

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) Y SU APLICACIÓN A POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PLANES

Gabriel del Fávero y Ricardo Katz

Junto con reseñar el importante papel que desempeñan la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y, cada vez más, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el logro de un desarrollo sustentable, los autores señalan cuáles son los principales escollos que deben superarse para que este último instrumento de evaluación (EAE) pueda aplicarse en Chile a los planes y proyectos del sector público.

1. Introducción

El enfoque dominante con que se abordó el tema ambiental en Estados Unidos durante el período 1965-1987 fue la denuncia aislada y simple, basada en una visión fatalista sobre el futuro que esperaba a la

GABRIEL DEL FÁVERO. Abogado. Licenciado en Derecho, Universidad Católica de Chile. Estudios de posgrado en Filosofía del Derecho, Universidad de Roma. Secretario Ejecutivo de la Comisión de Medio Ambiente del Centro de Estudios Públicos. Coeditor del libro *Medio ambiente en desarrollo* (CEP, 1993).

RICARDO KATZ. Ingeniero Civil, Universidad de Chile. Master en Ciencias en Administración Ambiental, University of Texas. Coordinador de la Comisión de Medio Ambiente del Centro de Estudios Públicos. Coeditor del libro *Medio ambiente en desarrollo* (CEP, 1993).

humanidad. Este enfoque redundó en una gran presión de la opinión pública estadounidense que condujo, finalmente, a la creación de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) en 1970.

La EPA, así concebida, marcó verdaderamente un hito y comenzó a ejercer un liderazgo, que persiste hasta la fecha, en lo que se refiere al diseño de políticas de gestión ambiental en la gran mayoría de los países en vías de desarrollo, independientemente de cuáles fuesen sus respectivas realidades sociales, ambientales y económicas.

El predominio conceptual que llegó a ejercer este enfoque “fatalista” se debió a que en dicho período, en los países desarrollados, no hubo respuestas del mundo científico a muchas de las inquietudes planteadas por la opinión pública. Estos países, además, se encontraban en un gran momento de crecimiento económico, sin mayores presiones de desempleo o de escasez de oportunidades para segmentos importantes de la población, lo que llevó a implementar políticas sin haber realizado análisis previos de costos y beneficios. De esta manera, el sector privado productivo fue sorprendido: por una parte aparecía como el motor de un crecimiento económico (que en ese momento era sinónimo de desarrollo) sin precedentes; y, por otra, era sindicado por fuentes muy serias, como el Club de Roma, como un villano que encaminaba al planeta Tierra a una destrucción segura.

A fines de la década de los ochenta, comenzó a quedar en evidencia la gran ineficiencia que se había generado por la aplicación de modelos de gestión ambiental basados en acciones de comando y control. Debido a esto, surgió posteriormente el concepto de desarrollo sustentable, el que aún se encuentra en una etapa de conceptualización importante. Sin embargo, para los efectos de este trabajo, dicho concepto puede ser sintetizado como un proceso de desarrollo que compatibiliza el crecimiento económico con la equidad social y la conservación ambiental, en un contexto de participación social y de eficiencia y transparencia de las instituciones públicas relevantes.

Desde un punto de vista de gestión pública y privada, lo que interesa es compatibilizar las cuatro áreas mencionadas, esto es, crecimiento económico, equidad social, conservación ambiental y un contexto de transparencia institucional. Desde un punto de vista teórico, esto significa esforzarse por alcanzar el punto óptimo, vale decir, aquél donde no es posible lograr mejoras en una de las áreas sin que se produzca un empeoramiento en alguna de las restantes. Esta regla de decisión, por cierto, puede también ser aplicada en la evaluación de acciones y políticas tanto públicas como privadas.

No es fácil transformar el concepto de sustentabilidad del desarrollo en acciones y políticas operativas. Es necesario, además, tener presente que las fronteras de expansión de cada una de las cuatro áreas que componen el desarrollo sustentable son dinámicas y que, por lo tanto, el concepto de “óptimo” debe entenderse como un punto que variará continuamente. No está muy lejos de la realidad plantear que el desarrollo sustentable, en la actualidad, es una cultura más que una ciencia, algo que se inserta dentro de lo “político” y no de lo técnico.

El tema ambiental es hoy uno de los más importantes a nivel nacional e internacional. En los países desarrollados, el público exige que los factores ambientales sean considerados en forma explícita en el proceso de toma de decisiones. Una situación similar ocurre actualmente en Chile y, de hecho, fue recogida en las instancias de participación ciudadana consagradas en la Ley N° 19.300 de Bases del Medio Ambiente. Estas instancias transforman el tema ambiental en una peculiaridad dentro del sistema legal chileno. Es más, al interior de la estructura gubernamental el tema ambiental es el que concita probablemente mayor grado de participación por parte de los ministerios sectoriales; en efecto, el Consejo Directivo de la CONAMA cuenta con la participación de nada menos que trece ministros.

En la actualidad, y de acuerdo a la legislación chilena, los proyectos de inversión pública deben someterse a un análisis de costo-beneficio social. Sin embargo, debido a los problemas que presenta la metodología de evaluación social de proyectos para ser aplicada a “intangibles ambientales”, de modo de asignar a estos últimos valores monetarios, la puesta en marcha de proyectos socialmente “rentables” comenzó a provocar, a partir de los años setenta, considerable inquietud pública a nivel internacional. Esta inquietud condujo, a su vez, al desarrollo de un nuevo método de evaluación que llegó a ser conocido como Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

En Chile, la EIA fue concebida como un mecanismo para cumplir con un requisito legal y, al igual que en Estados Unidos, cuyo primer sistema formal de EIA fue promulgado bajo el National Environmental Policy Act (NEPA) de 1969, como un instrumento de *apoyo* a la toma de decisiones y no como el que *decide*. Así, la legislación chilena recoge la EIA como un apoyo técnico a la toma de decisión política, lo cual es coherente con el carácter “político” que reviste el problema ambiental.

En consecuencia, no se le debe pedir a la EIA cosas que no puede o no debe hacer. Dentro de lo que se le puede pedir a la EIA, en Chile, destacan los siguientes temas:

- Apoyar una toma de decisiones pública informada, entregando un análisis imparcial y bien estructurado de los efectos y consecuencias ambientales de los temas evaluados.
- Ayudar a la selección de las alternativas más factibles¹ o menos dañinas para el medio ambiente.
- Influir en el diseño de los proyectos.
- Apoyar el proceso de aprobaciones públicas formales, incluyendo el establecimiento de términos y condiciones para la puesta en marcha y seguimiento de proyectos (monitoreo).
- Servir de vínculo estructurado para el establecimiento de relaciones entre las autoridades públicas, las comunidades y organizaciones involucradas y los responsables del proyecto.
- Predecir en forma satisfactoria los efectos adversos de proyectos y de las acciones de mitigación.
- Servir como proceso de aprendizaje organizacional, en el cual las lecciones de la experiencia sirven de retroalimentación para el diseño de políticas, instituciones y proyectos.

Lo que *no* se le puede pedir a la EIA en Chile es lo siguiente:

- Aplicación a propuestas de desarrollo.
- Ser responsable de la debilidad o incapacidad estatal para hacer cumplir los términos y condiciones de aprobación, control de efectos y auditoría de la exactitud de las predicciones y de la eficacia de las medidas de mitigación, etc.
- Predecir adecuadamente efectos acumulativos producto de múltiples actividades.
- Transformar la participación ciudadana en codecisor.

La EIA puede operar en dos niveles: como un instrumento de planificación que permite comparar integral o estratégicamente (evaluación económica, social y ambiental) distintas opciones de desarrollo, para que la decisión final sea adoptada a nivel político²; o como un instrumento discreto que permite calificar el impacto ambiental específico de una acción deter-

¹ Incluyendo aspectos técnicos, económicos, sociales y de participación ciudadana, entre otros.

² En otras palabras, se reconoce explícitamente que los resultados de los tres tipos de evaluación (económica, social y ambiental) no pueden ser sumados, y que por lo tanto la EIA sólo los presenta integrados en un formato que permite a quienes toman las decisiones visualizar sus aspectos favorables y sus aspectos negativos.

minada. Es esta segunda alternativa la que recoge el modelo chileno, con una salvedad solamente, como se explica más adelante.

Conforme a lo anterior, los alcances de la EIA serán distintos, dependiendo de quién la utiliza (sector público o sector privado) y para qué propósitos. El sector privado debe utilizarla a nivel de planificación para efectos de sus decisiones internas. A su vez, el sector público debe utilizarla para evaluar un proyecto privado, una vez que la decisión privada ya fue tomada y deba ser calificada públicamente. Distinto es el caso de los proyectos del sector público, y es aquí donde se plantea, por consiguiente, la necesidad de contar con una instancia de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que permita una evaluación de la idoneidad integral de sus decisiones.

En Chile, la Ley N° 19.300 de Bases del Medio Ambiente contiene las primeras iniciativas de lo que podría considerarse, en efecto, una EAE. Es así como en su Artículo 10°, que define las actividades que deben someterse a una evaluación de impacto ambiental, dispone en la letra h) que deberán ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) los “planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales [...]”. La obligación de que actividades que corresponden a decisiones normalmente radicadas en instancias de planificación estatal sean evaluadas desde una perspectiva ambiental pública, representa un cambio radical en la institucionalidad chilena y una innovación interesantísima. Constituye el primer intento de pasar desde la EIA de proyectos individuales, a la EIA de las macro actividades de planificación que realmente definen el ámbito de los primeros y que denominamos Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

A continuación se desarrollan los aspectos básicos que debería contener una EAE a nivel de la toma de decisiones del sector público en Chile.

2. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

El objetivo de una EIA es determinar los posibles efectos ambientales, sociales y para la salud de un proyecto de inversión que se propone. A través de la EIA, se persigue evaluar los efectos físicos, biológicos y socioeconómicos de una manera que permita tomar una decisión lógica y racional; asimismo, se busca reducir o mitigar los posibles impactos adversos de un proyecto, a través de un esfuerzo por identificar posibles lugares y/o procesos alternativos. Sin embargo, no existe una definición de EIA general y universalmente aceptada. La EIA está definida legalmente en

Chile como “el procedimiento a cargo de la CONAMA o de la COREMA respectiva, en su caso, que en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes”.

La EAE, por su parte, se define teóricamente como “la aplicación de los principios de EIA a políticas (ambientales y no ambientales), planes (sectoriales y espaciales) y programas de acción existentes y propuestos”. Es decir, los principios y metodologías generales de la EIA son los mismos de la EAE; lo que varía es el ámbito de aplicación de los instrumentos que se van a utilizar, de lo micro (EIA) a lo macro (EAE).

El concepto de EAE abarca una amplia gama de nociones, lo que a veces se traduce en confusión y ambigüedad. Para nuestros efectos, creemos que la definición mencionada en el párrafo anterior es suficientemente completa y puede contribuir a la formulación de estrategias de gestión pública que sean ambientalmente acertadas y que ayuden a lograr un desarrollo sustentable.

Los países que reconocidamente tienen el sistema de EIA de proyectos más eficaz son Nueva Zelandia y los Países Bajos, los que han tomado la delantera en cuanto a integrar la EAE a sus procesos de adopción de decisiones.

En general, la EAE se ha difundido en el mundo en forma menos rápida que la EIA. La principal razón de esta tasa diferencial de crecimiento se debe a que la EIA se aplica principalmente a proyectos privados, o a decisiones públicas concernientes a proyectos privados. En cambio, la EAE se aplica directamente al ámbito de las políticas públicas, por lo que tiende a ser percibida como una intromisión en aspectos tradicionalmente reservados a la discrecionalidad de los gobiernos. De hecho, la EAE establece un nuevo límite al poder político, en particular si se respetan el carácter participativo que debe tener la gestión ambiental y las exigencias de eficiencia y transparencia de las instituciones públicas envueltas.

Sin perjuicio de lo anterior, existe una presión cada vez mayor para que la EAE se introduzca, puesto que se reconoce que la sola EIA de proyectos de inversión particulares no es suficiente, especialmente en lo que compete a impactos acumulativos y a la planificación espacial en que se insertan los proyectos de desarrollo.

La historia de la EAE se remonta a la Environmental Policy Act (NEPA) de los Estados Unidos (1969), la cual exigió que se elaboraran informes sobre las consecuencias ambientales de las acciones federales. Se han desarrollado EAEs para proyectos de leyes, incluido el Fuel Use Act (1978), y últimamente se discutió el desarrollo de una EAE para el NAFTA.

En la Unión Europea, desde la entrada en vigencia de la Directiva 85/377, la Comisión Europea ha publicado una cantidad de proyectos de directivas sobre aplicación de EAE, de los cuales el último fue publicado en octubre 1995; y algunos Estados miembros ya han establecido su propia legislación al respecto. Los Países Bajos y Alemania, por ejemplo, exigen evaluaciones para ciertos planes sectoriales y de desarrollo, tales como planes relativos al agua potable y la eliminación de desechos, y el Reino Unido hace evaluaciones de planes de ordenamiento territorial y de políticas públicas. Nueva Zelandia ha introducido una nueva legislación en la Ley de Manejo de Recursos de 1991, la cual establece una estrategia de desarrollo sustentable nacional, que exige que las autoridades locales hagan una EAE de los planes.

3. Características de la EAE y su relación con la EIA

Como se dijo anteriormente, los procesos de EAE y de EIA son básicamente similares, pero los problemas políticos y las dificultades prácticas de hacer evaluaciones a nivel de estrategia pública son muchos y variados.

Las conclusiones y revisión (calificación) de una EAE son extraordinariamente complicadas y constituyen la principal causa de problemas, dados el carácter de juez y parte que asume la autoridad. La autoridad es la autora del plan y, al mismo tiempo, se considera que ella es normalmente la única autorizada para revisarlo o evaluarlo. Esto suele traducirse en un problema de credibilidad frente al público. Es más, la posibilidad de que terceras partes, de carácter supuestamente independiente, califiquen las bondades o los problemas de planes o políticas públicas, hace que esta metodología no sea del agrado de los gobiernos.

Otra limitación importante para el establecimiento de la EAE estriba en que los contenidos preliminares de ciertas políticas (tales como detalles de proyectos de presupuesto del gobierno central), planes y programas pueden considerarse demasiado confidenciales para ser dados a conocer a la opinión pública antes de su aprobación. Al igual que en el caso de la EIA, esto puede ser manejado mediante excepciones de ciertas gestiones de consulta, en aquellos casos en que la naturaleza de la información requiera de confidencialidad. El realismo de esta limitación choca con una cierta reticencia de los gobiernos para discutir abiertamente el alcance de sus políticas.

Estos problemas dicen relación con aspectos netamente políticos y, en forma implícita, conllevan limitaciones adicionales al ejercicio del poder

político, pues la actividad política queda explícitamente expuesta ante la ciudadanía. Si se acepta la participación ciudadana en este tema, se corre el riesgo de encarar un rechazo previo y estructurado del público a las decisiones de la autoridad. Si la EAE se aplicara, por ejemplo, a una ley de presupuesto, los efectos políticos podrían ser devastadores. Es decir, el tema ambiental pasaría a constituirse en una fuente de legitimación o deslegitimación política. De ahí la resistencia a establecer la EAE, ya que para ello se requiere, en realidad, de una voluntad democrática inequívoca. La EAE debería ser aplicada, en todo caso, a los programas de gobierno, los que deberían expresarse en documentos gubernamentales que expliciten las políticas generales y sectoriales. Tales políticas (piénsese en una política de desarrollo energético, o agrícola, o forestal, o de uso de suelos) debieran ser evaluadas ambientalmente, lo cual no significa entrar a una evaluación de las decisiones más concretas. Sin embargo, los resultados de esa evaluación debieran ser recogidos por las medidas concretas que se adopten y guardar concordancia entre sí (legislación, administración, fiscalización y ejecución).

Como se señaló anteriormente, en muchos casos la autoridad que propone la política, ley o plan será la misma institución que deberá aprobarlo. Una manera de proteger la objetividad y calidad del proceso de EAE en este tipo de situaciones puede ser la de someter el proyecto, por ejemplo, a una revisión por parte de la autoridad ambiental. Pero si observamos el grado de relación política que existe en Chile entre la CONAMA y la Presidencia de la República, este mecanismo no aparece dotado de suficiente independencia. Lo mismo se puede decir de la capacidad política de la CONAMA para evaluar el impacto ambiental de planes o políticas de ministerios sectoriales. En todo caso, demostrar que los factores ambientales han sido adecuadamente considerados representa un verdadero desafío para las autoridades políticas.

Es evidente que aun cuando los métodos de la EAE y la EIA son similares en general, existen diferencias de escala y de nivel político. La escala de una EAE tiende a ser mucho más amplia que la de una EIA, porque en general la acción propuesta contiene una cantidad de actividades diferentes y, por lo tanto, la gama de impactos ambientales que se evalúa puede ser más amplia que en el caso de un proyecto único.

Por último, y sin perjuicio de los efectos políticos posibles antes anotados, la participación ciudadana en la EAE no debe confundirse con cogobierno. Al igual que en la EIA que se aplica a proyectos privados, la participación ciudadana en la EAE debe ser considerada sólo como un insumo adicional que ha de ser adecuadamente ponderado en la decisión política final que adopten las autoridades.

Con todo, esa restricción representa un obstáculo para el establecimiento de la EAE en el actual sistema político del país. La introducción de una EAE en Chile requiere de la profundización de dos aspectos centrales de la cultura política chilena: una mayor transparencia por parte de las autoridades y una participación responsable (despolitizada en cierto modo) y activa de la ciudadanía. El sistema político chileno es deficitario en ambos aspectos.

Una vía de salida podría ser, inicialmente, una evaluación ambiental de las políticas y planes sectoriales sin participación social, pero hecha en forma técnicamente responsable por la CONAMA, del mismo modo que MIDEPLAN evalúa la rentabilidad social de los programas y planes de los diferentes ministerios. Una vez obtenido cierto *know-how*, se pueden ir generando, en forma paulatina, espacios de participación social que acen-túen la credibilidad de la EAE. También podría considerarse, en una primera etapa, someter a una EAE las decisiones de los municipios. Puesto que los municipios efectúan normalmente acciones que se relacionan en forma más directa con los problemas que interesan a las personas, y dada la autonomía de los municipios respecto del gobierno central, las decisiones municipales podrían ser sometidas a una EAE, convocando la participación ciudadana de la comuna correspondiente y actuando en forma más independiente. Sin embargo, este esquema no está exento de implicancias políticas.

4. Modelos de EAE

Es posible agrupar los modelos de EAE en cuatro tipos.

- Evaluación ambiental estratégica completa: un método sistemático, desarrollado a partir de los procedimientos y metodología aplicados a la evaluación ambiental de proyectos.
- Evaluación o apreciación ambiental.
- Apreciación de políticas con técnicas de análisis de costo-beneficio.
- EAE progresiva, que implica la aplicación de la EIA de proyectos en un contexto más amplio.

4.1 Evaluación Ambiental Estratégica completa

La metodología para una Evaluación Ambiental Estratégica completa está estrechamente relacionada con la usada para la EIA de proyectos. La EAE y la EIA tienen los mismos objetivos y contienen etapas y tareas de

evaluación similares. Por consiguiente, la EAE completa puede ser considerada como “el proceso global, formalizado y sistemático para evaluar el impacto ambiental de una política, plan o programa y sus alternativas, incluida la preparación de un informe escrito sobre los resultados de esa evaluación, y el uso de los resultados en una adopción de decisiones públicamente responsable”.

Las EAEs se llevan a cabo a nivel de política, plan y/o programa, con anterioridad a la EIA de proyectos a las cuales dan origen. Las evaluaciones que se efectúan en diferentes etapas del proceso de planificación deben ser coherentes entre sí, pero la metodología y el nivel de detalle con que se evalúan los impactos ambientales serán diferentes a medida que las políticas generales se traducen en programas y proyectos específicos.

4.2 Apreciación ambiental

Los términos “apreciación ambiental” o “evaluación ambiental” han sido muchas veces reemplazados, debido a razones políticas, por el término “evaluación ambiental estratégica”. En otras palabras, se busca desviar la atención de los funcionarios de gobierno o del público de los exigentes requisitos de una EAE completa, modelada de acuerdo al método de evaluación ambiental de proyectos.

Una apreciación o evaluación ambiental se diferencia de una EAE completa en que es menos formalizada y sistemática, considera una gama limitada de efectos, puede no requerir la elaboración de un informe escrito y puede incluir una consulta limitada.

4.3 Apreciación de políticas basada en análisis de costo-beneficio

Esto es probablemente lo más cercano que tenemos en Chile a una EAE. La apreciación de políticas se diferencia de una apreciación ambiental específica en que todos los posibles impactos de una política —económicos, sociales y ambientales— se consideran en conjunto con la intención de seleccionar la opción de política que minimiza los costos sociales y maximiza los beneficios de la acción de gobierno. Una característica esencial del análisis de costo-beneficio es el enfoque cuantitativo para evaluar opciones, el cual requiere la valoración de bienes y costos ambientales que no entran al mercado. A diferencia de la EAE completa, la apreciación de políticas

muchas veces no involucra participación pública, ni la publicación de un informe escrito.

La principal limitación de este enfoque consiste en la dificultad de expresar los costos ambientales en unidades monetarias. Y esta dificultad es la fuerza motora que subyace al desarrollo de instrumentos metodológicos como la EIA y la EAE.

4.4 EAE progresiva

La EAE progresiva representa un desarrollo modesto de la EIA de proyectos, ya que los proyectos se analizan en un contexto más amplio y se tienen más en cuenta las alternativas de los mismos. Conforme a este enfoque, sólo se requieren desarrollos modestos de los métodos y procesos utilizados en la EIA de proyectos. Aunque limitado en sus objetivos, el atractivo del método progresivo radica en que busca construir “de abajo hacia arriba”, sobre prácticas existentes, y por lo tanto puede ser más aceptable que otros métodos estratégicos “de arriba hacia abajo”.

Esta opción está siendo propuesta en Chile por grupos ambientalistas. Sin embargo, la construcción de “abajo hacia arriba” no puede consistirse en la fuerza integradora del proceso de planificación del desarrollo debido a que, por una parte, le impone una carga excesiva a cada proyecto en particular y, por otra, no cuenta con la visión, información y poder necesarios para decidir opciones relacionadas con futuras actividades. En todo caso, dada la naturaleza finita de los recursos ambientales, cada actividad incremental que se desarrolla, limita de alguna manera los usos futuros. Ésta es una limitación basada en la escasez y no en la planificación dirigida.

5. Conclusiones

La EIA y, cada vez más, la EAE, parecen tener un papel clave que desempeñar en la forma en que se deben evaluar las propuestas de nuevos desarrollos, políticas y planes, tanto en los países desarrollados como en los países en vía de desarrollo.

La EIA y la EAE no proporcionan una solución, pero sí consituyen un instrumento para ayudar al desarrollo y tienen un gran potencial para aquellos que planifican, autorizan y operan proyectos y planes.

Como instrumentos, la EIA y la EAE pueden permitir que se llegue a un equilibrio entre el deseo legítimo de lograr crecimiento económico y la

protección del medio ambiente. Todos los hechos sugieren que la EIA debe ser capaz de hacer un aporte útil, pero sólo si ésta se extiende a objetivos más estratégicos.

El gran obstáculo para el establecimiento de la EAE en Chile es de carácter político. La EAE tiene dimensiones e implicancias a nivel del sistema político democrático: requiere transparencia de parte de la autoridad en ejercicio (y, por lo tanto, la autoridad está más expuesta y vulnerable a enfrentar una oposición política) y una participación responsable y activa de la ciudadanía (fenómeno de incipiente desarrollo en la cultura política chilena). Sin embargo, iniciar el proceso a partir de un método realista y gradual puede permitir, a la larga, superar estos obstáculos. A nuestro juicio, vale la pena iniciar ese proceso.□