

## **RESULTADOS Y CONSECUENCIAS DEL SISTEMA CHILENO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA)\***

**Gabriel del Fávero y Ricardo Katz**

En este trabajo se realiza un examen de los resultados que ha tenido en Chile la aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Junto con señalar los aspectos en los que se deben introducir modificaciones —algunos por vía reglamentaria y otros por medio de cambios en la legislación—, los autores hacen presente que no obstante los problemas en el funcionamiento del SEIA que aún quedan por resolver, se ha materializado un sistema que opera con relativa eficiencia. Es más, se señala, el SEIA ha significado un avance notable, pues ha permitido que se lleven a cabo acciones destinadas a proteger el medio ambiente y que, al mismo tiempo, los proyectos de inversión adquieran legitimidad ‘ambiental’ ante la comunidad nacional e internacional.

---

GABRIEL DEL FÁVERO V. Abogado, Universidad Católica de Chile. Post Grado en Filosofía del Derecho, Universidad de Roma; y en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos.

RICARDO KATZ B. Ingeniero Civil Universidad de Chile. Master en Ciencias Universidad de Texas, San Antonio. Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos.

\* Queremos agradecer especialmente a Juan Pablo Cerda, del Departamento Evaluación de Impacto Ambiental de CONAMA, por la información que nos proporcionó relativa a los proyectos sometidos al SEIA e inversión involucrada, la cual se incluyó en las tablas y gráficos de este trabajo.

## 1. Introducción

**E**n materia ambiental, la innovación que más ha incidido en la realidad del país ha sido el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), previsto en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Como instrumento de gestión ambiental el SEIA ha asumido, a nuestro parecer, la difícil tarea de armonizar las siguientes garantías constitucionales: (a) el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8); (b) el derecho a desarrollar cualquier actividad económica respetando las normas legales que la regulan, (art. 19 N° 21), y (c) el derecho de propiedad en sus diversas especies, sin perjuicio de su función social que también comprende la conservación del patrimonio ambiental (art. 19 N° 24).

Como podemos apreciar a primera vista, no es algo simple regular y hacer respetar conjuntamente estos derechos garantizados constitucionalmente (por lo tanto de igual jerarquía jurídica) y que muchas veces parecieran ser completamente incompatibles entre sí. Esta aparente contradicción entre los criterios económicos (derecho de propiedad) y ambientales, que cada vez se hace más notoria, deriva principalmente de la conciencia relativa al costo que asume la sociedad entera en algunas ocasiones que tiene lugar una intervención o explotación por el ser humano de los recursos del medio ambiente.

Sin embargo, la tendencia actual es que aquél que realiza alguna actividad que afecte al medio ambiente debe internalizar en sus costos de operación aquellas externalidades negativas (daños) causadas al medio ambiente. De esta manera, se intenta compatibilizar el legítimo ejercicio del derecho de propiedad en el desarrollo de una actividad económica con una adecuada protección del medio ambiente, ya que al producirse la internalización de los costos ambientales la ‘cantidad’ de recursos ambientales que se utilizarán será la óptima para la sociedad.

Corresponde a la legislación ambiental y principalmente al SEIA regular en la práctica la manera en que interactúan y se complementan estos legítimos derechos, proporcionando el marco jurídico en que se desenvuelven.

La situación actual es muy interesante, ya que a más de un año de aplicación del SEIA, hay un concierto de críticas negativas, tanto de sectores empresariales como ecologistas. Este concierto de críticas no se compadece con la gran cantidad de personas e instituciones que, en su momento

(durante la discusión de la Ley N° 19.300, de Bases del Medio Ambiente), empujaron a la autoridad para que se legislara sobre la materia.

En el contexto anterior, caben pocas dudas de que el SEIA presenta aspectos que deben revisarse como, por ejemplo, los criterios de entrada de proyectos al SEIA o de decisión sobre la pertinencia de realizar un estudio de impacto ambiental (EIA) o declaración de impacto ambiental (DIA), el rol de los Comités Técnicos de las COREMAS, la vinculación de la resolución ambiental con los permisos sectoriales, los permisos sectoriales y sus requerimientos, el seguro ambiental, el procedimiento administrativo, la participación ciudadana y la ponderación de costos ambientales y económicos. Algunos pueden solucionarse por vía reglamentaria, otros requerirán de cambios a la ley. Es interesante destacar que la gran mayoría de los aspectos sobre los que hoy se discute la necesidad de cambio son los mismos que suscitaban distintas posiciones y soluciones durante el período de discusión de la Ley N° 19.300.

Para opinar en forma fundada sobre el SEIA, conviene recordar lo ocurrido antes de la evaluación ambiental voluntaria de proyectos, mientras duró esta última modalidad, y desde que entró en vigencia la normativa que consagró la evaluación ambiental obligatoria de proyectos y actividades de inversión.

Desde luego, el avance que ha significado el SEIA respecto a la situación anterior a su existencia, voluntaria u obligatoria, es notable y presenta interesantes éxitos. En este trabajo examinaremos someramente la situación producida y los resultados y consecuencias que ha tenido la aplicación, voluntaria y obligatoria, del SEIA, y qué mejoras sería conveniente introducir. Para efectos del análisis, utilizaremos las cifras de CONAMA, a abril de 1998. La elección de esta fecha corresponde a que en abril de 1998, se cumplió un año desde que el SEIA entró en aplicación obligatoria, período suficiente para que éste opere en régimen.

## **2. Los proyectos de inversión antes del SEIA**

Con anterioridad a la existencia del SEIA, voluntario u obligatorio, cualquier proyecto de inversión que se deseara materializar en Chile debía recabar uno a uno los diferentes permisos o autorizaciones que eran de competencia de los diversos servicios públicos que componen la estructura administrativa del Estado chileno.

Dicho proceso, esencialmente burocrático (como lo es hasta la fecha), carecía de agilidad y su mayor rapidez o expedición era fuertemente

dependiente del servicio público involucrado, de los procedimientos utilizados por los respectivos organismos públicos, de la información que cada cual estimaba necesaria para emitir el correspondiente pronunciamiento o de la mejor o peor voluntad o diligencia de los funcionarios públicos encargados de la gestión. También influía en dicha realidad, e influye en la actualidad, la enorme discrecionalidad de los servicios públicos para otorgar o no el permiso, para exigir antecedentes, etc., debido a la generalidad de las normas que otorgaba la atribución al organismo público competente.

Otro aspecto que reviste la mayor importancia hasta el día de hoy es la superposición de atribuciones de distintos servicios públicos sobre una misma materia (piénsese, por ejemplo, en materia de aguas), o las atribuciones omnicomprendivas de otros organismos públicos, tales como las de los Servicios de Salud, los que en virtud del Código Sanitario y sus reglamentos tienen una vasta gama de aspectos sobre los cuales deben velar.

Agréguese a lo anterior el fenómeno de la descentralización administrativa, por una parte, y la fuerte cultura centralizadora del país por la otra, lo que conducía y conduce aún hoy a que los órganos descentralizados, no obstante tener atribuciones con cierta autonomía para decidir, siguen siendo dependientes de la opinión de la oficina central del respectivo organismo. Además, siempre ha sido más fácil en Chile conseguir los pronunciamientos influyendo a nivel central que a nivel regional o local.

A su vez, el progresivo y explosivo desarrollo de la actividad privada en Chile a partir de la implementación del modelo de economía social de mercado provocó, sin duda, una fuerte presión sobre los organismos públicos, los que enfrentados además a la reducción del tamaño del Estado y a fuertes restricciones presupuestarias, carecían de los recursos humanos adecuados, de los medios apropiados y de los procedimientos indicados para enfrentar una mayor demanda de los servicios de su competencia.

La realidad descrita, en extremo compleja, no se compadecía con la dinámica del desarrollo de las actividades privadas y, ciertamente, constituía un obstáculo a la misma, lo cual no ha sido del todo superado. Esta situación muchas veces conducía a que no se solicitaran los permisos y autorizaciones requeridos por la legislación para poner en marcha un proyecto, industria o empresa. De hecho, un número importante de actividades hasta hoy no cuenta con todos los permisos legalmente exigibles, lo que se ilustra a través del dicho: ‘más vale pedir perdón que pedir permiso’.

Esta realidad, en todo caso, es cada vez menos común, sobre todo en aquellas empresas que han abrazado los principios del desarrollo sustentable y que cuentan con sistemas de gestión ambiental y, por lo tanto, son sujeto de auditorías.

Adicionalmente, a partir de mediados de los años ochenta, varios servicios públicos comenzaron a solicitar una evaluación ambiental de los proyectos o actividades. Estas solicitudes tenían su fundamento fáctico en una creciente preocupación de la ciudadanía por los efectos ambientales de los proyectos de inversión, manifestada a través de una mayor actividad de las organizaciones no gubernamentales y, además, en que los grandes proyectos mineros privados y los de la industria de la celulosa, específicamente aquella asociada a inversionistas extranjeros (de EE UU, Canadá, Gran Bretaña, Suiza, Suecia, Finlandia), traían consigo exigencias ambientales importadas desde sus países de origen, las cuales esperaban satisfacer a través de los servicios públicos chilenos con competencias sobre sus proyectos de inversión.

Desde un punto de vista legal, el fundamento de estas exigencias radicaba en la amplitud de las atribuciones de los servicios públicos para otorgar o no el permiso o autorización correspondiente, o bien procedía de la ausencia de una regulación que estableciera en forma taxativa los requisitos que debían ser cumplidos por el proyecto para obtener la autorización o permiso. De este modo los titulares comenzaron a verse obligados a presentar uno o más estudios de impacto ambiental a diversas autoridades. O bien, a otros, no se les requería evaluación ambiental alguna, lo cual dependía de los criterios utilizados por el servicio público, o peor aún, de la simple voluntad de los funcionarios encargados de la tramitación del permiso o autorización.

De manera que estas exigencias 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. Naturalmente que la evaluación ambiental, a su vez, era negociada en forma directa con cada servicio público que la solicitaba, a través de ‘términos de referencia’ elaborados caso a caso, por lo que se trataba de evaluaciones *ad hoc*, que poco o nada tenían en común con las evaluaciones ambientales que podía solicitar otro servicio público. Es más, en muchas oportunidades un servicio público negaba utilidad a un estudio de impacto ambiental elaborado para otra autoridad administrativa por el mismo proyecto de inversión, con lo cual el proponente debía complementar el estudio realizado o efectuar, a su propio costo, otro estudio, elaborado específicamente a gusto de esa autoridad. No había, por ende, procedimientos estandarizados de elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y tampoco pautas objetivas para llevar acabo el proceso de calificación de los mismos. Por lo tanto, las exigencias de cada estudio de impacto

ambiental, aunque se tratara de proyectos similares, podían diferir en modo substancial.

Esta realidad era peligrosa para la probidad pública y privada, muy onerosa para el privado y de dudosa legalidad, aparte de la discriminación implícita respecto de proyectos de inversión similares, en cuanto a algunos se les exigía evaluación de impacto ambiental y otros no eran objeto de tales demandas.

El desorden existente en la materia y los costos crecientes de este sistema inorgánico movilizó a ciertos sectores del área privada, quienes solicitaron a la autoridad, a mediados de 1991, que se regulara de alguna forma la situación relativa a los estudios de impacto ambiental que estaban siendo exigidos por algunos servicios públicos, en tanto se tramitaba el proyecto de ley sobre Bases del Medio Ambiente, cuyo envío al Parlamento se anunciaba en esos días y para el cual se preveía una larga y difícil discusión, como efectivamente ocurrió.

### **3. Los proyectos de inversión y el SEIA “voluntario”**

La Comisión de Medio Ambiente creada en junio de 1990 por el gobierno del Presidente Aylwin, como órgano asesor en materias ambientales, asumió el desafío de generar un marco regulatorio provisorio del tema de la evaluación ambiental, con la esperanza y el fin de que subsanara por lo menos una parte de las dificultades que se estaban presentando, conforme lo descrito en el capítulo precedente.

Ello culminó con la dictación, el 30 de septiembre de 1993, de un ‘Instructivo Presidencial’ dirigido por el Presidente de la República, en su calidad de máxima autoridad administrativa del país, a todos los servicios públicos, destinado a coordinar lo mejor posible la realización de estudios de impacto ambiental de proyectos de inversión, en la eventualidad de que algún servicio público lo estimara necesario para los efectos de otorgar su permiso sectorial.

En síntesis, el instructivo obligaba a los servicios públicos a coordinarse y a hacer sus exigencias en forma conjunta al proponente del proyecto de inversión, con la finalidad de que este último pudiese elaborar un solo estudio de impacto ambiental que diese satisfacción a las exigencias, preguntas e incertidumbres de todos los organismos públicos con competencia para emitir pronunciamientos o autorizaciones administrativas respecto del proyecto de inversión correspondiente.

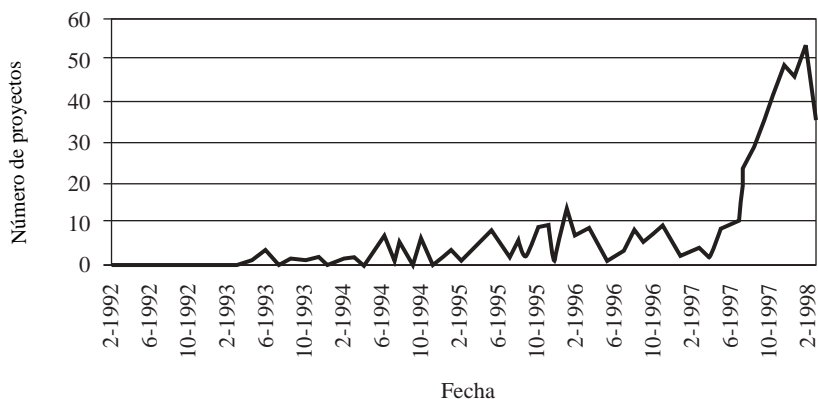
El sistema de evaluación ambiental previsto en el instructivo presidencial tenía un carácter ‘voluntario’ para los proponentes de un proyecto de inversión, pues ante la ausencia de una ley que obligara a efectuar evaluaciones ambientales de proyectos, o que facultara expresamente a la autoridad administrativa para exigirlos, el proponente del proyecto no estaba obligado a realizarla, si bien indirectamente se veía en la necesidad de hacerla so pena de no obtener los permisos correspondientes.

A partir del instructivo presidencial que reguló el sistema voluntario de evaluación ambiental para evitar los peligros y costos antes descritos, comenzó un proceso muy positivo.

Durante la existencia del sistema voluntario de evaluación ambiental, que comenzó a operar con anterioridad al instructivo presidencial, esto es, desde febrero de 1992 hasta principios del mes de abril de 1997, oportunidad en que un fallo de la Corte Suprema, recaído sobre un recurso de protección interpuesto por la ‘bancada verde’ en contra del proyecto Trillium, lo dejó sin efecto, 135 proyectos de inversión fueron evaluados ambientalmente mediante estudios de impacto ambiental.

En la Figura N° 1 se aprecia la evolución del número de proyectos presentados al SEIA entre 1992 y abril de 1998, incluyendo, por ende, un año de aplicación obligatoria del SEIA, lo que se refleja en un marcado aumento del número de proyectos que ingresan al SEIA.

FIGURA N° 1: EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL NÚMERO DE PROYECTOS PRESENTADOS AL SEIA.



Tales proyectos implicaron montos de inversiones de aproximadamente US\$ 17,6 mil millones de dólares. De ellos, 5 fueron rechazados y 130 aprobados (véase Tabla N° 1).

TABLA N° 1: PROYECTOS SOMETIDOS AL SEIA ANTES DEL 3 DE ABRIL DE 1997

Tipología de proyectos	N° de proyectos <sup>1</sup>	Porcentaje	Inversión estimada (MM US\$) de los proyectos	Porcentaje (según monto de inversión)
A	1	0,75	4,00	0,02
B	8	5,97	262,90	1,49
C	18	13,43	3.582,50	20,35
D	0	0,00	0,00	0,00
E	0	0,00	0,00	0,00
F	4	2,99	44,20	0,25
G	1	0,75	150,00	0,85
H	0	0,00	0,00	0,00
I	58	43,28	10.278,75	58,38
J	4	2,99	1.231,30	6,99
K	6	4,48	279,46	1,59
L	1	0,75	2,00	0,01
M	7	5,22	557,80	3,17
N	1	0,75	2,35	0,01
Ñ	8	5,97	840,60	4,77
O	17	12,69	372,00	2,11
P	0	0,00	0,00	0,00
Q	0	0,00	0,00	0,00
Total	134	100,00	17.607,86	100,00

<sup>1</sup> Se excluye red distribución de GN, que ingresó sin pertenecer a tipología.

Uno de los beneficios más importantes del sistema voluntario fue que los proyectos mejoraron su diseño de ingeniería y procedimientos de gestión ambiental. En forma complementaria, generó la base sobre la cual la fase de operación de dichos proyectos puede ser monitoreada desde el punto de vista ambiental.

También hizo posible una importante participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental de varios proyectos de inversión y la consideración de las preocupaciones de la comunidad en tales evaluacio-



nes. Asimismo, permitió que en forma gradual se pusiera en aplicación el SEIA previsto en la Ley N° 19.300.

El SEIA mismo, contemplado en la referida ley, no entró en vigencia en la oportunidad señalada debido a que su aplicación quedó condicionada a la dictación de un reglamento que regulara ulteriormente en detalle dicho sistema, lo cual ocurrió el 3 de abril de 1997, con la publicación en el *Diario Oficial* del Decreto Supremo N° 30, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del año 1997. En el intertanto, esto es, desde marzo de 1994 hasta abril de 1997, el sistema de evaluación de impacto ambiental, en su modalidad voluntaria, se fue adecuando a las sucesivas versiones del futuro reglamento del SEIA.

A raíz de lo anterior, el proceso de aplicación voluntaria del SEIA sirvió adicionalmente como una suerte de marcha blanca para el SEIA obligatorio, y permitió que los servicios públicos de las distintas regiones del país se fueran adaptando paulatinamente a dicho sistema y a las nuevas exigencias que se derivaban del mismo.

Dicho proceso también dejó en evidencia las fallas fundamentales existentes en el sistema legal chileno en general, tanto en materia de autorizaciones y de atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras, así como organizacionales, que hasta hoy subsisten, debido a la superposición de atribuciones de distintos organismos estatales sobre un mismo recurso ambiental, la ausencia de personal capacitado, la falta de metodologías apropiadas de calificación y la insuficiencia de los recursos materiales de los servicios públicos, aspectos todos que la Ley N° 19.300 no solucionó.

En rigor, solucionar tales problemas jurídicos requiere de una profunda revisión de la legislación vigente, de una suerte de ‘reingeniería’ de la ‘permisología’, esto es, un examen exhaustivo de los permisos y autorizaciones involucrados y, lo que no es menor, eventualmente una redistribución de facultades administrativas.

Esto último, además, conlleva un problema político de primer orden, pues supone quitar poder a unos y entregarlo a otros, y por naturaleza las autoridades son reacias a perder parcelas de poder.

Los tiempos asociados a tales revisiones por cierto no se avenían con la voluntad del gobierno de tener una ‘ley ambiental’ a la brevedad posible, de ahí que la Ley N° 19.300 dejó plenamente vigentes las normas legales existentes sobre esta materias, estructurando la nueva Comisión del Medio Ambiente, creada como servicio público esta vez, como un órgano coordinador de las atribuciones y competencias de los organismos públicos tanto en materia de otorgamiento de permisos como de facultades de fiscalización. De ahí que subsistan los males estructurales antes mencionados.

#### 4. Los proyectos de inversión y el SEIA “obligatorio”

El 3 de abril de 1997, con la publicación del Decreto Supremo N° 30, entró en vigencia el Reglamento del SEIA previsto en la Ley N° 19.300. Ésta última dispone que los proyectos o actividades en ella señalados 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, serán otorgados a través del SEIA (art. 8°).

A continuación examinaremos algunas de las características más relevantes del SEIA obligatorio y ciertas dificultades que se han advertido al cabo de más de un año de aplicación, así como algunos de sus innegables beneficios para la protección ambiental.

##### 4.1 Declaración de Impacto Ambiental (DIA) *versus* Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

El SEIA contempla dos mecanismos básicos de evaluación de impacto ambiental para los proyectos de inversión o actividades indicados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300: los estudios de impacto ambiental (EIA) y las declaraciones de impacto ambiental (DIA). Sin pretender ser exhaustivos, los proyectos que ingresan al SEIA son del tipo de tranques, presas, líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje, centrales generadoras, reactores nucleares, aeropuertos, puertos, autopistas, proyectos mineros, forestales, oleoductos, plantas de tratamiento de aguas servidas y otros que aparecen enumerados en el referido artículo 10 de la ley.

La conceptualización del SEIA en la Ley N° 19.300 prevé la utilización de las declaraciones de impacto ambiental como el procedimiento ordinario de evaluación ambiental, reservando los estudios de impacto ambiental a los proyectos de mayor envergadura o con mayor potencial de afectar adversamente el medio ambiente o algún componente ambiental, lo cual está regulado en el artículo 11 de la Ley N° 19.300. Consecuentemente, todas aquellas actividades o proyectos que no estén considerados en la lista de la ley, contenida en el artículo 10, no ingresan al SEIA.

El artículo 11 citado es central en el SEIA obligatorio, y representa para los titulares de proyectos de inversión una importante fuente de dificultades debido a la generalidad, por no decir vaguedad, de su contenido normativo. El artículo 11 de la Ley N° 19.300, por ende, entorpece la aplicación fluida y armónica del SEIA previsto en la misma ley. Los borradores iniciales del Reglamento del SEIA pretendieron acotar la anotada

generalidad del artículo 11, lo cual fue jurídicamente objetado por la Contraloría General de la República<sup>1</sup>.

En efecto, el artículo 11 de la Ley N° 19.300 dispone que deben elaborar un estudio de impacto ambiental aquellos proyectos o actividades que presenten a lo menos algunas de las siguientes características o efectos:

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

Además, la norma en comentario señala que para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, dispone que se deberán utilizarán como *referencia* las vigentes en los Estados que señale el Reglamento.

A su vez, el Reglamento indica como normas de referencia para los efectos de la aplicación de esta disposición legal las vigentes en la Confederación Suiza (Art. 7 del Reglamento). El propósito de esta norma es que si el proyecto o actividad cumple con la norma de referencia, bastaría que el mismo fuese evaluado ambientalmente por una DIA y, en caso contrario, el proyecto o actividad debería demostrar, mediante un EIA, que los impactos ambientales no son significativos y que están adecuadamente mitigados, compensados o reparados.

Como se aprecia del artículo 11 de la Ley N° 19.300, los efectos, características o circunstancias que hacen procedente un estudio de impacto

---

<sup>1</sup> Véase Eliana Carrasco, Jorge Precht y Raúl Bertelsen, "La legalidad de la reglamentación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental", Serie *Documentos de Trabajo* N° 270, CEP, julio de 1997.

ambiental son bastantes amplias y el Reglamento ayuda sólo en forma parcial a resolver los problemas de interpretación que presenta dicha norma.

A fin de intentar clarificar cómo debería aplicarse, a nuestro juicio, la norma en comentario, de manera que guarde coherencia con el espíritu de la Ley N° 19.300, hemos dividido tales efectos, características o circunstancias en tres grandes categorías:

*1. Aquellos normados por medio de estándares de calidad ambiental o de emisión*

En esta categoría caen claramente los efectos, características y circunstancias de las letras a) y b), y si los mismos están normados, sea por regulaciones nacionales o por normas de referencia, evidentemente debiera ser suficiente una DIA. Como ejemplo se puede citar que para los efectos de lo dispuesto en las letras a) y b), se deben considerar las normas de calidad ambiental existentes en el país, con lo que cobran importancia las NCh 1.333 y 409, en materia de aguas, y dado que preocupa su cantidad también, es relevante el Código de Aguas; el D.S. N° 185 del Ministerio de Minería (parcialmente derogado) y la Resolución N° 1.215, del Ministerio de Salud (de dudosa legalidad) en materia de aire, el DL N° 3.557, en materia de protección agrícola, la Ley N° 3.133 y su reglamento en materia de tratamiento de residuos líquidos industriales, y la normativa referente al cambio de uso de suelo, respecto de lo cual el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) cuenta con atribuciones discrecionales.

En materia de salud de las personas no se pueden ignorar las normas del Código Sanitario y sus reglamentos complementarios.

*2. Aquellos regulados por legislación que define los procedimientos, etapas e instituciones que deben ser seguidas para su cumplimiento*

En esta categoría caen (sin pretender ser exhaustivos) los siguientes efectos, características y circunstancias: reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos (cuando se refiere a pueblos indígenas); localización próxima a áreas protegidas susceptibles de ser afectadas; alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor turístico de una zona,

y la alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

La legislación relevante (de nuevo sin pretender ser exhaustivos) son la Ley N° 19.253, sobre Desarrollo de los Pueblos Indígenas, las Leyes N° 18.348 y N° 18.362, que crean la CONAF y el Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNASPE), ambas sin vigencia pues falta que se dicte un Reglamento, la legislación de SERNATUR y la Ley N° 17.288, sobre Consejo Nacional de Monumentos Nacionales.

*3. Aquellos efectos, características y circunstancias que no están regulados por estándares de calidad ambiental o de emisión, o por legislación específica*

En esta categoría también se pueden encuadrar el reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos (cuando no se refiere a pueblos indígenas); la localización próxima a población y recursos susceptibles de ser afectados; el valor ambiental del territorio en que el proyecto o actividad se pretende emplazar, y la alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico de una zona (por ejemplo, cuando no se trata de parques nacionales o monumentos históricos o santuarios de la naturaleza).

Esta última categoría es obviamente la que presenta mayores problemas de interpretación en el proceso de evaluación de impactos ambientales, debido al enorme espacio que se abre al juicio o parecer subjetivo de los que intervienen en dicho proceso. La actual versión del Reglamento es claramente insuficiente y no otorga mayor objetividad a estos parámetros. Cambiar esta situación supera las posibilidades reglamentarias y requiere de un cambio legislativo. Con todo, a nivel reglamentario se pueden introducir algunas mejoras que pueden ser útiles a nivel práctico.

Para tal propósito, el Reglamento del SEIA podría definir la manera en que se podrán mitigar, compensar o reparar apropiadamente (artículo 16, inciso final de la Ley N° 19.300), o al menos indicar pautas o parámetros a vía ejemplar.

Sin embargo, a fin de poder analizar la manera en que los impactos pueden ser mitigados, compensados o reparados de acuerdo con las exigencias de la Ley N° 19.300, y que es la clave para calificar favorablemente un proyecto de inversión o actividad desde el punto de vista ambiental, estima-

mos indispensable definir cada uno de esos términos, que en general son utilizados como sinónimos sin serlos.

Las sugerencias a este respecto serían las siguientes:

- *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 estos). Es decir, hay efecto negativo, pero éste es mitigado. Por ejemplo: el ruido que es mitigado mediante aislación del receptor, o los taludes que son forestados para controlar la erosión o las escaleras de peces en represas para disminuir el impacto en la interrupción de los flujos migratorios en un curso de agua.
- *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, sin embargo, no puede ser utilizado cuando se trata de atributos o servicios ambientales únicos, ni tampoco implica equivalencia en el 'pago' (una hectárea de bosque no tiene por que ser compensada por otra hectárea, podría ser por menos o por más<sup>2</sup>).
- *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, por daño ambiental se entiende toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes. *Estos conceptos* están definidos en la Ley N° 19.300, y el Reglamento no los puede alterar.

De las definiciones anteriores se deduce que el concepto de reparación es básicamente similar al de compensación, en el sentido de que debe ser efectuada en la misma moneda de cambio, la cual incluye el restablecimiento de las propiedades básicas, por lo que debería ser también incluido en el concepto de compensación.

Es necesario tener presente, sin embargo, que en algunos casos las medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas serán no hacer nada, ya que la sociedad puede valorar los beneficios (obviamente

---

<sup>2</sup> De hecho, el tener que compensar 1 a 1 cada impacto ambiental estaría implicando que ningún beneficio social del proyecto pueda cotrarrestar eventuales 'costos ambientales sociales'.

sociales) de un proyecto por sobre la ‘pérdida’ de un atributo o servicio ambiental ‘único’ y por lo tanto no compensable.

De no ser así, y esto debería también estar clara y explícitamente reflejado en el Reglamento, lo que no ocurre, existirá una categoría de atributos, servicios y componentes ambientales que no podrán ser intervenidos de forma alguna. Esto en principio puede ser perfectamente válido, pero debería ser explicitado.

Por último, debería ser acotado el significado del término ‘apropiado’, que es el utilizado en la calificación de las medidas de mitigación, compensación o reparación para efectos de aprobar el EIA, y la palabra ‘significativo’ que es el término relacionado con la generación de daño ambiental.

En resumen, cada uno de los criterios ambientales de la categoría 3 debería ser analizado para efectos de definir los niveles relacionados con las medidas anteriormente descritas. Esto debería ser objeto de una modificación sustantiva del Reglamento, por lo menos a nivel de pautas metodológicas, lo que en la actualidad tampoco ocurre.

Ahora bien, en relación a la desagregación de cada una de las tres categorías, el enfoque a utilizar debería ser intrínsecamente distinto, ya que el potencial de ser creativos es nulo en la categoría 1 (normas de calidad ambiental y emisión cuantitativas), muy limitado y acotado por la legislación en la categoría 2 (procedimientos, requerimientos e instituciones definidas por la legislación), y amplio en la categoría 3.

Esta desagregación es fundamental para poder solucionar uno de los problemas básicos que presenta el SEIA en la actualidad: esto es, la dificultad para determinar de un modo objetivo y por anticipado cuándo un proyecto de inversión o actividad debe elaborar una declaración de impacto ambiental o un estudio de impacto ambiental.

Ello es relevante, desde luego, porque los plazos y los costos asociados a una u otra vía son totalmente diferentes, y es conveniente tanto para la gestión pública como privada (ahorros país) poder cuantificar tales parámetros para determinar fehacientemente la viabilidad de un proyecto o actividad y los recursos que el Estado necesita para satisfacer esta función pública.

#### 4.2 La ‘ventanilla única ambiental’

Otro de los aspectos más relevantes del SEIA previsto en la Ley N° 19.300 consiste en que, en caso de una evaluación ambiental favorable de un proyecto o actividad, ningún organismo del Estado puede negar las

autorizaciones ambientales pertinentes, y en caso de un pronunciamiento negativo, esos mismos organismos deben denegarlas.

Ésta es la denominada ‘ventanilla única ambiental’, la cual ha funcionado razonablemente, si bien puede mejorar aún más. Para que opere de un modo adecuado este mecanismo de gestión burocrática deben reexaminarse los permisos considerados ambientales por el Título VII del Reglamento del SEIA, en el sentido de incluir aquellos que son ambientales y que no fueron considerados inicialmente, como ocurre por ejemplo con los planes de manejo forestales.

Además, se debería efectuar una revisión de la legislación especial que se refiere a cada uno de tales permisos, a fin de objetivar los requerimientos particulares que se deben cumplir para la obtención de los permisos, separando la variable ambiental de la específicamente técnica de los mismos.

De este modo, se reducirían los espacios de la discrecionalidad administrativa, confirmando así mayor certeza y seguridad jurídica al SEIA y a todos los actores que intervienen en el sistema (autoridades, proponentes de proyectos, comunidad).

Un aspecto adicional que podría mejorar la implementación de la ventanilla única ambiental es una mayor voluntad y actividad política de parte de las autoridades ambientales para coordinar efectivamente a los organismos públicos en la evaluación de impacto ambiental, evitando la tendencia de éstos a excluirse del proceso a fin de reservarse el ejercicio de sus atribuciones en las instancias posteriores a la evaluación ambiental, cuando el titular del proyecto debe obtener en definitiva el permiso.

De hecho, en la actualidad lo que ocurre es que la resolución ambiental establece normalmente las condiciones que el titular del proyecto debe cumplir para que le sean otorgados los permisos, pero no se otorgan los permisos mismos.

Subsanar esta seria deficiencia requiere, una vez más, reestudiar y modificar la legislación que establece estos permisos y la forma en que se otorgan, de manera que las leyes especiales guarden la debida armonía con la Ley N° 19.300.

#### 4.3 Participación ciudadana

La ciudadanía, a partir del SEIA obligatorio, ha tenido una instancia más formal y mejor regulada para presentar sus puntos de vista sobre los proyectos de inversión, respecto de los cuales jamás había tenido antes



cómo hacer presente sus objeciones. Cabe destacar que lo anterior no es necesariamente bien percibido por las organizaciones no gubernamentales, que prefieren métodos extrasistémicos para ejercer presión sobre los proyectos de inversión.

Además, esas organizaciones critican la circunstancia de que la Ley N° 19.300 les confiere una participación limitada y que en caso de aprobación del proyecto la ciudadanía tiene menores posibilidades de reclamar que los titulares de un proyecto en caso de rechazo.

Esta crítica no es infundada. En efecto, el SEIA previsto en la ley permite a las organizaciones ciudadanas reclamar de una resolución ambiental ante la misma autoridad que dictó la resolución, sólo cuando esta última no haya ‘ponderado’ sus observaciones en la correspondiente resolución ambiental, pero precluye la posibilidad de que cuestionen la resolución en su globalidad. De ahí que estas organizaciones hayan intentado impugnar tales resoluciones por la vía de la interposición de los recursos de protección por violación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, consagrado en el número 8 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Se puede señalar que resulta conveniente mejorar el mecanismo de participación ciudadana previsto en el SEIA a fin de garantizar mejor, por una parte, los derechos de la comunidad y de este modo legitimar la resolución ambiental frente al comunidad, lo cual redundaría en una mejor definición y protección del derecho del titular a realizar el proyecto de inversión en los términos aprobados por la resolución ambiental. También de esta forma se evitaría un uso excesivo del recurso de protección, devolviéndole en esta materia, al menos, el carácter excepcional con que fue concebido por el constituyente.

#### 4.4 Beneficios asociados al SEIA obligatorio

No obstante lo expuesto en los acápites precedentes de este capítulo, el SEIA obligatorio presenta interesantes éxitos que conviene destacar. Así por ejemplo, la metodología aplicada por CONAMA se ha ido puliendo con el tiempo y su aplicación se ha ido uniformando en las COREMAS. El uso de criterios técnicos ha mejorado el diseño y la gestión ambiental de los proyectos, y se han armonizado las exigencias de los servicios públicos, los que cada vez profundizan más su propio ámbito, evitando caer en redundancias. No era infrecuente ver al comienzo a los servicios públicos opinando en el seno de los comités técnicos de las COREMAS sobre aspec-

TABLA N° 2: PROYECTOS SOMETIDOS AL SEIA Y DIA ENTRE EL 3 DE ABRIL 1997 Y EL 3 DE ABRIL 1998

Tipología de proyectos	N° de proyectos (EIA)	N° de proyectos (DIA)	Porcentaje (EIA)	Porcentaje (DIA)	Inversión estimada (EIA) (millones de US\$)	Inversión estimada (DIA) (millones de US\$)	Porcentaje (EIA) (según monto inversión)	Porcentaje (DIA) (según monto inversión)
A	0	4	0,00	1,18	0,00	11,4	0,00	0,16
B	5	4	1,48	1,18	164,80	63,88	2,35	0,91
C	3	0	0,89	0,00	585,00	0	8,33	0,00
D	0	1	0,00	0,30	0,00	2,46	0,00	0,04
E	2	17	0,59	5,03	563,00	337,16	8,01	4,80
F	2	2	0,59	0,59	39,50	1,52	0,56	0,02
G	0	86	0,00	25,44	0,00	485,62	0,00	6,91
H	0	44	0,00	13,02	0,00	606,15	0,00	8,63
I	10	31	2,96	9,17	1,277,95	350,05	18,19	4,98
J	6	1	1,78	0,30	644,75	0,12	9,18	0,00
K	2	11	0,59	3,25	55,45	269,54	0,79	3,84
L	0	8	0,00	2,37	0,00	26,29	0,00	0,37
M	2	1	0,59	0,30	1,145,00	0,53	16,30	0,01
N	0	16	0,00	4,73	0,00	112,22	0,00	1,60
Ñ	1	10	0,30	2,96	21,00	50,6	0,30	0,72
O	13	48	3,85	14,20	129,40	81,4	1,84	1,16
P	1	7	0,30	2,07	0,60	0,43	0,01	0,01
Q	0	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Total	47	291	13,91	86,09	4,626,45	2,399,37	65,85	34,15

CUADRO Nº 3: STATUS DE LOS PROYECTOS SOMETIDOS AL SEIA ENTRE 1997 (ABRIL) Y 1998 (ABRIL), POR REGIÓN

Región	EIA				DIA			
	Ingresados	Aprobados	Rechazados	En proceso	Ingresados	Aprobados	Rechazados	En proceso
I	2	0	0	2	8	1	1	6
II	12	2	0	10	15	6	0	9
III	3	0	0	3	18	6	0	12
IV	3	0	0	3	27	0	2	25
V	3	0	0	3	35	10	0	25
VI	1	0	0	1	6	0	0	6
VII	0	0	0	0	8	3	0	5
VIII	3	1	0	2	30	9	1	20
IX	2	0	0	2	31	10	5	16
X	2	0	0	2	31	13	1	17
XI	1	0	0	1	5	3	1	1
XII	2	0	0	2	9	1	0	8
RM	9	0	0	9	65	21	4	40
CONAMA Cer.	4	0	0	4	3	0	0	3
Total	47	3	0	44	291	83	15	193

tos ambientales o sobre componentes ambientales completamente ajenos a la órbita de su competencia.

A su vez, los organismos públicos han adquirido conocimientos de la perspectiva privada para encarar proyectos de inversión y sus peculiares requerimientos en materia de plazos y de los costos económicos y financieros involucrados en los mismos.

Respecto de las medidas de compensación, reparación o mitigación ambiental, progresivamente se ha evitado llegar a compensaciones monetarias (lo que queda como último recurso), lo cual podría haber provocado una seria distorsión del sistema de evaluación ambiental o prestarse para chantajes a los inversionistas. Por su parte los privados han podido entender la perspectiva pública, así como la de las comunidades donde se insertarán sus proyectos.

Desde el punto de vista de la protección ambiental del país, se debe destacar que, hasta su primer año de operación, esto es, hasta abril de 1998, habían ingresado al SEIA obligatorio 338 proyectos o actividades con el propósito de ser evaluados ambientalmente.

El monto aproximado de inversión de tales proyectos y actividades era de 7 mil millones de dólares. Específicamente a través de estudios de impacto ambiental (EIA) ya se habían aprobado 3 y estaban en proceso 44 proyectos. Estos 47 proyectos representan el 65,85% de la inversión, es decir, todo proyecto relevante desde la perspectiva ambiental fue o está siendo evaluado en profundidad (véase Tabla N° 2).

El 34,15% restante, correspondiente a 291 proyectos, han ingresado mediante declaraciones de impacto ambiental (DIA). De estas declaraciones, 193 están en proceso, 15 fueron rechazadas y 83 aprobadas. Esto corresponde a las expectativas de funcionamiento del SEIA previstas en la ley, donde la DIA sería el instrumento más usado, reservando la EIA para los proyectos que más fuertemente pueden afectar el medio ambiente, según se señaló con anterioridad (véase Tabla N° 3).

## 5. Conclusión

Nos parece que los logros obtenidos con el SEIA obligatorio son importantes, tanto desde el punto de vista de la concreción de acciones cuya finalidad es proteger realmente el medio ambiente, así como desde la perspectiva de haber materializado un sistema que, no obstante sus fallas, opera con relativa eficiencia, otorgando una verdadera legitimidad ‘am-

biental' a los proyectos de inversión frente a la comunidad nacional e internacional. Esto último es relevante si se piensa en los progresivos compromisos ambientales que el país está adquiriendo a raíz de los tratados internacionales de libre comercio y, en particular, de aquellos de naturaleza específicamente ambiental.

Asimismo, se puede destacar en forma positiva, y sin asomo de autocomplacencia, la experiencia nacional en materia de evaluación de impactos ambientales de proyectos de inversión, en particular comparada con la experiencia internacional sobre este tema, donde con frecuencia hay plazos larguísimos, corrupción y exenciones de evaluación de impacto ambiental para los proyectos públicos. Estos aspectos, que en Chile están ausentes hasta ahora, no deben menospreciarse a la hora de evaluar el SEIA, para situar la crítica en su justa dimensión y en una perspectiva constructiva. ☐