

SEIA y Sistema de Clasificación de Riesgo Financiero

UNA ADAPTACION ATRACTIVA

RICARDO KATZ, GABRIEL DEL FAVERO Y RODRIGO VERGARA

- El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) nace producto de la percepción, por parte de autoridades, empresarios y organizaciones ambientalistas, de que ni la legislación tradicional ni las evaluaciones netamente privadas eran capaces de dar cuenta de algunos impactos ambientales generados por actividades y proyectos.
- La experiencia acumulada indica que el SEIA debería ser público, único en cuanto a metodología y, además, constituir una ventanilla única a través de la cual se entregarán todos los permisos de índole ambiental.
- En este trabajo se estudia la posibilidad de adaptar la experiencia que existe en el sistema financiero, con la clasificación de riesgos, al proceso de calificación de los EIAs y, por lo tanto, a la evaluación del impacto ambiental de proyectos o actividades.
- El sistema que se propone estaría basado en firmas privadas dedicadas a este rubro, cuya única función sería determinar si los proyectos cumplen o no con los requerimientos ambientales que la ley estipula. Habría que enfrentar eso si la posibilidad de que estas empresas compitan entregando evaluaciones más "relajadas".
- Sería necesario establecer una instancia superior que certifique la calidad de la evaluación. Otra empresa evaluadora del primer informe no sería el óptimo en cuanto se producirían los mismos incentivos perversos que con la evaluadora original.
- La autoridad tendría un plazo limitado (30 días) para aceptar o rechazar justificadamente la evaluación ambiental efectuada por una empresa evaluadora.

Ricardo Katz es Ingeniero Civil, Master en Ciencias de Administración Ambiental, Coordinador de la Comisión de Medio Ambiente del Centro de Estudios Públicos.

Gabriel Del Fávero es Abogado. Ha realizado estudios de posgrado en Filosofía del Derecho, Universidad de Roma y de Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Secretario Ejecutivo de la Comisión de Medio Ambiente del Centro de Estudios Públicos.

Rodrigo Vergara es Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

El origen del SEIA

La Ley de Bases del Medio Ambiente, crea el SEIA. Este sistema nace producto de la percepción, por parte de autoridades, empresarios y organizaciones ambientalistas, de que ni la legislación tradicional ni las evaluaciones netamente privadas eran capaces de dar cuenta de algunos impactos ambientales generados por actividades y proyectos. Los proyectos o actividades (listados en el artículo 10º de la ley de bases) que ingresan al SEIA deben efectuar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Básicamente, las DIAs se refieren a la especificación del cumplimiento de normativa aplicable o de procedimientos cuantificables, y las EIAs, a dar cuenta del impacto ambiental (la evaluación la realiza la Comisión Regional del Medio Ambiente, instancia política) y las acciones de mitigación, compensación o reparación de los impactos especificados en el artículo 11º de la ley.

Tomando en consideración que con anterioridad a la existencia de la ley de bases, algunos organismos estatales solicitaban EIAs a través del ejercicio de sus atribuciones sectoriales, y que esos EIAs carecían de un marco conceptual común, se producía la situación de que a una actividad o proyecto se le podían solicitar varios EIAs, con la consiguiente duplicidad de esfuerzos y recursos. En forma complementaria a lo anterior, los gestores de proyectos tenían que recorrer una gran cantidad de organismos solicitando permisos ambientales. Por último, se incorporó la participación de la ciudadanía a través de hacer público el contenido de los EIAs, creando una instancia obligatoria para que los interesados hagan llegar sus comentarios al respecto.

Las tres realidades descritas impusieron condiciones adicionales al SEIA. Estas son: El SEIA debería ser público, único en cuanto a metodología y, además, constituir una ventanilla única a través de la cual se entregarán todos los permisos de índole ambiental. Los pronunciamientos de las autoridades a través de esa ventanilla única deben materializarse en un plazo máximo de 120 días. Si la autoridad no se pronuncia al cabo de ese período, el proyecto se entiende aprobado y los permisos otorgados.

Dado el marco referido, el SEIA responde a las siguientes características:

- Añade requerimientos ambientales a la legislación existente, creando un permiso ambiental adicional e integrador, la evaluación del impacto ambiental (ventanilla única).
- Incorpora la participación ciudadana al proceso de autorización ambiental de proyectos o actividades.
- Genera un plazo máximo para la evaluación del impacto ambiental de proyectos.
- Evalúa técnica y políticamente proyectos y actividades.

El SEIA aún no está legalmente vigente dado que su Reglamento no ha sido promulgado. Sin perjuicio de lo anterior, una gran cantidad de proyectos ha ingresado en forma voluntaria al sistema, siguiendo una pauta generada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Se estima que a la fecha han pasado por el sistema más de 80 proyectos, encontrándose a la fecha alrededor de 70 en evaluación.

Considerando la falta de experiencia y procedimientos, tanto por parte de los proponentes de proyectos, consultores y funcionarios públicos y autoridades, existencia de plazos acotados y pocos recursos por parte del Estado, existe la preocupación de que el sistema creado por la ley de bases del medio ambiente pueda colapsar.

Para efectos de proponer opciones de gestión que puedan facilitar la aplicación del SEIA, en este trabajo se estudia la posibilidad de adaptar la experiencia que existe en el sistema financiero, con la clasificación de riesgos, al proceso de calificación de los EIAs y, por lo tanto, a la evaluación del impacto ambiental de proyectos o actividades.

Clasificación de riesgo y su aplicabilidad al SEIA

Una opción que se vislumbra como atractiva, en principio, para la implementación del SEIA consiste en replicar, de alguna forma, los procedimientos utilizados en las clasificaciones

de riesgo de los instrumentos financieros. En este sentido, el sistema estaría basado en firmas privadas dedicadas a este rubro, cuya única función sería determinar si los proyectos cumplen o no con los requerimientos ambientales que la ley estipula. Aunque es importante que el SEIA tenga su base en evaluaciones privadas para hacer así más eficiente y menos burocrático el proceso, debe destacarse que las características del tema ambiental y del tema financiero presentan algunas diferencias que hacen que una réplica total no sea posible. Algunas de estas diferencias son:

a) En el ámbito financiero existe un mercado que castiga a aquellos clasificadores que lo hacen mal. Así, si un clasificador tiene una política más relajada para entregar buenas clasificaciones a los instrumentos financieros, en la medida en que el mercado así lo perciba o en la medida que las empresas emisoras de dichos instrumentos no puedan honrar sus pagos, las clasificaciones de esa firma serán castigadas por el mercado. En efecto, las empresas serias rehuirán esa clasificadora porque saben que el mercado no la valora al igual que a otras. Dado que hay un precio de mercado, la tasa de descuento a la que se colocan los instrumentos, es fácil determinar cuál clasificación tiene mayor credibilidad y cuál menos. Esto mismo ha significado que no sea necesario un ente estatal fiscalizador omnipresente y que en la práctica el rol del Estado se haya ido reduciendo claramente.

En el área ambiental la situación es diferente porque no existe un mercado que castigue al que lo hace mal. Así, el proyecto que acude a una clasificadora «relajada» lograría que su proyecto se apruebe aunque no cumpla con algunas normas de impacto ambiental. Se podría pensar que la comunidad de alguna forma ejercería un control sobre los proyectos que no satisfacen las normas ambientales. Sin embargo, esto sólo es claro para aquellos casos en que la violación es flagrante, pero no para aquellos donde el daño, si bien significativo, no es tan extremo o sólo percible en el largo plazo y, además, donde éste lo reciben muchos individuos, pero cada uno en una pequeña proporción. En estos casos es difícil conformar grupos de consumidores que ejerzan una labor fiscalizadora efectiva.

Así entonces, parece necesario una instancia superior que certifique la calidad de la evaluación. Otra empresa evaluadora del primer informe no sería el óptimo en cuanto se producirían los mismos incentivos perversos que con la evaluadora original.

b) Por otro lado, en el ámbito financiero un instrumento puede tener un continuo de evaluaciones, mientras que en el ámbito ambiental el proyecto se aprueba o no. Esto es importante porque significa que en este último caso, al ser una decisión todo o nada, las presiones por lograr clasificaciones más relajadas serán mayores. Ello sin perjuicio de que se deba fiscalizar con posterioridad el cumplimiento de las exigencias refrendadas en la resolución aprobatoria del EIA.

c) Por último, siempre está la posibilidad de que la autoridad sancione o cierre aquellos proyectos que no están cumpliendo en la práctica con las normas ambientales. En este caso aparentemente se corregiría una evaluación inicial incorrecta, y el mercado castigaría a las empresas que hubieran efectuado una evaluación incorrecta. Sin embargo, el tema no es tan simple, ya que en muchos proyectos de envergadura el impacto ambiental se tiene básicamente por una vez en la construcción del proyecto y es irreversible. Luego, es importante que la evaluación previa de impacto ambiental sea lo más adecuada posible. Es en este sentido que toma especial relevancia la operatividad del seguro por riesgo ambiental, que autoriza a los proponentes para comenzar la construcción del proyecto antes de tener con una calificación del impacto ambiental del mismo. El seguro por riesgo ambiental debería contemplar situaciones de irreversibilidad (y por lo tanto reparación o compensación).

Una propuesta

Es fundamental partir reconociendo que no existe el sistema de evaluación de riesgo o de impacto ambiental perfecto. Cualquier sistema es siempre susceptible de críticas. Se trata, enton-

ces, de buscar la mejor alternativa dentro de las restricciones existentes.

Asimismo, es deseable darle al sector privado la mayor participación posible. De esa manera se evitan la burocracia y las demoras que ya empiezan a notarse en forma importante en esta materia. A pesar de esto, la discusión previa sugiere que cierta participación del Estado será necesaria.

No debe olvidarse que el SEIA considera la participación ciudadana, para lo cual otorga un plazo de 60 días para que los interesados hagan llegar sus comentarios. Si el sistema funciona y los interesados hacen uso de él se ve que difícilmente el proceso pueda durar menos de 90 días (60 para los comentarios y 30 para su análisis e incorporación al proceso de toma de decisiones). En este marco, se está muy cerca del plazo fatal de 120 días, por lo que se estima que el sistema debe dimensionarse en ese contexto temporal. De otra manera, la participación ciudadana no estaría cumpliendo el rol que la ley le entrega.

Con estos antecedentes, se estima que en términos gruesos la mejor opción sería:

i) Aquellas empresas cuyos proyectos deban ser evaluados solicitan dicha evaluación a evaluadoras ambientales privadas (consultoras). El resultado se entrega a la autoridad correspondiente.

ii) Las empresas evaluadoras ambientales tendrán requisitos mínimos para su establecimiento y para cumplir el rol de evaluadoras de proyectos desde la perspectiva ambiental. La autoridad no las podrá rechazar si cumplen con dichos requisitos. La evaluación ambiental de los proyectos se le podrá pedir a cualquiera de estas empresas.

iii) La autoridad tendría un plazo limitado (30 días) para aceptar o rechazar justificadamente la evaluación ambiental efectuada por una empresa evaluadora. De aceptarse, ninguna otra instancia del Estado puede solicitarle más estudios en la materia. De rechazarse, se le deberá dejar claro a la empresa el porqué de tal rechazo, para que solucione el problema y vuelva a hacer una presentación.

iv) Para evitar postergaciones en la respuesta de la autoridad más allá del plazo establecido y para terminar con la burocracia al respecto es importante dotar a la instancia correspondiente de capacidad técnica y económica adecuada. Se podría pensar en una especie de superintendencia ambiental con atribuciones y medios adecuados. Hoy en día es habitual solicitar más y más información para alargar los plazos establecidos. Se debe eliminar esta práctica, para lo que es importante una lista precisa de la información que las evaluadoras deben presentar a la autoridad. La petición de información adicional debe ser justificada y en ningún caso cambiar los plazos originales.

v) Adicionalmente, debería clarificarse, desde un punto de vista legal, que la aprobación que otorga CONAMA/COREMA a la evaluación efectuada por la evaluadora privada sería vinculante y obligatoria para todas las autoridades públicas involucradas en el proceso de evaluación ambiental, y que deben otorgar sus respectivos permisos sectoriales. En el evento de que un servicio discrepare de lo efectuado por la autoridad ambiental, tendría que dirigirse a la autoridad ambiental para dirimir la diferencia de criterio, y no contra el titular del proyecto.

vi) Lo anterior supone, en todo caso, una modificación al SEIA tal cual está estructurado en la ley N° 19.300, en particular en cuanto al carácter vinculante de la resolución de la CONAMA/COREMA para el resto de los servicios públicos en materia de permisos ambientales. La circunstancia de que la calificación de un EIA o de una DIA la hagan empresas privadas evaluadoras, por cuenta de CONAMA/COREMA (*outsourcing*), no presentaría dificultades legales en la actualidad, siempre que la resolución final, basada en la evaluación privada, la adopte la CONAMA o la COREMA, según corresponda.

(vii) De acuerdo a lo expuesto, se deben tener en especial consideración la forma en que opera en la actualidad el SEIA, el rol que le cabe al Comité Técnico, la forma en que adopta sus decisiones la COREMA, las disposiciones legales que en la actualidad entregan atribuciones para otorgar permisos ambientales a diferentes organismos estatales, etc..