

La gestión ambiental y el ordenamiento del territorio¹

FEDERICO ARENAS²

RESUMEN

En este artículo se revisan algunos instrumentos de gestión ambiental que permiten al mismo tiempo conseguir interesantes avances en materia de ordenamiento territorial. Entre estos instrumentos, y con el fin de abrir un debate acerca de su pertinencia en el caso chileno, el autor destaca las agencias de manejo de cuencas, los parques regionales, los conservatorios litorales y los estudios de impacto ambiental.

ABSTRACT

This paper reviews some environmental management instruments, which allow interesting advances in territorial planning. In regard to this instruments, and oriented to open a debate about chilean application case, the author analyzes Basin Management Agencies, Regional Parks, Coastal Protected Areas and Environmental Impact Studies.

¿LA COMUNA, LA REGION O LA CUENCA HIDRICA? ¿LA GESTION TERRITORIAL AL BORDE DE...!

Las actividades humanas, y entre éstas los proyectos de inversión, se realizan en un momento determinado y en un espacio definido. Si se trata de evaluar sus efectos sobre el medio ambiente (por ejemplo, los efectos de una determinada inversión), una de las mayores dificultades tiene que ver con la incorporación de plazos lo más largo posibles en materia de las consecuencias sobre el medio y con una clara definición de competencias en términos territoriales. En relación a esto último existe consenso en el sentido de querer favorecer en materia de gestión ambiental el nivel local y regional, por las ventajas que representa (cf. Torres y Arenas, 1985). Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en general, los problemas de medio ambiente no tienen una correspondencia con la división político-administrativa del territorio.

Una forma de gestión que resulta interesante, a pesar de la complejidad aparente, son las Agencias de Cuencas Hídricas orientadas a la gestión (manejo) del agua. En el caso de la cuenca de La Loire (Francia tiene seis grandes cuencas de las cuales ésta representa el 28% del territorio francés), sin la existencia de la respectiva agencia hubiese sido difícil poner de acuerdo a 31 departamentos, 10 regiones, 7.300 comunas y 11 millo-

nes de habitantes, sobre todo tratándose de un problema que en apariencia no era de competencia de ninguno de ellos en especial.

En el caso de la cuenca del Mapocho, en la Región Metropolitana de Santiago, parece evidente que un esfuerzo de ordenamiento del río en materia de prevención de desastres es más racional si se realiza en términos del sistema geográfico formado por el río que como esfuerzo aislado de las comunas implicadas, por importante que éste sea.

Siempre en materia de gestión de recursos o del medio ambiente, otro ejemplo de interés es el de la Dirección Departamental de Agricultura, que es un servicio público, descentralizado, cuya característica es que depende de dos ministerios, según la tarea que ejecute (control de la deforestación para el Ministerio de Agricultura, control sobre la pesca para el Ministerio del Medio Ambiente). La DDA también puede operar como servicio en algunas materias de ordenamiento territorial (reequilibrio espacial por la vía de incitaciones financieras).

LOS PARQUES REGIONALES: UN "NEGOCIO" PRODUCTIVO

Aparte del sistema tradicional de parques (sólo destinados a la protección), existe en Francia una categoría especial denominada Parques Regio-

¹ Artículo escrito a partir del Seminario "Consideración de las Políticas Ambientales en la Gestión de Proyectos", organizado por el Institut International de l'Administration Publique (IIAP). París, 22 de mayo al 19 de junio de 1991.

² El autor es profesor del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y experto del Ministerio de Planificación y Cooperación. Los propósitos contenidos en este escrito son de responsabilidad personal.

nales (véase Leal, 1991). La principal característica de estos parques es que corresponden a una forma de gestión tendiente a favorecer un desarrollo económico compatible con el medio ambiente. El parque regional es, entonces, un lugar habitado, con actividades económicas importantes, cuyos actores sociales desean mejorar la situación de la zona, transformándola no sólo en un lugar de iniciación al medio ambiente y de experimentación e innovación, sino sobre todo de promoción de las actividades típicas (artesanado y otras), por la vía de su transformación en parque regional³. El parque corresponde a una iniciativa local, con objetivos, acciones, estatus y plan de financiamiento para tres años y cada comuna implicada debe decidir si participa, luego de lo cual el Ministerio del Medio Ambiente clasifica el sitio como parque regional (permiso por 10 años renovable).

ESTADO BUSCA TERRENOS COSTEROS: SE ACEPTAN OFERTAS

Otro mecanismo de gestión del espacio destinado a la protección del litoral son los llamados Conservatorios del Litoral, que no son otra cosa que un instrumento público destinado a la protección de áreas en situación crítica y con la facultad de comprar terrenos (como una vulgar empresa inmobiliaria y recurriendo sólo en casos excepcionales a ciertos mecanismos de expropiación). Los terrenos son traspasados después a las comunas para su gestión, lo que genera verdaderas ventanas verdes de acceso a las playas, fuera del alcance de los intereses inmobiliarios.

LA EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL: UN CONVIDADO DE PIEDRA

La evaluación del impacto ambiental (EIA) corresponde a una materia del mayor interés, no sólo porque es tema de discusión a nivel parlamentario, sino porque sin dudas corresponde a uno de los instrumentos más importantes de los que se puede dotar a un Estado verdaderamente interesado en una política de medio ambiente y de ordenamiento territorial.

Partamos por el principio. Un estudio de impacto ambiental (EIA) es un instrumento científico que debe preceder a la decisión de llevar a cabo un proyecto a fin de disminuir las consecuencias negativas que éste pueda tener sobre

el medio ambiente y la calidad de vida de la población.

Si se tienen en cuenta, en el caso de Chile, las proyecciones de la inversión en el territorio, resulta muy importante para las regiones, que es donde se concretará la mayor cantidad de proyectos productivos, la aplicación de un instrumento como el EIA, de manera de disminuir los riesgos de deterioro ambiental en las regiones y no contradecir con ello las acciones que puedan llevarse a cabo en materia de ordenamiento territorial. En este sentido, los EIA constituyen una ayuda fundamental a las decisiones públicas⁴.

Una EIA es un instrumento de medida de las consecuencias sobre el medio ambiente de una determinada acción, y cuya efectividad está estrechamente relacionada con el sistema de control que se establezca, tanto para la realización de la EIA como para el seguimiento posterior del proyecto. Todo esto, sin dudas, significa dotar de medios administrativos y de control al aparato público, de manera de asegurar que el sistema de evaluación de impacto sobre el medio ambiente permita elevar la calidad de la inversión en lugar de transformarse en una suerte de freno al desarrollo del país. No tomar en cuenta hoy los impactos de nuestra inversión sobre el medio ambiente se transformará mañana en un freno mayor y en una creciente necesidad de recursos destinados a reparar lo irreparable.

Campo de aplicación de una EIA

La primera pregunta que surge en materia de estudios de impacto sobre el medio ambiente es qué tipo de proyectos serán sometidos a una EIA, y si éstos son aplicables tanto a la inversión pública como a la privada.

Una forma de operar, y esto en función de lo que es la experiencia de varios países en la materia, es elaborar una lista de tipos de proyectos según dos modalidades: a) lista positiva y b) lista negativa.

a) En el caso de una lista positiva se someterán a una EIA todos los proyectos incluidos en ella. Evidentemente, la construcción de la lista no está exenta de dificultades, por lo que el mecanismo de

³ La tan reclamada "construcción social de una identidad regional" (Abalos, 1990) aparece aquí en su máxima concreción.

⁴ En Francia, desde 1978, el sistema legislativo obliga a realizar estudios de impacto, y cada año se realizan en promedio unas 6.000 EIA. En Chile, la Ley 18.989, que creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), obliga a este ministerio a "evaluar el impacto en el medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional". A partir de este año se incorporaron algunas indicaciones sobre impacto ambiental en las instrucciones para el proceso presupuestario 1992.

consenso, entre los diversos actores implicados, aparece como el instrumento más indicado.

b) La lista negativa, en cambio, es una enumeración de los proyectos dispensados de someterse a una EIA. (Todos los proyectos, salvo los incluidos en la lista, deberán someterse a una EIA.)

Ambas modalidades pueden ser utilizadas en la práctica. En el caso francés, la modalidad utilizada corresponde a una situación tipo b), modificada, ya que se ha incluido un umbral financiero: no son sometidos a una EIA los proyectos que no sobrepasan un cierto monto. Sin embargo, este umbral ha sido relativizado por una lista positiva (tipo a) que incluye ciertos proyectos que deben someterse a una EIA, a pesar de estar por debajo del monto señalado.

Otra alternativa, en materia de evaluación de impacto ambiental de los proyectos, la constituye la modalidad de "preestudio", tendiente a establecer si un determinado proyecto amerita o no una EIA. En este caso, todo es sometido a un preestudio, lo que evidentemente provoca algunas dificultades. El preestudio puede transformarse en fuente de conflictos, en los que no se discute del contenido sino del hecho de saber si es necesario una EIA.

Por ahora, las EIA sólo incluían a los proyectos (trabajo u obras concretas) pero no los planes y programas. Sin embargo, existen intentos interesantes tendientes a evaluar el impacto ambiental de planes y programas⁵. El interés en cuanto a evaluar los planes y programas no es otro que la puesta en marcha de una forma de evaluar de antemano los impactos sobre el medio ambiente, y sobre un período de tiempo lo más largo posible. Realizar una EIA de una industria cualquiera puede ser demasiado tarde, sobre todo si se la compara con la posibilidad de evaluar el impacto ambiental del programa o plan de industrialización que dio origen a la industria.

Es evidente que las EIA sobre planes y programas son metodológica y técnicamente difíciles, ya que implican determinar de antemano, por ejemplo, las zonas frágiles⁶. Aunque estos estudios pueden ser preferibles, el ideal es realizar las EIA en los dos niveles. Para nuestro país, evidentemente, la primera prioridad es poner en marcha un sistema destinado a regularizar la realización de EIA para los proyectos de inversión (sean públicos o privados).

Realización y contenido de las EIA

Es el inversionista (público o privado) quien realiza la EIA, lo que *a priori* puede aparecer como contradictorio (inversionista es juez y parte). Si el hecho de que sea el propio inversionista quien haga (o encargue) la realización de una EIA sobre su propio proyecto, puede provocar algunos inconvenientes, y al delegar la realización del estudio de impacto a una administración o a algún organismo técnico del Estado significaría una cantidad mayor de inconvenientes⁷.

Parece evidente que quien realiza un proyecto es quien mejor lo conoce. Además, puede sostenerse que al estar obligada una empresa a presentar una EIA, el hecho de que la realice ella misma puede constituir una forma de autoeducación, ya que el inversionista se verá obligado a incluir el aspecto medio ambiente en su estrategia industrial. Esto, que puede ser un aspecto formador y educativo, es también válido para el sector público.

De todas formas, el mecanismo de delegación de la responsabilidad de realización de las EIA en el propio inversionista *sólo es válido si existe un control eficiente*.

Desde el punto de vista de su contenido, la EIA puede dividirse en los siguientes puntos:

a) Análisis del estado inicial del sitio del proyecto (o punto cero). Se trata de un análisis descriptivo que incluya el estado de todos los elementos antes de la realización del proyecto.

b) Análisis de los efectos del proyecto sobre el medio ambiente. Se trata de un análisis prospectivo: imaginar los efectos sobre todos los elementos. En muchos casos la información científica se hace imprescindible para trabajar por analogía y por comparación, teniendo siempre en cuenta que cada lugar es diferente.

c) Razones por las que, desde el punto de vista del medio ambiente, el proyecto en cuestión ha sido seleccionado⁸.

Esto implica la presentación de alternativas: presentación de otras hipótesis de manera de mostrar varios escenarios posibles al encargado de tomar la decisión (alternativas de localización o tecnológicas).

d) Medidas previstas para resolver los impactos sobre el medio ambiente. Se trata de los remedios (ejemplo: estación de depuración). Estas

⁵ Resulta interesante destacar que la Asamblea Nacional francesa adoptó recientemente una disposición en el sentido de que todas las leyes que puedan afectar (atentar contra) el medio ambiente, deben tener de antemano un "balance ecológico".

⁶ En Francia no hay estudios de impacto de los planes de uso de suelo, aunque los planes de urbanismo deben tomar en cuenta el medio ambiente.

⁷ La ley que creó el MIDEPLAN le asigna sólo la responsabilidad de la evaluación de las EIA de los proyectos públicos.

⁸ Es evidente que es el inversionista quien debe justificar su proyecto y demostrar que éste es válido desde el punto de vista ambiental (simple justificación de la elección del proyecto).

medidas pueden ser de naturaleza diversa y estar destinadas a suprimir, reducir o compensar los impactos. Se deben indicar, además, los costos de las inversiones derivadas de las medidas previstas. Así el inversionista sabrá cuánto le van a costar los daños ambientales.

Uno de los problemas en este punto tiene que ver con los conocimientos científicos necesarios para evaluar los efectos (directos o indirectos) de un determinado proyecto sobre el medio ambiente. Si los conocimientos no están disponibles es deseable que en la EIA se reconozcan las incertidumbres o la falta de datos o antecedentes. En el caso de ciertos proyectos un estudio *a posteriori* (seguimiento) puede aparecer como deseable.

El control

La parte más importante en materia de impacto ambiental está constituida por el control, el que implica tres componentes:

a) La administración: Esto supone una unidad de control anclada en un ministerio, y que para efectos operativos pueda asociarse a otros ministerios, reparticiones o instituciones. Es evidente que un control más eficaz va a acarrear mejoras en la calidad de los estudios de impacto.

Este control puede tomar la forma de un visto bueno sobre el proyecto, de parte de un ministerio de preferencia intersectorial⁹, el que debe tener la facultad de disponer de todos los estudios de impacto y de un derecho de veto.

En muchos casos la entidad pública encargada de dar la autorización puede, frente a una EIA, devolverlo al inversionista por considerarlo incompleto, el que, a su vez, lo someterá nuevamente, una vez completados los antecedentes según lo señalado.

En todos los casos, es deseable que la institución que autoriza las EIA no sea la misma encargada del control.

b) El segundo componente del control está estrechamente ligado a la información del público en general, lo que supone transparencia en el manejo de las EIA. La publicidad de la EIA es deseable, ya que una buena EIA y las medidas para contrarrestar los impactos pueden y de hecho constituyen un elemento importante del marketing empresarial. El estudio de impacto puede

acompañarse o dar origen a una discusión pública (críticas y contraproposiciones), el que no sólo sirve para reforzar la democracia, sino además como una forma de participación del público en el proceso de toma de decisiones¹⁰.

c) Un tercer elemento de control debe provenir de la jurisprudencia que se vaya gestando en esta materia en la que la EIA puede constituir un instrumento valioso. La EIA, como una pieza más de un dossier ligado a la autorización de un determinado proyecto, podría ser objeto de un proceso por los defectos que pudieran detectarse en él.

Conclusión

La importancia de los instrumentos de gestión ambiental en materia de ordenamiento del territorio parece incuestionable a la luz de los ejemplos analizados brevemente en este trabajo. En el análisis actual del tema ambiental en el país debería estar presente la doble función que pueden asumir ciertos instrumentos sobre los que se discute, a fin de asegurar la máxima eficacia.

Lo anterior, sumado al hecho que en ciertos niveles territoriales, especialmente en el ámbito regional, los problemas ambientales, así como sus posibilidades de manejo adquieren máxima concreción, refuerzan la relación entre gestión ambiental eficiente y mejor ordenamiento del territorio.

La discusión se encuentra abierta.

BIBLIOGRAFIA

- ABALOS, J.: "La construcción social de una identidad regional". En *Manual de Desarrollo Regional*. F. Arenas (Ed.) Instituto para el Nuevo Chile (INC), Centro de Estudios Sociales y Territoriales (Región), Proyecto de Educación para la Democracia (PRED) e Instituto de Estudios Urbanos/Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, enero de 1990.
- LEAL, J.: "Una experiencia de desarrollo sustentable: Parques Naturales Regionales en Francia". En *Ambiente y Desarrollo*, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA). Vol. VII, N° 2, Santiago, agosto de 1991.
- TORRES, S. y ARENAS, F.: "Medio Ambiente y Región: Ambitos claves para la gestión democrática de un desarrollo nacional sostenible". En *Ambiente y Desarrollo*, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA). Vol. I, N° 3, Santiago, octubre de 1985.

⁹ Si se consideran las atribuciones que el decreto de creación de la CONAMA asigna a las SERPLAC, el rol de MIDEPLAN en materia de evaluación de proyectos y su carácter de ministerio intersectorial, parece evidente que es en este ministerio donde debería centrarse la autorización en materia de EIA.

¹⁰ Véanse los mecanismos propuestos por Torres y Arenas (1985).