio y descartando aquellos aspectos o variables considerados *no significativos*, los cuales no se incluirán en el EsIA.

Con objeto de facilitar la comprensión del significado y alcance del Scoping se adjuntan a continuación diversas definiciones emitidas por órganos ambientales de reconocida solvencia.

Scoping es la actividad que tiene el objetivo de establecer las especificaciones del estudio para cada Evaluación de Impacto Ambiental (*Comisión de EIA, Netherlands*)

El Scoping proporciona un enfoque para la evaluación ambiental, identificando los impactos significativos que han de considerarse y asegura que estos son tratados con la profundidad adecuada (*Environment Agency, UK*)

El propósito del Scoping es identificar los impactos ambientales más significativos, así como el tiempo y la extensión que su análisis requiere, las fuentes de información y la recopilación de datos (*Department for International Development (DFID)*)

El Scoping establece los límites de la evaluación ambiental, los elementos del proyecto que han de ser considerados e incluidos y los componentes del medioambiente que pueden verse afectados y como han de ser tratados en el estudio, enfocando así la evaluación de los impactos relevantes y sus efectos (*Canadian Environmental Assessment Agency*)

Tabla 1: Definiciones de Scoping

3. Etapas del Scoping

Existen diversos procedimientos para afrontar con garantías el proceso de Scoping, siendo habitual el completarse las siguientes etapas para asegurar el tratamiento sistemático del procedimiento:

ETAPAS GENERICAS DEL SCOPING

- Preparación de un informe preliminar definiendo la actividad y sus posibles efectos

- Notificación e información a las partes interesadas. Recepción de respuestas, sugerencias y alegaciones
- Determinación de:
 - Alternativas a considerar
 - Factores Ambientales y
 - Profundidad del Estudio
- Emisión de Directrices específicas para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental

Tabla 2: Etapas del Scoping

A la vista de las etapas que hay que cumplir se hace imprescindible una correcta organización del proceso para evitar la inoperatividad que pudiera surgir por la participación de gran cantidad de interlocutores de procedencia, formación e intereses por definición dispares.

Para ello, el *Council on Environmental Quality* se refiere al Scoping como un proceso que puede ser organizado siguiendo las siguientes pautas:

1. Empiece las consultas después de disponer de información suficiente para la actuación propuesta.
2. Prepare un paquete de información suficiente pero no excesiva
3. Diseñe un proceso de consultas específico para cada actuación.
4. Emita un anuncio público
5. Planifique y dirija cuidadosamente todas las reuniones públicas
6. Desarrolle un plan para incorporar todos los comentarios que se reciban
7. Asigne o haga llegar de forma precisa y concisa las tareas del Estudio de Impacto Ambiental

Según lo anteriormente expuesto es esencial la **participación pública** en el proceso de EIA. Esta circunstancia fue ya asumida en la Reunión de Río, 1.992, de manera que el Principio 10 de la Declaración quedó redactado como sigue:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que les corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información relativa a los materiales y las actividades que suponen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Tabla 3: Principio 10 de la Declaración de Río

4. Objetivos del Scoping

Una vez organizado el proceso deberán conseguirse los siguientes objetivos esenciales [3]:

- *La caracterización del proyecto*
- *La caracterización básica del medio ambiente*
- *La identificación de impactos*
- *La evaluación de la importancia de los impactos o de su carácter significativo o relevante.*

Si bien los tres primeros objetivos pueden ser conseguidos mediante un tratamiento objetivo de datos disponibles y por tanto de forma sistemática, la determinación del carácter significativo de un impacto es objeto de gran cantidad de interpretaciones por lo que se imposibilita la utilización de técnicas simples para la identificación de la significación de un impacto en cualquiera de las situaciones posibles.

Así mismo, cuando en la práctica se lleva a cabo un proceso abierto de participación pública se tiende a la evaluación de la casi totalidad de los impactos sin llegar a discriminar realmente entre “significativos” y “no relevantes”. Esto es debido a numerosas razones entre las que se pueden destacar [3]:

- *Tanto las autoridades ambientales como los propios proyectistas quedan del lado de la seguridad considerando que analizando todos los impactos también se analizan los que son significativos.*
- *Hay una falta de conocimiento generalizada en el sentido de entender el Scoping como un proceso de identificación de impactos y no como lo que realmente es: “un proceso de identificación de impactos significativos”.*
- *El término significativo es un concepto relativo que solo puede ser definido en un contexto determinado y de forma política (lo que para un grupo social es significativo puede que no lo sea para otro).*

La problemática búsqueda del impacto significativo hace necesaria la observación y análisis de un extenso número de aspectos y variables. Existen diversos desarrollos metodológicos, utilizados habitualmente en la evaluación de impactos, basados en estimaciones cualitativas y/o cuantitativas

No obstante la experiencia de los participantes en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental es la variable más importante que puede explicar las diferencias existentes en la calidad de los distintos Estudios de Impacto Ambiental [4].

Dicha experiencia es válida para cualquier fase o estadio en que se encuentre el procedimiento ambiental y por tanto esencial en el Scoping por la importancia del mismo y su influencia en la estructura y contenido del EsIA.

5. Beneficios de su aplicación

La producción de estudios destinados a formar parte de cualquier procedimiento de prevención ambiental debe estar sujeta a los criterios de optimización desde el punto de vista de los recursos exigidos y del tiempo dispuesto para su redacción. Todo ello sin perder de

vista la finalidad de los mismos (servir de base para el pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental de la viabilidad de la actividad proyectada dentro de las coordenadas de respeto al medio ambiente y el desarrollo sostenible).

Algunos autores han analizado estudios de impacto ambiental que no se han sometido al proceso de Scoping, siendo relativamente frecuentes las siguientes deficiencias [5]:

- *El EsIA se presenta voluminoso, detallado y con gran cantidad de documentos que aportan datos innecesarios y a veces incomprensibles.*
- *Los aspectos significativos no se identifican a lo largo del EsIA o pueden ser identificados demasiado tarde suponiendo unos costes adicionales importantes.*
- *Los aspectos irrelevantes no son eliminados produciéndose una pérdida considerable de tiempo y recursos.*
- *La presentación de impactos y la información ambiental facilitada peca de sectorial e incluso de exposición literal de catálogos generales.*

Como ya se ha apuntado anteriormente, es garantía que en el proceso de Scoping participen personas de reconocida experiencia y solvencia técnica y científica de manera que puedan aportar su conocimiento del medio, el desarrollo de proyectos y actividades similares así como su incidencia real sobre el medio (haber participado en procesos de post-monitorización y auditoría en programas de vigilancia ambiental).

Si se produce dicho concurso y se concluyen todas las fases del proceso cabe esperar los siguientes **beneficios** [6]:

- *Tratamiento de los impactos significativos, de forma adecuada y con la calidad suficiente.*
- *Incorporación de todas las alternativas posibles, en relación con la localización y procesos, asegurando así una correcta toma de decisiones.*
- *Inclusión de toda legislación que fuese de aplicación al proyecto o actividad propuesta.*
- *Fomento de la participación de las distintas administraciones, partes interesadas y público en general.*
- *Una mayor calidad del EsIA en términos de:*
 - *Estructura clara*
 - *Extensión adecuada*
 - *Conclusiones asimilables por la práctica totalidad de la comunidad.*

En la actualidad, es ampliamente aceptado que el scoping sirve para garantizar que los impactos ambientales pertinentes sean cubiertos en informes de EIA y es un hecho que, en los países con sistemas más consolidados donde las diversas partes participan en el proceso de EIA desde su comienzo, el diseño final de los proyectos es más aceptable.

6. Situación actual

La utilización del Scoping como herramienta de optimización del proceso de EIA está asumida en la práctica totalidad de los países con legislación ambiental consolidada, ya bien

en forma de recomendación para la correcta realización de los documentos ambientales o como normativa de obligado cumplimiento.

Uno de los primeros países en incorporar el Scoping a su ordenamiento jurídico fue EE.UU., que a través del Council on Environmental Quality preparó la reglamentación para la aplicación de la NEPA (National Environmental Policy Act). De esta manera en el punto *Sec1501.7 Scoping* se recoge la definición del proceso así como los diversos aspectos que ha de incluir de forma obligatoria y aquellos que no siendo obligatorios serían de buena práctica.

En *Canadá*, recientemente la Operational Policy Statement, dependiente de la Canadian Environmental Assessment Agency, ha establecido las normas y guía para la realización del Scoping (*OPS – EPS/1-1.998*) con características similares a su vecino norteamericano.

En el ámbito Europeo, la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de impacto ambiental no contemplaba el Scoping como proceso formal. Tras la aprobación de la Directiva 97/11/CE, que modifica y completa la anterior, sí se establece la posibilidad de realización del Scoping, siempre a iniciativa y requerimiento del promotor (hay que apuntar que en los primeros borradores de esta Directiva sí se contaba como un procedimiento formal y de obligado cumplimiento si bien desapareció como tal en el documento definitivo).

Los Estados miembros, a la hora de llevar a cabo la transposición de dicha directiva a su ordenamiento jurídico interno pueden redactar textos más exigentes que ésta.

Este es el caso de *Dinamarca*, en donde la aprobación de la O.M. N°428, de Junio de 1.999, obliga a la realización formal de un proceso de *Scoping*, especificando los contenidos del mismo y acentuando el carácter abierto y público para su correcta aplicación. En este caso también se encuentran los *Países Bajos*, que en su Ley de Gestión Ambiental incluyen un proceso formal de *Scoping*, participando en el mismo una Comisión de EIA, paneles de expertos y los ciudadanos interesados que quieran ejercer su derecho.

En el resto de los países la situación se asemeja esencialmente a lo recogido en la Directiva Comunitaria, contemplando el *Scoping* como una posibilidad de acceso a la información por parte del promotor, siempre y cuando se requiera de forma efectiva por este.

España se encuentra dentro de estos últimos países, habiendo transpuesto prácticamente de forma literal la Directiva Comunitaria a través del *R.D.L. 9/2000* y la reciente *Ley 6/2001* Por consiguiente, el *Scoping* se plantea como un derecho del promotor que podrá ser ejercido o no a criterio de éste. No obstante queda pendiente el desarrollo reglamentario de la ley que deberá precisar adecuadamente las relaciones, obligaciones y plazos que se establezcan entre las distintas administraciones y el promotor de la actividad.

En relación con las Comunidades Autónomas que tienen transferidas competencias en materia de medio ambiente, no existe ningún proceso formal en relación con el *Scoping*, si bien están pendientes de transponer a su propia legislación las consecuencias de la aprobación del *R.D.L.9/2000*.

7. Perspectivas

Del análisis de los beneficios que genera y de la situación actual del scoping es fácil deducir la tendencia hacia el fomento de la PARTICIPACIÓN PÚBLICA en la toma de decisiones medioambientales. Dicha tendencia fue reconocida a nivel internacional en la Convención de

la Comisión Económica para Europa (CEPE) de la ONU sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (“la Convención de Aarhus”).

Todos los Estados miembros de la UE firmaron la Convención y tienen previsto ratificarla. Para ello adoptaron recientemente una Posición Común (2000/0331 (COD)) - Acto formal en la UE- en la que asumen una propuesta de Directiva estableciendo medidas para fomentar y facilitar la participación del público en la elaboración de planes y programas relacionados con el medio ambiente.

Esta nueva Directiva reforzaría la participación pública en los estadios tempranos del proceso, llevando el modelo de *scoping* a estructuras similares a la existente en países como EE.UU..

8. Consideraciones finales

El desarrollo de los Estudios de Impacto Ambiental exige, por su carácter enciclopédico y multidisciplinar, mucho tiempo y recursos. Se hace por tanto necesaria una etapa previa en la que, a partir del conocimiento de las características de la actividad propuesta y del medio receptor, se concreten y discriminen aquellos aspectos que se consideren básicos, relevantes y/o significativos, para poder tratar estos con la extensión y rigor deseables. Así mismo se podrá descartar el estudio y análisis de gran cantidad de información que no será condicionante a la hora de establecer la viabilidad ambiental de un proyecto o actividad.

Todo ello se puede llegar a conseguir realizando en las fases previas de la evaluación ambiental un proceso de *Scoping*, que teniendo carácter formal o no, permita la vertebración adecuada de los Estudios de Impacto Ambiental. De esta manera se conseguirán beneficios como son la economía de tiempo y recursos, una mayor participación ciudadana así como una mayor calidad de los documentos definitivos.

Referencias

- [1] U.S. Congress (1.970) *National Environmental Policy Act (NEPA)*, P.L. 91-190, S.1075, 91st Congress, 1.970.
- [2] Wood, C. (1.995) *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*. Harlow, Longman.
- [3] Weston, J. (2.000) *EIA, decision-making theory and screening and scoping in UK Practice*. Journal-Article. Oxford.
- [4] Baker, A. and Wood, C. (1.999) *An evaluation of EIA system performance in eight EU countries*. *Environmental Impact Assessment Review* (19) pp 387-404. Manchester.
- [5] Carter, Larry W. (1.999) *Manual de Evaluación de Impacto Ambiental*. McGraw-Hill.
- [6] European Commission DGXI (2.000) *Revision of EU Guidance Documents on EIA . First Interim Report*. Environmental Resources Management. Edinburgh. UK.