

AMBIENTE

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Implementación de los Instrumentos de Regulación Territorial Urbanos e Interurbanos

Pedro Lira Olmo
Geógrafo

A continuación se presentan algunas consideraciones en relación a lo establecido por la Ley de Bases del Medio Ambiente, para la evaluación ambiental de los instrumentos de regulación territorial urbana e interurbana. La inquietud que motiva esta ponencia radica en que publicado el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental con fecha 3 de abril de 1997, el Sistema se vuelve obligatorio e incluye a los instrumentos en comento. Esta situación presenta, como se expondrá, singularidades que será preciso definir por la autoridad, para permitir un desarrollo fluido del SEIA y los Planes de Desarrollo Urbano e Interurbano

La Dimensión Legal

De acuerdo a lo establecido en el artículo 10, letra h) de la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente, deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental los "Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores intercomunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas 41".

Igualmente La Ley señala en su artículo 11 que "los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente (10), requerirán de la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias":

- Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de afluentes, emisiones o residuos;
- Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo y agua y aire;
- Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles a ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;

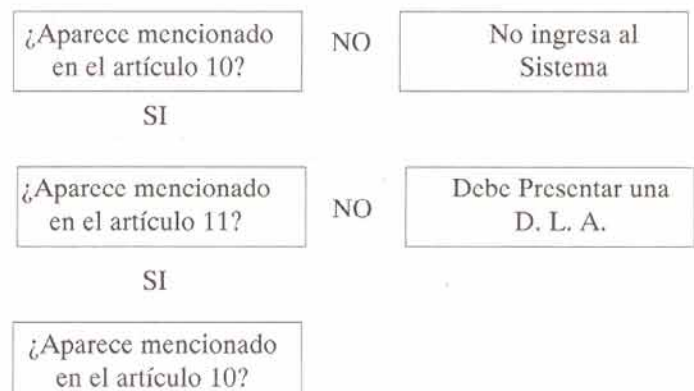
- Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona y
- Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural

Como se sabe, y como mecanismo de evaluación ambiental ex-ante la ejecución de un proyecto o actividad, la Ley ha definido dos instrumentos;

La Declaración de Impacto Ambiental que consiste básicamente en un documento, "descriptivo de una actividad o proyecto cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si sus impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes". El documento corresponde a una declaración jurada que, una vez aprobada, constituye obligación para quien la presenta, y;

El Estudio de Impacto Ambiental que consiste en un "estudio pormenorizado de las características de un proyecto o actividad" que "debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.

De acuerdo a lo anterior, el flujo que deberá seguir un proyecto o actividad será entonces:



41 Zona Latente es aquella en que la medición de concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo, se sitúa entre el 80% y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental y Zona Saturada corresponde a aquella en que una o mas normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas.

Para el caso específico de los instrumentos de regulación territorial urbana e interurbana, que aparecen explícitamente mencionados en el artículo 10, no cabe duda que ingresan al SEIA, sin embargo no es claro si deberán realizar una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental.

De acuerdo al procedimiento señalado, corresponde revisar si la actividad de que se trata aparece específicamente mencionada en el artículo 11; a mi juicio ello dependerá de como se interprete la letra c) del artículo 11, que se refiere a que se localice "próximo a población...". Al revisar el Título II del D.S. N 30, "Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" 42 donde se especifican las expresiones utilizadas en la Ley, se encuentra que el artículo 9 del Reglamento solo repite lo expresado en la Ley sin hacer mayores precisiones.

Sin embargo, más adelante el artículo 11 del Reglamento que define lo establecido en la letra f, artículo 11 de la Ley, señala que "a objeto de evaluar si el proyecto o actividad, incluidas sus obras y/o acciones asociadas Se considerará" a) la localización en o alrededor de algún Monumento Nacional de aquellos definidos por la Ley 17.288."

Según esto, aquellas ciudades o regiones que implementen alguno de los Instrumentos de Planificación Territorial mencionados, y en cuya area de desarrollo se encuentre algún Monumento Nacional, deberán realizar una EIA. Estas corresponden a un gran número de ciudades en el país pero no a todas.

Igualmente, deberán realizar una EIA, aquellas ciudades o zonas que desarrollen un Plan Regulador urbano o interurbano o seccional y se encuentren en zonas latentes o saturadas.

Otras Consideraciones.

En primer lugar, llama la atención la inclusión de este tipo de Instrumentos (Planes) en el SEIA. Si revisa con atención cada una de las categorías establecidas en el artículo 10 de la Ley, podrá observarse que con la sola excepción del artículo h), en comento, todas las demás iniciativas que ingresan al sistema corresponden a Proyectos, vale decir, obras físicas que tiene un ciclo consistente en i) Ejecución; ii) Operación y eventualmente; iii) Abandono. Para el caso de los Planes Comunales o Intercomunales, sin embargo, no es posible aplicar estas categorías porque un Plan es un conjunto de proyectos, programas, iniciativas, etc., enmarcados en un conjunto de lineamientos mas amplios (restricciones de carácter general o específico, entre las cuales se incluyen las

ambientales) cuyo efecto global no es posible de evaluar como un Proyecto.

El sistema está diseñado para evaluar proyectos. En efecto, al revisar el Reglamento del SEIA, queda claro que el sistema está diseñado para evaluar iniciativas que responden a un ciclo como el señalado anteriormente. Mas aún, esto se demuestra de mejor manera al revisar el mensaje original del Ejecutivo que señalaba "h) Proyectos inmobiliarios que generen significativos efectos de congestión de vías urbanas en áreas de alta contaminación atmosférica y acústica". Posteriormente, y a su paso por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado realizó las modificaciones (por indicación de los senadores Diez, Piñera y Siebert) que aprobó la Cámara de Diputados 43.

Con esto parece quedar en claro que la idea del Ejecutivo al momento de diseñar el SEIA era que en él se evaluaran exclusivamente proyectos lo que explicaría la aparente inconsistencia de la inclusión de Planes en un sistema diseñado para evaluar proyectos.

3. Otra consideración no menor que se desprende de lo anterior es que dadas las características del Sistema, concebido como presentaciones en las que cada proyecto se evalúa como una unidad, lo que hace muy difícil capturar los efectos sumatorios de un conjunto de proyectos y virtualmente imposible siquiera visualizar por esta modalidad, los efectos sinérgicos derivados de ellos. Para entender esto en forma gráfica piénsese un conjunto de centrales hidroeléctricas en una cuenca hidrográfica dada. La primera central al presentar la EIA, realizará, una descripción de su proyecto, un estudio de línea base y, de acuerdo a esto determinará los impactos potenciales de la iniciativa. Si este proyecto es aprobado y se postula una segunda central, la primera pasará a ser parte de la Línea de Base de la segunda y así sucesivamente hasta que se hayan construido todas las que inicialmente se planificaron (si reciben la autorización ambiental). Nunca se llegará a evaluar entonces el efecto acumulativo de esas obras en el territorio, entendiendo esto como la suma de las áreas de influencia y los efectos sinérgicos que de ello se deriven porque nunca se construyó una línea base (ni una evaluación de consecuencias) para el total de la superficie afectada en un mismo tiempo.

4. Los instrumentos de ordenación territorial persiguen justamente lo contrario. Mediante un proceso de funcionalización del espacio (en el que deberían estar incluidas las variables ambientales como elemento de sustentabilidad del Plan) se define, ex-ante la existencia de uno o mas proyectos, las restricciones y potencialidades de ese espacio. Esta forma de gestión permite prevenir esos efectos acumulativos (v.gr. fijación de densidades

42 Diario Oficial, jueves 3 de abril de 1997

43 Toledo, Fernando. "Ley 19.300 sobre bases Generales del Medio Ambiente, Historia Fidedigna y Concordancias Internas", CONAMA, 1996.

poblacionales, localización y densidad industrial, etc.) a la vez que trata de prevenir las sinergías resultantes de la interacción de ciertas actividades.

5. Otro aspecto que resulta interesante de destacar es que la Ley 19.300 en su artículo 8° señala que “Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 solo podrán ejecutarse o modificarse ⁴⁴ previa evaluación de su impacto ambiental de acuerdo a lo establecido en la presente ley”. En esta frase se refleja nuevamente lo señalado anteriormente puesto que un Plan Regulador se implementa luego de su promulgación pero nunca se ejecuta en los términos que se señala.

Conclusiones

1. Los Planes Regionales de desarrollo urbano, los Planes Intercomunales comunales y seccionales ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para realizar al menos una Declaración de Impacto Ambiental.

2. No es claro si, dependiendo de la interpretación de la Ley o circunstancias específicas, deberán realizar una Evaluación de Impacto Ambiental. Si esto fuera así, la autoridad deberá diseñar un sistema especial puesto que dadas las características de los Planes en comento no será posible cumplir entre otras cosas con los requisitos señalados en el Título III, Párrafo 1°, artículo 12° del Reglamento del SEIA que define lo que deberán contener los Estudios de Impacto Ambiental o, bien deberá realizarse una adaptación a un sistema diseñado para evaluar proyectos..

3. En relación a la consulta ciudadana contemplada para las EIA (para el caso de las DIA no existe una instancia formalizada de consulta) y los Planes Reguladores, no es claro tampoco como se compatibilizarán ambos procesos. Supóngase que el Plan Regulador es sometido a la consulta legal y es aprobado pero cuando ingresa al SEIA se le realizan observaciones y, por lo tanto, cambios. ¿ Deberá volver a consulta ciudadana en cuanto lo consultado como Plan Regulador ? Si esto fuera así ¿ como se cerrará el círculo para permitir su implementación ?

4. Como se ha visto, parece imperativo que la autoridad defina estos aspectos a la brevedad ojalá potenciado mas que la ejecución de estudios específicos, incluyendo la dimensión ambiental al momento del diseño del Plan, .

5. Finalmente, cabe hacer presente que los instrumentos de ordenación territorial deberán tomar en el futuro (y como es mayoritariamente en los países desarrollados) un rol significativo en la consecución de un desarrollo sustentable. En efecto, la consideración de las “capacidades de carga” de los espacios tanto en su función social como en su rol ambiental es fundamental para poder pensar en estrategias de desarrollo que se mantengan en el mediano y largo plazo. Cuando ello ocurra y la determinación de las funcionalidades de los distintos espacios (incluyendo potencialidades y restricciones) corresponda a un proceso en el que se hayan considerado tanto las variables ambientales como las sociales y económicas los instrumentos de gestación como la EIA pasarán a tener una importancia secundaria y perderán en gran parte la discrecionalidad de decisión que hoy poseen.

⁴⁴ El destacado es del autor.