

Evaluación ambiental estratégica: instrumento sustantivo de regionalización

Jorge Luis Varela del Solar

Máster y Doctor

Derecho Internacional Ambiental

Resumen: Este artículo enumera los efectos contemplados en la evaluación ambiental estratégica, destacando sus virtudes y la necesidad imperativa de que se coloquen en práctica con la máxima celeridad

A. La evaluación ambiental estratégica como derecho ambiental duro

La evaluación ambiental estratégica (en adelante EAE) es probablemente uno de los mejores aciertos de la reforma ambiental institucional chilena, del 2010-2012. No obstante que está muy lejos aún de ser siquiera comprendida, en sus verdaderos efectos, este instrumento constituye un factor de equilibrio y terapéutico, en la política pública, dotado de múltiples propósitos y objetivos. Esta brevísima monografía solamente atiende a enumerarlos, destacando sus virtudes y la necesidad imperativa de que se coloquen en práctica con la máxima celeridad.

Dejaremos así para una próxima ocasión una revisión detallada de las 20 características que se enumeran más abajo y, ciertamente, de los resultados operacionales, en la política pública, que su aplicación práctica ha significado en los países en los que la institución nació primero y se ha ejecutado ya por más de tres décadas: Estados Unidos (donde no se denomina EAE) y la Unión Europea. También en esa ocasión examinaremos la experiencia en aquellos países en vías de desarrollo, en los que la EAE fue instalada en su política pública (en el ámbito legislativo) a finales de la década del 90 o poco después, tales como Jordania, Panamá o El Salvador.

La EAE, según la definición de la ley chilena (que es una combinación entre aquellas que Alemania y España utilizan, en parte), es "el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las

políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan y sus modificaciones sustanciales".

Con esta definición, una vez más (como tantas veces lo hemos advertido en columnas de esta Revista) se evidencia la tendencia reduccionista o meramente administrativista-mecanicista del legislador ambiental chileno (y que es la que más acomoda al intérprete administrativo de la norma), al "reducir" o jibarizar el derecho ambiental y sus instrumentos públicos de gestión política y correulación a meros procedimientos administrativos y funcionales, con formatos o protocolos meramente mecanizados, que deben satisfacer resultados parciales (limitados) preestablecidos por la norma, pero en los que se carece de una aplicación de gestión preventiva, integral e integrada (en la que existan formulación de objetivos ambientales, observación y análisis de respuestas, y evaluación de resultados, con mecanismos de cuantificación).

La ausencia total en la incorporación de los factores acumulativo y de sinergia (contemplados en la nueva Ley del Medio Ambiente, consolidada) en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, en vigencia hasta ahora, constituye evidencia de la falencia anterior. La sustentabilidad está medida y garantizada por la aplicación de los factores de sinergia y acumulación de efectos (ambientales o incluso ecológicos) adversos. Estos elementos, entre otros, incorporan caracteres sustantivos al examen de los efectos de la contaminación en el medio y no se agotan en un mero procedimiento para el que no se requiere ley.

Ciertamente que la EAE no es un procedimiento. No es ese el elemento esencial, en la definición de dicho instrumento, que ha hecho de éste una exitosa herramienta preventiva de macrogestión ambiental pública en Alemania, Estados Unidos, España, Jordania y El Salvador.

La EAE dista mucho de ser un procedimiento. La EAE es un instrumento sustancial de política pública nacional (que amerita un tratamiento orgánico constitucional) y es un componente de verdadero derecho ambiental sustantivo, como lo reconocen y aplican los países más arriba mencionados.

Si la EAE fuese un mero procedimiento (como los administrativos del derecho ambiental lo promueven), la EAE no debería ser parte de la ley ambiental, sino que desde la perspectiva de la tipología normativa del derecho público, ella debería estar desarrollada solamente en el ámbito de la potestad reglamentaria. Si se tratara de un mero procedimiento, la EAE no debería encontrarse contemplada (en su arquitectura jurídica) dentro del título de los instrumentos de gestión ambiental, encabezando el listado, en relevancia y jerarquía, junto con la educación y la investigación ambientales, lo cual sí que es un acierto de la norma ambiental chilena.

La EAE no es un protocolo rigurosamente formal o que se satisface llenando un formulario administrativo. Los protocolos contemplan y contemplarán fases experimentales, que habrán de seguirse como un mero medio estático para alcanzar sus logros. Por el contrario, la EAE es un instrumento de gestión ambiental sustantivo, autónomo (respecto de otros instrumentos de gestión ambiental públicos), transversal, dinámico, integral, multisectorial, sustentable y multipropósito.

Confiamos en que la EAE, aplicada en su globalidad y sustentablemente, logre la aplicación del derecho ambiental sustantivo, auténticamente preventivo y sustentable en el país.

Ahora bien, a nuestro comprender, existen varios argumentos que dan razón de lo más arriba aseverado. Enumeramos las características y el alcance de la aplicación de la EAE, en el país, escuetamente a continuación, reservándose su examen exhaustivo (en actual preparación) para una tribuna especializada.

B. Características de la evaluación ambiental estratégica, como instrumento sustantivo de gestión ambiental pública y de regionalización

1. Instrumento de Paz y Estabilidad Sociales
2. Instrumento de Progreso Comunitario e Integración Comunal
- 3- Instrumento de Política Pública (Gestión Ambiental Nacional o GAN). Instrumento de Gestión Ambiental del Estado. Evaluación de Impacto Ambiental Permanente de las Políticas Públicas
4. Instrumento de Evaluación Ambiental Sustentable de los Efectos Sinérgico-Acumulativos de los Proyectos y Actividades de los Privados
5. Instrumento Multisectorial-Interministerial
6. Instrumento Preventivo (Derecho Ambiental Propiamente Tal o Sustantivo)
7. Instrumento de Regionalización (Legitimación Activa a Necesidades y Prioridades Diferenciadas de cada Región)
8. Instrumento de Ordenamiento Territorial

9. Instrumento de Países Unitarios (EAE es un Instrumento Federal o de Estados Compuestos, de Aplicabilidad sin Alteración de la Forma de Estado del País)
10. Instrumento Global de Efectos Ambientales Sinérgicos y Acumulativos
11. Instrumento de Sustentabilidad y de Responsabilidad Social Empresarial (Criterio Orientador de Decisiones Empresariales)
12. Instrumento de Estímulo a la Ecología Industrial, como Instrumento de Gestión Ambiental Paralelo
13. Instrumento de Evaluación de Proyectos de Inversión y Estímulo a la Inversión
14. Instrumento de Visibilidad Internacional Frente a los Principios del Ecuador, al Panel de Inspección del Banco Mundial y a OCDE (EAE es una Recomendación OCDE)
15. Instrumento de Derecho Ecológico y de Derecho Ambiental (Satisface ambas Metas Simultáneamente, de dos Objetivos que Difieren Radicalmente en sus Metas, Medios y Política Pública)
16. Instrumento de Seguridad y Certeza Jurídicas (Particularmente en las Áreas de los Recursos Naturales y del Desarrollo Energético)
17. Instrumento de Asignación del Control de los Desechos Peligrosos (Política) y de Asertividad en el Dominio o Propiedad en la Generación del Desecho o Residuo
18. Instrumento de Diversidad Biológica y de Protección de Áreas Silvestres Protegidas
19. Instrumento de Control Jurídico Preventivo (Artículo 19 N° 8, como Deber del Estado en Resguardar el Derecho, y por el Artículo 19 N° 24, como Elemento de Protección del Patrimonio Ambiental-Función Social del Dominio, de la Constitución de la República)
20. Instrumento de Eliminación del Reduccionismo Administrativo en el Derecho Ambiental (que hace de éste un anexo del Derecho Administrativo Funcional), al Incorporar en la Gestión Ambiental Nacional (GAN) a todos los Instrumentos Preventivos de Gestión Ambiental que el Derecho Ambiental Comparado ha Creado, Reconoce y Acredita (entre 25 y 30).

C. ¿Necesidad de la ley o de reglamento para su implementación efectiva?

No obstante que por mandato de los artículos 7 bis inciso primero y 7 ter inciso primero de la Ley Consolidada 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la EAE es preferentemente materia central del Poder Ejecutivo, estimamos que la EAE confrontará, en su aplicación, materias de ley, según enunciado y bajo el mandato del Artículo 60 números 11, 18 y 20 de la Constitución de la República. Esta materia también la trabajamos para una publicación posterior de esta Revista.