

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: CHILE Y EL CASO COMPARADO DE
MÉXICO.

ENERO 2018

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: CHILE Y EL CASO COMPARADO DE MÉXICO.

I.- INTRODUCCIÓN.

Han pasado poco más de 23 años desde que entró en vigencia la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el cual creó el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)¹, considerado uno de los principales instrumentos de gestión ambiental, cuyo objetivo principal es el de prevenir los impactos ambientales que puedan generar ciertos proyectos o actividades.

En todos estos años, se ha ido acumulando una valiosa experiencia, que sin duda fue clave en el desenvolvimiento del trabajo de la Comisión Asesora Presidencial nombrada por la Presidenta Bachelet en 2015.

*Esta Comisión Asesora tuvo por objeto evaluar el SEIA vigente, generando propuestas de modificación ajustadas al nuevo escenario sociocultural y económico, con la finalidad de lograr el desarrollo de procesos más expeditos, con altos estándares de calidad y en un marco de certeza jurídica para los titulares, la comunidad y los distintos servicios públicos que participan en la evaluación.*²

El SEIA es un entramado complejo de leyes y reglamentos, respecto de los cuales se encuentran innumerables e intrincados procedimientos administrativos. Por tanto, la primera tarea a la que se abocó la Comisión Asesora fue la de identificar los ejes de trabajo sobre los que, en última instancia, se harían las propuestas de cambios al mismo SEIA.

Dichos ejes de trabajo fueron: i) criterios de ingreso e instrumentos de evaluación; ii) procedimientos y contenido de la evaluación; iii) participación de los servicios públicos con competencias ambientales y permisos ambientales sectoriales (PAS); iv) Participación Ciudadana y Consulta Indígena; y v) instrumentos asociados a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

Más adelante veremos las principales conclusiones de la Comisión, las que debiera ejecutar al gobierno entrante del Presidente Piñera.

Pero antes de ver tales conclusiones, se hará, en primer lugar, un breve repaso del actual SEIA chileno, para posteriormente analizar la experiencia mexicana en la

¹ Nótese que entre 1994 y 1997, la evaluación ambiental fue voluntaria. Se hizo obligatoria en 1997 con la aprobación del Reglamento del SEIA.

² Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), página 7. Ver http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877_Informe-MMAF_FINAL.pdf

misma materia, para finalmente repasar las conclusiones de la Comisión Asesora Presidencial y las conclusiones finales.

II.- EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA) EN CHILE.

Como se explicó en la introducción, la SEIA fue creada, al menos de manera “oficial”, en la ley 19.300, de 1994, aunque el comienzo de su operación concreta se produjo unos años después.

El SEIA se ha constituido como el principal instrumento de gestión ambiental en nuestro país, el cual ha tenido a su cargo la compleja misión de compatibilizar garantías constitucionales, en particular los referidos al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, con aquellos que consagran la libertad económica, de emprender y de la iniciativa privada.

La situación previa a 1994 implicaba, para la respectiva empresa que quisiera ejecutar un proyecto, la peregrinación por cada uno de los servicios públicos respecto de los cuales debía pedirse las autorizaciones pertinentes, dependiendo del rubro o sector económico del proyecto de inversión.

Lo anterior tenía la desventaja, en primer lugar, de la total falta de conexión entre los distintos procesos administrativos, puesto que cada servicio tiene sus propios plazos, dándole al proceso un tinte de imprevisibilidad y de burocracia abrumador.

Como señala Del Fávero y Katz (2001)³, la situación se complicó aún más cuando, en la década de los ochenta, diversos servicios públicos comenzaron a solicitar evaluaciones ambientales de los proyectos. El problema, de acuerdo a los precitados autores, es que “(...) estas peticiones carecían de un fundamento legal inequívoco, y se basaban en la discrecionalidad de la autoridad para otorgar o no el permiso sectorial, el cual era “condicionado” a una evaluación ambiental”⁴.

Tales evaluaciones también dejaban dudas sobre la real capacidad del servicio público sectorial para ponderar el estudio ambiental, y respecto al estudio mismo, quedaban dudas sobre la idoneidad de los profesionales que ejecutaban tales estudios ambientales.

Cada servicio público daba sus propios parámetros para la ejecución del respectivo estudio ambiental, lo que tenía como consecuencia que un mismo proyecto de inversión tenía varios estudios ambientales sobre materias específicas (interrelacionadas), pero desconectados entre sí.

³ La *Gestión Ambiental en Chile*, Gabriel Del Fávero y Ricardo Katz, Centro de Estudios Públicos, 2001.

⁴ Ibid. página 253. Ver https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093215/07_favero.pdf

La importancia de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.300 es que se estandarizó un sistema de evaluación común, que incluía todos los permisos sectoriales dentro de sí mismo, y con una evaluación ambiental única.

El período entre septiembre de 1993 y 1997 se sometieron a evaluación ambiental voluntaria (en el contexto de la Ley N° 19.300) 135 proyectos de inversión, siendo aprobados 130 y rechazados 5 proyectos⁵.

Esta especie de “marcha blanca” tuvo el positivo efecto de poner a tono con la nueva legislación y exigencias de la ley N° 19.300 a los servicios públicos sectoriales, haciéndose una transición pacífica y sin sobresaltos al régimen obligatorio que comenzó en 1997.

Asimismo, puso de manifiesto fallas evidentes que sirvieron de base para posteriores rectificaciones reglamentarias y legales.

Finalmente, el 3 de abril de 1997 entró en vigencia el Reglamento del SEIA, en adelante, el “RSEIA”, señalándose que los proyectos de inversión sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental y que todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo a la legislación vigente deban o puedan emitir los organismos del Estado, sean otorgados por intermedio del SEIA⁶

Uno de las características más importantes del SEIA es la denominada “ventana única”, en virtud de la cual, si la evaluación ambiental resulta favorable, “(...) *ningún organismo del Estado puede negar las autorizaciones ambientales pertinentes, y en caso de un pronunciamiento negativo, esos mismos organismos deben denegarlas.*”⁷

Ahora bien, el SEIA contiene dos procedimientos a través de los cuales se hará la respectiva evaluación ambiental: la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

La DIA corresponde al procedimiento general de evaluación ambiental, “(...) *salvo que dicho proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 de la Ley y en los*

⁵ Ibid. página 254. Ver https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093215/07_favero.pdf

⁶ Artículo 8 de la Ley N° 19.300.

⁷ *La Gestión Ambiental en Chile*, Gabriel Del Fávero y Ricardo Katz, Centro de Estudios Públicos, 2001, página 257.

artículos siguientes de este Título, en cuyo caso deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental.”⁸

Algunos de estos efectos⁹ son:

- i. Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- ii. Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- iii. Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- iv. Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- v. Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y
- vi. Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Los EIA apuntan a mitigar, compensar y reparar¹⁰ los efectos adversos, que se deriven como consecuencia del respectivo proyecto de inversión.

⁸ Artículo 4º del RSEIA.

⁹ Artículo 11 de la Ley N° 19.300. También debieran incluirse aquellos efectos señalados en el artículo 5º del RSEIA.

¹⁰ En el estudio de Del Fávero y Katz (2001), se les define de la siguiente manera (página 256):

Mitigación: Mitigación debería ser entendida como aquella acción orientada a disminuir el efecto negativo de una actividad o proyecto (pudiendo ser del proyecto o actividad como un todo, o de una componente de éstos). Es decir, el efecto negativo se produce.

Compensación: Compensación debería ser entendida como aquella acción orientada a cancelar la pérdida de un atributo o servicio ambiental en la misma moneda de cambio (es decir, araucarias por araucarias; huemules por huemules). Este criterio no puede ser utilizado cuando se trata de atributos o servicios ambientales únicos. Tampoco implica equivalencia en el "pago" (una hectárea de bosque no tiene por qué ser compensada por otra hectárea, podría ser por menos o por más).

Reparación: la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas. A su vez, daño ambiental es definido como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes.

De esta manera, y resumidamente, un EIA debe incluir (artículo 12 de la Ley N° 19.300):

- a) Una descripción del proyecto o actividad;
- b) La descripción de la línea de base, que deberá considerar todos los proyectos que cuenten con resolución de calificación ambiental, aun cuando no se encuentren operando.
- c) Una descripción pormenorizada de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que dan origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental.
- d) Una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo.
- e) Las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente;
- f) Un plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental, y
- g) Un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable.

El SEA es el administrador del SEIA, aun cuando en la práctica sea la Comisión de Evaluación la que emita la Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

Tanto las DIA¹¹ como los EIA se deben presentar ante una Comisión de Evaluación regional, dirigida por el Intendente, y compuesta por algunos de los Seremis (de Energía, Medio Ambiente, OO.PP., Salud, etcétera). Actúa como secretario de la Comisión el Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la respectiva región.

¹¹ Por su parte, y a modo ilustrativo, una DIA debe incluir:

- a) Una descripción del proyecto o actividad;
- b) Los antecedentes necesarios que justifiquen la inexistencia de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que pueden dar origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental;
- c) La indicación normativa ambiental aplicable, y la forma en la que se cumplirá, y
- d) La indicación de los permisos ambientales sectoriales aplicables, y los antecedentes asociados a los requisitos y exigencias para el respectivo pronunciamiento.

En los casos en que la actividad o proyecto pueda causar impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, las Declaraciones o los Estudios de Impacto Ambiental deberán presentarse ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (inciso segundo del artículo 9 de la Ley N° 19.300). Este último tiene su sede en Santiago.

Entonces, lo que tiene a su cargo el SEA es la elaboración del Informe Consolidado de Evaluación, sobre el cual la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo, en su caso, deberán aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Este Informe Consolidado deberá contener:

- i. los pronunciamientos ambientales fundados de los organismos con competencia que participaron en la evaluación,
- ii. la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados, cuando corresponda, y
- iii. la recomendación de aprobación o rechazo del proyecto.

Este proceso que lleva adelante el SEA es el que denominamos de tipo "ventanilla única", en el cual se reúnen todos los informes sectoriales que deben otorgarse, los cuales quedan supeditados al visto positivo o negativo del Informe Consolidado.

Entonces, una vez que se tiene el Informe Consolidado, éste es analizado por la Comisión de Evaluación, el cual, aun cuando este último recomiende aprobar un proyecto, puede rechazarlo, tal como sucedió hace un par de meses con el proyecto minero "Dominga".

Una de las principales críticas que se hace al SEIA es justamente esta dicotomía existente entre el factor político y el técnico que se da en el proceso. Más bien, es una intromisión indebida del factor político que no toma en cuenta el análisis técnico.

Ahora bien, no siempre concluirá un proyecto una vez obtenida la RCA favorable por parte de la Comisión de Evaluación, ya que los proyectos de inversión que ingresaron al SEIA mediante un EIA pueden enfrentar nuevos trámites en instancias superiores mediante recursos administrativos de reclamación ante un Comité de Ministros¹²

¹² El Comité de Ministros está compuesto por 6 ministros: Medio Ambiente, Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Salud, Energía y Minería. Para el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental, las reclamaciones no van al Comité de Ministros sino que directamente al Director Ejecutivo del SEA. Las DIA también tienen instancias de reclamación, pero se presentan ante el Director Ejecutivo del SEA

En cuanto al procedimiento mismo, se asigna al Director Regional del SEA, o al Director Ejecutivo, según corresponda, la capacidad para poner fin al procedimiento cuando, de acuerdo al artículo 15 bis, cuando el Estudio de Impacto Ambiental no tenga información relevante o esencial para su evaluación y que no pudiere ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones.

Lo mismo se aplica para la DIA.

Entrando en la problemática que ha afectado al SEIA, cabe preguntarse por sus principales deficiencias.

La primera deficiencia usualmente citada por los expertos y por los usuarios y empresas, es la demora excesiva para obtener la RCA, en cuanto no se están cumpliendo los plazos estipulados en la ley N° 19.300 ni aquellos establecidos en el RSEIA.

Así de esta manera, se han reportado muchos casos de procedimientos que duran más de tres años, con el consiguiente daño que tales demoras producen al proyecto de inversión y por añadidura, al empleo y crecimiento económico en el país. Recuérdese que muchos proyectos son financiados al menos en parte por el sistema bancario, quienes no desembolsarán los fondos necesarios para ejecutar la iniciativa de inversión hasta que esté a firme la respectiva RCA.

Adicionalmente, ha de recordarse el caso de los proyectos que por su envergadura deben realizar una evaluación ambiental estratégica.

Deben someterse a dicha evaluación, de acuerdo al artículo 7° bis de la ley N° 19.300, "*(...) las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, decida*".

En todo caso, se especifica que será obligatorio para los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen (inciso segundo del artículo 7° bis).

Volviendo al tema de las deficiencias del SEIA, junto con los plazos excesivos, existe el problema de la politización que afecta a proyectos emblemáticos. Un ejemplo claro, además del ya mencionado proyecto "Dominga", es lo acontecido con el proyecto del "Puerto y Central Castilla".

Este proyecto fue calificado favorablemente mediante resolución del Servicio de Evaluación Ambiental de Atacama, lo cual fue confirmado por la Corte de Apelaciones de Antofagasta cuando rechazó los sendos recursos de protección presentados contra dicho proyecto.

Posteriormente, la Corte Suprema, en un sorpresivo fallo, revirtió la decisión de la Corte de Antofagasta que había rechazado el recurso de protección contra el puerto y, al mismo tiempo, confirmó la determinación del tribunal de alzada respecto de acoger la acción presentada contra la central.

Lo anterior, en cuanto (a juicio de los ministros Sergio Muñoz, Carlos Künsemüller, Guillermo Silva, Rosa Egnem, Juan Escobar), ambos proyectos (puerto y central) constituyen una unidad, por lo que no deben ser tramitados por separado.

Así, la Corte Suprema señaló que *“los titulares de los Proyectos Puerto Castilla y Central Termoeléctrica Castilla deben presentar un estudio de impacto ambiental que considere los dos proyectos en forma conjunta y su conexión para la transferencia del carbón y del petróleo Diesel B, en su caso, desde el primero hacia la segunda”*.

Siguiendo con los problemas detectados del SEIA, se ha apuntado a uno en particular respecto a la localización de los proyectos de inversión. Lo anterior se da porque el SEIA no considera ninguna opción para cambiar la ubicación del proyecto. Es decir, la ubicación queda fijada una vez que el proyecto ingresa al SEIA.

Un cuarto problema dice relación con la importancia que muchas veces se da al interior del SEIA (en particular respecto de las DIA) a temas y materias que, objetivamente, tiene poco o ningún impacto ambiental relevante, de tal manera que las autoridades llamadas a evaluar un proyecto gastan las mismas energías en temas sin importancia y en temas muy relevantes, perdiéndose eficacia y tiempo en la evaluación.

Un quinto problema dice relación con la oposición de comunidades cercanas o afectadas directamente por el proyecto de inversión, en particular las comunidades indígenas.

Este problema se relaciona directamente con el problema de localización de los proyectos.

En definitiva, lo que sucede es que un proyecto de inversión, usualmente muy grande, va a resistirse por una o varias comunidades, las cuales van a ejercer presión vía protestas y políticas, lo que un última instancia culmina en la cancelación por presiones de autoridades del respectivo proyecto.

No existe dentro del SEIA una instancia de negociación (en especial para los proyectos de cierta envergadura y emblemáticos) entre los proponentes de proyectos, las comunidades y las autoridades.

III.- LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN MÉXICO.

El principal cuerpo legislativo de medio ambiente en México es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Pero es el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, el "Reglamento"), el que regula en propiedad la Evaluación Ambiental en México.

Cabe señalar que, siendo México un estado federal, este reglamento tiene aplicación en todo el territorio mexicano, según lo señala el artículo 1º: *"El presente ordenamiento es de observancia general en todo el territorio nacional y en las zonas donde la Nación ejerce su jurisdicción; tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de evaluación del impacto ambiental a nivel federal."*¹³

El artículo 28 define la evaluación ambiental como *"(...) el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente."*

El encargado de su gestión pública es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

El Capítulo 2º del Reglamento señala las actividades que deberán presentar un estudio del impacto ambiental del respectivo proyecto (artículo 5º).

El artículo 6º, de manera similar a lo estipulado en la ley chilena, señala que las ampliaciones, modificaciones, sustituciones de infraestructura, rehabilitación y el mantenimiento de instalaciones relacionado con las obras y actividades señaladas en el artículo 5º, así como con las que se encuentren en operación, requerirán de una nueva autorización ambiental, salvo:

- i. Las obras y actividades cuenten previamente con la autorización respectiva o cuando no hubieren requerido de ésta;

¹³ Ver Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf

- ii. Las acciones por realizar no tengan relación alguna con el proceso de producción que generó dicha autorización, y
- iii. Dichas acciones no impliquen incremento alguno en el nivel de impacto o riesgo ambiental, en virtud de su ubicación, dimensiones, características o alcances, tales como conservación, reparación y mantenimiento de bienes inmuebles; construcción, instalación y demolición de bienes inmuebles en áreas urbanas, entre otras.

Ahora bien, los proponentes no presentan una "declaración" o un "estudio" dependiendo del grado de afectación esperado al ambiente del proyecto, sino que se deben presentar "manifestaciones" de impacto ambiental, las que pueden ser de dos tipos: regional o particular.

La manifestación "regional" se presentará, de acuerdo al artículo 11, en alguno de los siguientes casos:

- i. Parques industriales y acuícolas, granjas acuícolas de más de 500 hectáreas, carreteras y vías férreas, proyectos de generación de energía nuclear, presas y, en general, proyectos que alteren las cuencas hidrológicas;
- ii. Aquellas obras o actividades que se encuentren incluidas en un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que sea sometido a consideración de la Secretaría en los términos previstos por el artículo 22 de este reglamento;
- iii. Aquellos proyectos de obras y actividades que pretendan realizarse en una región ecológica determinada, entre otros.

En los demás casos, se debe presentar en modalidad "particular", la que deberá, de acuerdo al artículo 12, contener información del siguiente tipo:

- i. Datos generales del proyecto, del promovente y del responsable del estudio de impacto ambiental;
 - ii. Descripción del proyecto;
 - iii. Descripción del sistema ambiental y señalamiento de la problemática ambiental detectada en el área de influencia del proyecto;
 - iv. Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales;
 - v. Medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales;
- Por su parte, una manifestación de impacto ambiental debe contener información similar, pero de alcance regional:

- i. Datos generales del proyecto, del promovente y del responsable del estudio de impacto ambiental;
- ii. Descripción de las obras o actividades y, en su caso, de los programas o planes parciales de desarrollo;
- iii. Descripción del sistema ambiental regional y señalamiento de tendencias del desarrollo y deterioro de la región;
- iv. Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales, acumulativos y residuales, del sistema ambiental regional;
- v. Estrategias para la prevención y mitigación de impactos ambientales, acumulativos y residuales, del sistema ambiental regional;

La primera gran diferencia con el SEIA chileno está a la vista: si el chileno distingue entre una “declaración” (para aquellos proyectos con poco impacto ambiental) y una “evaluación”, la legislación mexicana distingue entre una manifestación “regional” (si es que el proyecto tiene un impacto mayor que afecte varias zonas dentro de una región).

Como comentamos más arriba, la SEMARNAT tiene a su cargo la evaluación de los posibles efectos de las obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman.

Adicionalmente, la SEMARNAT tiene que tomar en cuenta las medidas preventivas, de mitigación, de compensación y aquellas que se estimen necesarias voluntariamente por el proponente del proyecto de inversión, con el objetivo de evitar en la medida de lo posible las consecuencias adversas sobre el medio ambiente¹⁴.

Básicamente existen tres tipos de medidas utilizadas en la evaluación de impacto ambiental, que son las medidas de prevención, de mitigación y de compensación, las que en su definición¹⁵ se asimilan a las contempladas por la doctrina y la jurisprudencia chilenas.

¹⁴ “La Evaluación del Impacto Ambiental de acuerdo al Reglamento y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, de Antonio Álvarez González y Juan Fernando Morales Castellano, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2013. Ver <http://www.eumed.net/rev/delos/16/evolucion-impacto-ambiental.html>.

¹⁵ I. Medidas de prevención: conjunto de acciones que deberá ejecutar el proponente para evitar efectos previsibles de deterioro del ambiente;

II. Medidas de mitigación: conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para atenuar los impactos y restablecer las condiciones ambientales antes de la perturbación que se causare con la realización de un proyecto en cualquiera de sus etapas; y

III. Medidas de compensación: conjunto de acciones a través de las cuales se pretende recuperar la funcionalidad ecológica de ambientes dañados por impactos residuales o garantizar la continuidad de aquellos otros que presentan algún grado de conservación, cuando ambos están ubicados en espacios geográficos distintos al afectado directamente por una obra o actividad.

IV.- ALGUNAS CONCLUSIONES RELEVANTES DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA REFORMAR EL SEIA.

Tener presente estas conclusiones es particularmente relevante dada la proximidad en que asumirá sus funciones el segundo gobierno de Sebastián Piñera, quien ha señalado en repetidas ocasiones la necesidad de aumentar exponencialmente la materialización de inversiones, para lo cual será indispensable la modernización del SEIA, de tal manera que dicho procedimiento deje de entrapar la realización de proyectos de inversión.

Una primera propuesta digna de destacarse (tomando en consideración los problemas señalados en el Capítulo II de este informe) se refiere a los proyectos de gran envergadura (se entiende por estos, de acuerdo al mismo informe final, como aquellos cuyos impactos pueden generar transformaciones importantes en los territorios, más allá de sus áreas de influencia).

En este punto, el informe final propone la creación, dentro del SEIA, de un "mecanismo de evaluación ambiental de proyectos estratégicos"¹⁶ que se componga de dos etapas:

- i. Una primera etapa temprana estratégica del proyecto, en relación al estudio y análisis del entorno y los componentes ambientales eventualmente afectados; y
- ii. otra fase posterior o segunda fase, que corresponderá a la evaluación del proyecto propiamente tal.

Me parece también interesante destacar que el informe final recomendó "no innovar" en materia de los criterios de ingreso e instrumentos de evaluación del SEIA.

Estos criterios de ingreso distinguen según tipología y envergadura del proyecto, constituyendo una lista positiva, de aquellos proyectos o actividades que, por su tipología o naturaleza, sean susceptibles de causar impacto ambiental.

La propuesta en este punto es mantener el mecanismo actual de determinación de aquellos proyectos o actividades que deban someterse al SEIA, descartando su

¹⁶ El mismo informe final da los criterios para considerar un proyecto como "estratégico":

a) Monto de inversión y magnitud del proyecto; b) Ingreso al SEIA a través de estudio de impacto ambiental; c) Que el proyecto contemple sub proyectos en su diseño como tipologías secundarias; d) Que el proyecto pertenezca a alguna de las siguientes áreas de desarrollo o sector productivo: energía, minería, complejos industriales, obras de infraestructura asociadas a conectividad (Infraestructura de transporte, ya sea vial o aeroportuaria) o recursos hídricos (riesgo/sequía); y e) Proyectos intensivos en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).

reemplazo por otros sistemas que determinan el ingreso a evaluación ambiental según magnitud o por generación de impactos.

En cuanto al artículo 10 de la Ley N° 19.300 y el artículo 3° del RSEIA (ambos determinan el ingreso al SEIA y la necesidad de hacer un EIA), se hacen una serie de propuestas de modificaciones a ambos artículos, algunas de las cuales revisamos a continuación:

- i. Incorporación de criterios de magnitud para proyectos lineales tipologías a) y b).
- ii. Se mantienen tipologías correspondientes a literales c), d), f), g), h), j), k), l), n), q), s) y t).
- iii. Incorporar en literal e), a "aeródromos" y "nuevo camino público". Se propone eliminar como tipología de ingreso las "estaciones de servicio"
- iv. Agregar un nuevo literal para las "prospecciones con fines geotérmicos" e incluir en el actual literal i), la "técnica de fracturación hidráulica".
- v. Eliminar el concepto de "suelos frágiles" del literal m), con el objeto de que se evalúen las explotaciones forestales.
- vi. Eliminar "transporte de sustancias" del literal ñ).
- vii. Incorporar en el literal o) a los "sistemas de almacenamiento o acopio de residuos industriales líquidos o sólidos".

V.- CONCLUSIONES.

La experiencia que ha ido ganando el SEIA (incluidos todos los participantes en el mismo, desde las empresas, las consultoras, el SEA, hasta los organismos sectoriales) lo ha colocado como un ejemplo a seguir, con sus defectos legítimos, en materia de evaluación, prevención y cuidado del medio ambiente.

En ningún caso podría postularse, sin embargo, que el SEIA por sí mismo es capaz de prevenir los daños al medio ambiente y producir el tan deseado "desarrollo sustentable", lo que nos hace concluir que hay espacio para introducir mejoras que permitan alcanzar tal desarrollo.

Muchos de los problemas que hemos esbozado en este informe se replican en otros países, incluido el caso mexicano, cuya legislación revisamos brevemente en el capítulo III.

Hay aspectos que sin duda seguirán generando controversia, en particular, la mezcla que al interior del SEIA se da del componente político con el técnico. Este tema es particularmente sensible en los proyectos de gran envergadura, los cuales, por sus propios impactos que se extienden en un radio geográfico amplio, necesariamente requerirán de la toma de decisiones con un contenido que tendrá no sólo un aspecto técnico. El caso de HydroAysén es paradigmático en este sentido.

Queda por ver cómo se abordarán las propuestas de modificaciones al SEIA por parte de las nuevas autoridades que asumen en marzo próximo, y la manera en que la experiencia internacional, como la de México, podrían ayudar.