

NUEVA NORMATIVA AMBIENTAL

Una Modernización que Faltaba

RICARDO KATZ B. Y GABRIEL DEL FÁVERO V.

- El presente es un análisis de los detalles que se conocen de la aún no divulgada versión del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, recientemente firmado por el Presidente de la República. También de otros dos reglamentos ya promulgados y publicados -relativos a la Generación de Normas de Calidad Ambiental y Emisión y a los Planes de Prevención y Control de la Contaminación- que configuran el estado actual de una normativa que puede situarse, a nivel mundial, entre lo más moderno existente en gestión pública del medio ambiente.
- El reglamento recientemente firmado por el Presidente de la República incluye un listado de los proyectos que entran al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), caracterizándolos en base a parámetros objetivos, lo que es muy positivo. Siempre es deseable que los sectores público y privado sepan de antemano las exigencias a que serán sometidos, de manera de calcular correctamente plazos, costos y rentabilidades de los proyectos.
- Se sabe además que el texto regula con detalle presentaciones y tramitaciones, en particular respecto de los plazos, lo que es muy relevante pues el no pronunciamiento de los servicios públicos implica su aprobación tácita de los proyectos. Establece también los pronunciamientos administrativos, emitidos por diversos servicios públicos, que serán considerados 'permisos ambientales', y cuyas condiciones de otorgamiento quedarán determinadas por la evaluación ambiental. Este es el concepto de ventanilla única ambiental.
- El Reglamento de Generación de Normas de Calidad Ambiental y Emisión regula los plazos y requerimientos necesarios para generar o modificar una norma de calidad ambiental. Esto es válido para cualquier modificación que se quiera efectuar, incluyendo la variación de los periodos de monitoreo para las normas actualmente existentes. Ya no se puede hacer nada sin pasar por todo el procedimiento que regula la ley y su reglamento.
- El Reglamento de Planes de Prevención y Control de la Contaminación estableció que si bien su elaboración corresponde a CONAMA, los Consejos Consultivos (nacional y regional) y la COREMA correspondiente deberán ser consultados y cualquier persona natural o jurídica podrá formular observaciones durante un período de 60 días.

Ricardo Katz B. es Ingeniero Civil, M. Sc., Coordinador de la Comisión de Medio Ambiente del Centro de Estudios Públicos.

Gabriel Del Fávero V. es Abogado, Secretario Ejecutivo de la Comisión de Medio Ambiente 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 sistema de evaluación ambiental en camino

La versión conocida del reglamento incluye un listado de los proyectos que entran al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que es de la mayor importancia, particularmente por la objetividad que éste debe presentar. Siempre es deseable que los sectores público y privado sepan de antemano las exigencias a que sus proyectos serán sometidos, de manera de calcular correctamente plazos, costos y rentabilidades de las inversiones. Por lo que se sabe se hizo un esfuerzo importante por caracterizar los proyectos en base a parámetros objetivos, lo que es muy positivo.

Lo que se dejó para otra instancia fue la evaluación ambiental de los planes regionales de desarrollo urbano, los planes intercomunales, los planes reguladores comunales y los planes seccionales, que son herramientas de planificación de carácter general que definen los usos posibles del suelo. La tendencia moderna mundial va hacia la evaluación ambiental de este tipo de instrumentos, de manera que los proyectos de inversión se realicen de acuerdo a las pautas de esos instrumentos territoriales, que tienen en cuenta los efectos acumulativos, en vez de analizarlos caso a caso.

También las causales que obligan a elaborar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), han sido desarrolladas extensamente en el reglamento, dotándolas de parámetros objetivos en todos los casos en que ello era factible, lo que redundará en una correcta aplicación de la ley. Además permitirá, en algún grado importante, establecer qué proyectos deben elaborar un EIA o una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). El EIA es excepcional -se elabora sólo si el proyecto está en alguna de las situaciones previstas en el artículo 11 de la ley- y la DIA lo normal.

El reglamento incluye asimismo normas de referencia para evaluar el impacto ambiental de proyectos cuando no existan normas de

calidad ambiental primarias o secundarias o de emisión en Chile. En este tema se incorporó una lista de países. La alternativa era adoptar normas específicas para determinados componentes regulados en países extranjeros, con mención de las metodologías de medición y control de esos componentes, etc. La parte positiva, y una forma de aproximarse a la necesidad de fijar normas por elementos o componentes, es que las normas de referencia siempre serán aquellas del programa priorizado de la CONAMA de dictación de normas de calidad ambiental y de emisión, previstas en el Reglamento que fijó el Procedimiento para dictar Normas de Calidad Ambiental y de Emisión.

Plazos claros y ventanilla única

Se sabe además que el texto regula con detalle el procedimiento de presentación y tramitación de los EIA y de las DIA, en particular respecto de los plazos. Esto es muy relevante pues el silencio administrativo de los servicios públicos implica la aprobación tácita de los proyectos por parte del servicio que no se pronunció.

Se advierte poca regulación en materia de medidas de mitigación, reparación y compensación, de estrategia de manejo ambiental, plan de seguimiento y de fiscalización. Esta es tal vez la parte más relevante de toda evaluación de impacto ambiental. Es positivo que se haya efectuado la distinción entre efectos normados y aquellos para los cuales no existen normas o estándares. Por otra parte, se lamenta la ausencia de normas que obliguen a efectuar análisis de costo/beneficio de este tipo de medidas, de manera de objetivar los elementos de evaluación.

El reglamento establece además qué pronunciamientos o permisos administrativos, que diversos servicios públicos deben emitir u otorgar, serán considerados 'permisos ambientales', y cuyas condiciones de otorgamiento o emisión

quedarán determinados por la evaluación ambiental. Este es el concepto de ventanilla única ambiental. Se destaca por lo positivo la circunstancia que se encuentra dentro de dicho listado el permiso de cambio de usos de suelos que debe otorgar el SAG, cuando se trata de proyectos que se emplazan fuera del área urbana de las ciudades.

Por otra parte, resulta muy conveniente que se hayan incorporado normas respecto del seguro ambiental, materia que las versiones iniciales del reglamento dejaban para otra instancia. En la versión final aparecen normas prácticas que hacen operativa esa posibilidad y que permite que proyectos de inversión no deban esperar la total tramitación del Estudio de Impacto Ambiental para comenzar con faenas preliminares del proyecto, permitiendo así ahorros en costos innecesarios.

También es positivo que los artículos transitorios regulen la entrada en vigencia del reglamento para los proyectos que se han sometido voluntariamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y cuyos Estudios de Impacto Ambiental se encuentran en diversas fases de tramitación.

Efectuando una somera comparación con la primera versión del reglamento, la que habría firmado el Presidente de la República presenta considerables diferencias en muchos aspectos respecto de los cuales el CEP hizo aportes sustantivos.

Fueron eliminadas muchas definiciones reglamentarias que no eran necesarias o que podrían presentar problemas de legalidad. Se objetivó y dimensionó la cuantificación de los parámetros del listado de proyectos que deben entrar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y de los listados para desarrollar los criterios que determinan que un proyecto deba elaborar un Estudio de Impacto Ambiental. También hay cambios en la cantidad e identificación de permisos ambientales, utilizándose un criterio restrictivo que permita que el sistema sea operativo, pasándose de alrededor de 120 permisos a 35. A su vez fueron incorporadas

normas sobre el seguro ambiental que originalmente no estaban consideradas.

Normas públicas

El Reglamento de Generación de Normas de Calidad Ambiental y Emisión -promulgado el año pasado- define lo que se entiende por normas primarias y secundarias de calidad ambiental y normas de emisión. Las normas primarias de calidad ambiental (NPCA) se establecen mediante Decreto Supremo del Ministro Secretario General de la Presidencia y del Ministro de Salud y son válidas en todo el territorio del país. Las normas secundarias de calidad ambiental (NSCA) se establecen mediante Decreto Supremo del Ministro Secretario General de la Presidencia y del Ministro sectorial que corresponda y son territorialmente específicas. Las normas de emisión (NE) se establecen mediante Decreto Supremo sectorial, que señala su ámbito territorial de aplicación.

El procedimiento para la dictación de todas ellas es totalmente público (se mantendrá un expediente en CONAMA) y comprende etapas de formulación del anteproyecto, consulta del mismo y elaboración del proyecto definitivo. La coordinación del proceso de generación de estas normas corresponde a CONAMA con la asesoría de un Comité interministerial técnico operativo. El Director Ejecutivo de la CONAMA propondrá, cada marzo, al Consejo Directivo un programa priorizado de ellas.

Toda norma, además de señalar las concentraciones o límites máximos o mínimos permitidos, deberá señalar el plazo para su entrada en vigencia y los organismos públicos con competencias para fiscalizar su cumplimiento. Asimismo deberá señalar las metodologías de medición y control de la norma. También deben considerar, entre otros efectos, la gravedad y la frecuencia del daño y de los efectos adversos observados, la cantidad de población expuesta, la localización, abundancia, persistencia y origen del contaminante en el ambiente y la trans-

formación ambiental o alteraciones metabólicas secundarias del contaminante.

El cumplimiento de la NPCA deberá verificarse mediante mediciones en donde existan asentamientos humanos o en los medios cuyo uso previsto afecte directa o indirectamente la salud de la población. Para las NSCA son importantes los efectos sobre especies y ecosistemas nacionales, especialmente de aquellos que sean únicos, escasos o representativos, y que pongan en peligro su permanencia, capacidad de regeneración, evolución y desarrollo.

El reglamento regula los plazos y requerimientos necesarios para generar o modificar una norma de calidad ambiental. Esto es válido para cualquier modificación que se quiera efectuar, incluyendo la variación de los períodos de monitoreo para las normas actualmente existentes. Ya no se puede hacer nada sin pasar por todo el procedimiento que regula la ley y su reglamento.

Toda NCA será revisada a lo menos una vez cada 5 años (la revisión implica, al menos 265 días hábiles). Todo el proceso es público y existen instancias de participación para todos los sectores involucrados.

Planes de prevención y control de la contaminación

Este reglamento fue promulgado el año pasado.

Mediante Decreto Supremo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que llevará además la firma del ministro sectorial que corresponda, se establecerán planes de prevención o de descontaminación, cuyo cumplimiento será obligatorio en las zonas calificadas como latentes o saturadas, respectivamente. La elaboración de estos planes corresponde a CONAMA previo informe de la COREMA respectiva, y debe seguirse el mismo procedimiento y etapas que para las NCA. El proceso de formulación del anteproyecto de un plan comienza con la declaración de Zona latente o saturada, lo que

también debe efectuarse mediante un Decreto Supremo del señalado Ministerio.

Los aspectos más importantes que deben contener los planes son la relación entre niveles de emisión y los niveles de contaminantes a ser regulados, el plazo en que se espera alcanzar la reducción de emisiones, el aporte porcentual de las distintas fuentes a la emisión total, y la proporción en que deberán reducir sus emisiones las fuentes responsables de la emisión de contaminantes. Asimismo, el plan podrá establecer límites máximos de concentración en las fuentes emisoras, para cada tipo de contaminante regulado, concentración que deberá ser igual para todas las fuentes emisoras de similares características.

A continuación, el reglamento establece que el plan debe definir el instrumento de gestión ambiental a ser aplicado para el caso de fuentes difusas no puntuales, la indicación de los responsables de su cumplimiento, la identificación de las autoridades a cargo de su fiscalización (y los consiguientes programas de medición y control), los instrumentos de gestión ambiental que se usarán para cumplir sus objetivos. Deberá incluirse también, en los planes de descontaminación, un plan operacional para enfrentar emergencias, la proposición de mecanismo de compensación de emisiones, cuando sea posible, un cronograma de reducción de emisiones y de entrada en vigencia de los instrumentos de gestión ambiental a ser utilizados, la estimación de costos y beneficios sociales y económicos, las condiciones que exigirá la Comisión (supuestamente CONAMA y no COREMA) para el desarrollo de nuevas actividades en el área geográfica en que se esté aplicando el plan y un programa de verificación del plan.

Una vez aprobado el anteproyecto del plan mediante resolución del Director Ejecutivo de CONAMA, éste será sometido a consulta. Específicamente deberán ser consultados los Consejos Consultivos (nacional y regional) y la COREMA correspondiente. Cualquier persona natural o jurídica podrá formular observaciones. Este período dura 60 días.