

INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL: LAS DEBILIDADES REVELADAS POR DOMINGA

- Los recientes acontecimientos en torno al rechazo del proyecto minero Dominga han abierto un flanco político, pero también institucional. En efecto, se ha reabierto un debate respecto al funcionamiento del proceso de evaluación de impacto ambiental.
- Si bien se requiere un análisis más profundo, las consideraciones de carácter político que han acompañado a las evaluaciones de los proyectos de mayor envergadura validan los cuestionamientos respecto a si es éste el sistema más adecuado, o si es tiempo de introducir algunos perfeccionamientos.
- Lo que, en todo caso, parece impostergable, es introducir modificaciones que apunten a agilizar los procesos y entregar mayores garantías y certezas a los titulares de los proyectos, sin que ello signifique descuidar su impacto en el medio ambiente.

El proceso de evaluación ambiental por el que ha transitado el proyecto minero Dominga no ha pasado desapercibido y ha dado lugar a una serie de críticas a la institucionalidad ambiental, abriendo el debate respecto de si en las decisiones que se han tomado en estos procesos de evaluación han primado consideraciones políticas o razones técnicas.

Y es que desde el 24 de febrero de este año, cuando el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la Región de Coquimbo recomendó aprobar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto, hasta la sesión celebrada por el Comité de Ministros el pasado 21 de agosto, el proceso para otorgar el permiso ambiental se ha visto empañado por una serie de hechos y decisiones poco fundadas. Estas revelan una serie de inconsistencias y actuaciones arbitrarias, que no hacen más que dañar la institucionalidad y entregar señales negativas a próximos inversionistas, debilitando las certezas jurídicas que debiese otorgar este proceso.

Es, por tanto, de vital relevancia analizar lo ocurrido y sus consecuencias para el desarrollo de la inversión en Chile, que el 2017 completará cuatro años consecutivos de caída, algo inédito en las últimas cuatro décadas (más aun

considerando que es sin mediar crisis externa). Estos casos no solo dañan la credibilidad del proceso de evaluación ambiental, sino que además entregan señales preocupantes para la atracción de inversiones que permitan retomar un mayor dinamismo económico.

EVALUACIÓN AMBIENTAL EN CHILE

La institucionalidad ambiental adquirió mayor formalidad el año 1994 con la publicación de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, mediante la cual se estableció el Sistema de Evaluación Ambiental, que comenzó a operar de forma obligatoria en 1997. De esta manera se incorporó formalmente la variable ambiental en la evaluación de proyectos de inversión.

El SEIA ha ido evolucionando en el tiempo. En 2001 modificó su reglamento y luego en 2012 se aprobó uno nuevo con el propósito de ajustarse a la Ley 20.417 que modificó la Ley de Bases para crear, entre otros, al Ministerio del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), forjando la institucionalidad ambiental actual. Es así como el proceso de evaluación ambiental vigente es muy distinto al de 20 años atrás, dado que impone una alta exigencia a los proyectos de inversión, siendo cada vez más riguroso, detallado y participativo.

En particular, el proceso de evaluación ambiental se resume bajo el siguiente esquema. En primer lugar, los titulares de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto en el medio ambiente deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) mediante un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental según corresponda, para poder obtener un permiso ambiental. El Servicio de Evaluación Ambiental es el encargado de coordinar este proceso que se da a nivel regional -salvo para aquellos proyectos con impacto en más de una región en los que la calificación ambiental la hace la Dirección Ejecutiva del SEA directamente- y en el que participan diversos servicios sectoriales. Este proceso es de carácter técnico y culmina con el Informe Consolidado de la Evaluación Ambiental (ICE), en el que el SEA regional debe recomendar aprobar o rechazar el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental. Este Informe sirve de base para que la Comisión de Evaluación Regional¹ entregue su aprobación o rechazo al proyecto en cuestión a través de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

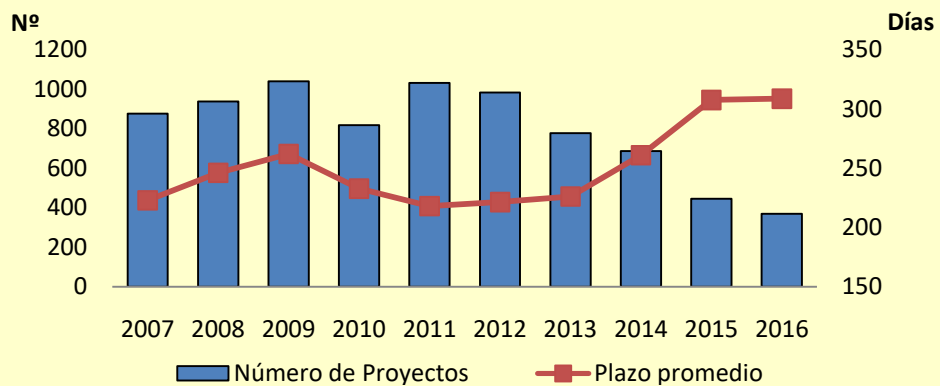
En segundo lugar, culminada esta primera parte del proceso de evaluación, la Resolución de Calificación Ambiental podrá ser revisada, excepcionalmente, de

oficio o a petición del titular o del directamente afectado mediante un recurso administrativo de reclamación ante el Comité de Ministrosⁱⁱ, el cual debe referirse a la decisión tomada por la Comisión Evaluadora Regional. Por último, se pueden realizar reclamaciones de ilegalidad de determinados actos administrativos y normas dictadas en el proceso de evaluación, las que van dirigidas al Tribunal Ambiental y en ciertos casos a la Corte Suprema.

Con todo esto, el proceso de evaluación ambiental resulta inevitablemente extenso debido a la participación de múltiples servicios y a las diversas instancias de evaluación y reclamación existentes. Además, el criterio técnico del SEA puede ser modificado a lo largo del proceso por órganos de carácter más político, como son la Comisión de Evaluación y el Comité de Ministros. A ellos se suman plazos importantes de demora en la tramitación de todo el proceso. De acuerdo a antecedentes del Servicio de Evaluación Ambiental, entre los años 2007 y 2016 ingresaron un total de 12.991 proyectos al SEIA, de los cuales un 58% fueron aprobados. Para el total de proyectos aprobados en este período, el promedio de permanencia en el sistema fue de 243 días; no obstante, existe una cantidad importante de casos extremos en los que los proyectos demoraron más de 1.000 días antes de ser aprobados, plazos que no consideran el tiempo que tardan los recursos de reclamación antes de resolverse.

ENTRE 2007 Y 2016 EL PROMEDIO DE PERMANENCIA DE PROYECTOS EN EL SEIA FUE DE 243 DÍAS

Gráfico N° 1: Número y plazo de proyectos aprobados por el SEIA



Fuente: Registro de proyectos ingresados al SEIA.

Estos datos reflejan que si bien se busca proteger el impacto de los proyectos de inversión sobre el medio ambiente, el proceso presenta demoras significativas en

su evaluación ambiental, lo que sumado a las bajas certezas jurídicas con respecto a las resoluciones (dadas las reclamaciones posteriores), genera un claro desincentivo para la inversión en nuestro país.

DEBILIDADES DEL PROCESO AMBIENTAL

El proceso de evaluación por el que ha pasado el proyecto Dominga es revelador de las debilidades de nuestra institucionalidad ambiental, las que tienen relación principalmente con los plazos y costos involucrados y, lo que aquí destacamos, con la intervención de órganos políticos en materias técnico-ambientales.

En primer lugar, resalta el actuar de la Comisión de Evaluación Regional que rechazó de forma inesperada un proyecto que había sido aprobado técnicamente y apoyado mayoritariamente por los distintos servicios y secretarías regionales ministeriales con anterioridad a la votación. En segundo lugar, también el Comité de Ministros actuó de manera irregular dada la premura con la que el Ministro del Medio Ambiente citó a la reunión (el viernes en la noche para el lunes de madrugada), siendo que las convocatorias deben realizarse con 10 días de antelación, salvo situaciones de emergencia. Además, surgen dudas frente a las razones que se han esbozado respecto a por qué se rechazó el proyecto, las que se contradicen abiertamente con lo decidido por el Comité para el caso de un proyecto similar y ubicado en la misma zona, como es Puerto Cruz Grandeⁱⁱⁱ.

Las palabras del ex Director Ejecutivo del SEA respecto a lo ocurrido con Dominga^{iv} son una clara denuncia a las inconsistencias que se vivieron al interior de este proceso de evaluación: “El ministro Mena conformó un gabinete político al interior del Servicio, trasladando al SEA a tres funcionarios de su confianza para ocupar posiciones clave... Esa nueva configuración modificó la opinión que tenía el Servicio por otra contraria... La determinación del Comité de Ministros es una decisión absolutamente política. El SEA tenía una opinión madura y bien fundada de Dominga y esa opinión fue cambiada en un lapso de tiempo extremadamente corto y sin ningún fundamento serio o responsable”.

Este no es el primer caso en que el proceso de evaluación se ve públicamente cuestionado por hacer primar razones políticas por sobre las técnicas en la toma de decisiones. Ciertamente no se trata de la generalidad de los casos, pero sí representa un evidente riesgo para los proyectos de mayor envergadura y visibilidad.

Es cierto que en nuestro país los procesos de evaluación ambiental han mejorado con el tiempo debido a la experiencia adquirida, siendo cada vez más completos, serios y participativos. Sin embargo, instancias de un orden más político, que son las que tienen la última palabra, pueden poner en riesgo lo construido.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

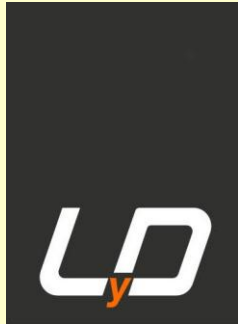
A luz de los últimos acontecimientos y otros hechos anteriores, resulta inevitable analizar posibles perfeccionamientos al sistema vigente. Urge modificaciones que apunten a agilizar los procesos y entregar mayores garantías y certezas a los titulares de los proyectos, sin que ello signifique descuidar su impacto en el medio ambiente. Ello eventualmente requiere aumentar las capacidades, atribuciones e independencia del SEA y acotar el carácter político de las instancias de aprobación.

Cabe preguntarse si la instancia de la Comisión de Evaluación Regional y del Comité de Ministros sigue siendo necesaria, puesto que fue creada para equilibrar las visiones ambiental, social y económica, pero no han logrado cumplir a cabalidad con este objetivo.

Una posibilidad sería dejar la evaluación de proyectos en un SEA regional fortalecido, con reclamación administrativa al Director Ejecutivo del Servicio, y con posibilidad de reclamación ante los Tribunales Ambientales, los que al impartir justicia en las materias específicas medio ambientales pueden resolver de mejor manera los casos que requieren de conocimientos especializados y se espera que actúen con deferencia hacia los organismos técnicos que participan en el proceso. Esto permitirá una mayor certeza jurídica para todos los interesados, reduciendo arbitrariedades que lo único que logran es dejar la impresión de que hay una contraposición entre el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico, cuando en la realidad estos dos componentes son totalmente compatibles.

ⁱ Instancia de carácter político-técnico presidida por el Intendente Regional e integrada por los Secretarios Regionales Ministeriales (Seremis) de Medio Ambiente, Salud, Economía, Fomento y Reconstrucción, Energía, Obras Públicas, Agricultura, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería, y Planificación, y el Director Regional del Servicio, quien actúa como secretario.

ⁱⁱⁱ El Comité de Ministros está compuesto por 6 ministros: Medio Ambiente, Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Salud, Energía y Minería. Para el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental, las reclamaciones no van al Comité de Ministros sino que directamente al Director Ejecutivo del SEA.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1318 - 1

1 de septiembre de 2017

ISSN 0717-1528

ⁱⁱⁱ El proyecto Puerto Cruz Grande consiste en una instalación portuaria, capaz de atender naves graneleras y que permitirá el embarque de 13,5 millones de toneladas de minerales a granel al año, y que ha de localizarse en la misma región que Dominga, ubicándose a una distancia de separación de menos de 10 km. El proyecto fue aprobado tanto por la Comisión de Evaluación Regional como por el Comité de Ministros, y además fueron rechazados recursos de reclamación que fueron presentados ante el Tribunal Ambiental.

^{iv} Extractos de entrevista en el Diario Pulso el 31/08/17 a Jorge Barrera, ex jefe del Servicio de Evaluación Ambiental, quien renunció poco después del rechazo a Dominga por parte de la Comisión Evaluadora.