

EL REGISTRO DE EMISIONES Y TRANSFERENCIA DE CONTAMINANTES (RET) EN MÉXICO: UN BALANCE HACIA EL FUTURO

Raul Pacheco Vega

Introducción

El derecho de la sociedad a la información (*the right to know*) es el fundamento de los registros de emisiones y transferencia de contaminantes. La idea de que la sociedad tiene el derecho a saber cómo y en qué actividades programáticas están utilizándose sus impuestos es de reciente consolidación. En Estados Unidos de América, la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*) promulgada en 1966 sienta las bases de la Ley para la Planeación de Emergencias y el Derecho Comunitario a la Información (*Emergency Planning and Community Right to Know Act*, ECPRA) de 1986. El primer registro de emisiones y transferencia de contaminantes, TRI (*Toxics Release Inventory*) surge como instrumento primordial de la ECPRA. Estos registros son inventarios que cuantifican la cantidad y toxicidad de una serie de sustancias químicas emitidas por empresas que cumplen con los criterios de reporte. Compilados por las agencias gubernamentales (federales, generalmente), son instrumentos de política ambiental que permiten al ciudadano ejercer su derecho a saber qué riesgos ambientales afronta.

Sin embargo, el “oscurantismo” (la percepción generalizada de que “la información es poder”) está todavía muy arraigado. Pero gracias a la presión de muchas organizaciones de la sociedad civil, recientemente el gobierno mexicano tuvo que crear una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Los inventarios de contaminantes no fueron diseñados directamente para que el gobierno rinda mejores cuentas, sino para forzar al contaminador a reducir sus emisiones. Sin embargo, pueden ser una forma indirecta de rendición de cuentas.¹ Estos instrumentos de política fueron creados bajo cuatro premisas principales.

La primera es que el acceso a la información sobre el estado del medio ambiente (particularmente en materia de volúmenes de sustancias químicas producidas y emitidas

¹ Gracias a Jonathan Fox por hacerme notar este punto.

a cuerpos acuáticos, tierra y aire) es un *derecho fundamental del ciudadano*. La segunda es que *es obligación del gobierno* tanto regular la conducta del agente contaminante como informar sobre el estado del medio ambiente en el cual se encuentra inmerso el ciudadano. Si una empresa contamina, el gobierno debe saberlo, obteniendo la información sobre el volumen de contaminantes que genera, emite y transfiere aquella, para así procesarla y transmitirla, haciéndola accesible al ciudadano común. La tercera premisa es que dado que el gobierno tiene las obligaciones mencionadas anteriormente, en el momento en el que *deja de cumplir* con las mismas, es sujeto de un ejercicio de rendición de cuentas. Por ello es que los registros se consideran parte de las leyes del derecho comunitario a la información (*community right to know*). Finalmente, la cuarta premisa es que los miembros de la sociedad civil, teniendo acceso a la información sobre cuánta contaminación emiten las plantas manufactureras sujetas a reporte, tendrán *la capacidad y la voluntad de usar dicha información* para presionar a aquellas mediante campañas informativas, movilizaciones comunitarias, protestas y diálogos con los presidentes de las mismas.

Dadas las anteriores premisas, los registros pueden ser utilizados como instrumentos fortalecedores de la transparencia y auxiliares en la rendición de cuentas gubernamental. Para ello, es prerequisite fundamental que la sociedad civil sea fuerte y vigorosa, y que establezca mecanismos de diálogo no solamente con el gobierno (el agente mediador) sino también con la industria (el agente objetivo).

En México, un puñado de organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA) ha participado, desde sus inicios, en el diseño e implantación del RETC. Sin su decidida y vigorosa participación, el RETC no habría evolucionado gran cosa. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer en este rubro, particularmente en materia de educación ambiental. El público en general desconoce qué es el RETC, para qué sirve, cómo pueden hacer uso del mismo y qué beneficios conlleva.² La responsabilidad de forzar a las industrias contaminantes a minimizar sus emisiones no es únicamente del gobierno o de un grupo de organizaciones especializadas en el tema. Por el mismo diseño de este instrumento, la sociedad debe asumir la responsabilidad y hacer uso de la información en forma tal que la industria responda a la presión.

² Si bien el instrumento arrancó en México recientemente con el primer ciclo anual de reporte y se publicó en una primera versión el 18 de agosto de 2006, los resultados son todavía preliminares y deben ser sujetos a un riguroso escrutinio.

Avances

Los avances en materia de derecho a la información ambiental en la última década son significativos pero todavía incipientes. Si bien es cierto que en ausencia de una ley de acceso a la información, la existencia de un RETC hubiera sido bastante complicada, o habría requerido modificaciones fundamentales en su diseño, antes de que se promulgara la LFTAIPG ya se había avanzado en la lucha por el derecho a saber en materia ambiental³. El RETC inició (contrariamente a sus contrapartes estadounidense y canadiense) como un instrumento enteramente voluntario. La participación en el proceso de reporte de emisiones de contaminantes quedaba a merced del interés (o la falta del mismo) por parte de la industria. En cambio, en Canadá y EUA es totalmente obligatoria. Sin embargo, a partir de diciembre de 2001, los tres registros son legalmente de observancia obligatoria. La transformación en el modo de reporte y la promulgación de la LFTAIPG han sido dos de los logros más importantes y que han sentado las bases para que el RETC funcione adecuadamente. El tercer logro fue la promulgación del Reglamento en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes que, sin embargo, se retrasó hasta mediados de 2005. Este Reglamento establece que el RETC es un instrumento público obligatorio, que proporcionará información desagregada por planta, sustancia química y por el medio al cual se está emitiendo o transfiriendo el contaminante.

El equipo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) encargado de diseñar e implementar el RETC mexicano ha tomado seriamente el asunto de llevarlo a ser comparable (no sólo en diseño, sino también en efectividad) a sus contrapartes norteamericanas.⁴ Tampoco puede soslayarse el financiamiento de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, tanto para actividades de construcción de capacidades como para participación de la sociedad civil en el mismo registro. Sin embargo, se hace visible una falta de apoyo desde la cúpula de decisión de la Semarnat. El cuarto y último logro fue la publicación de los datos correspondientes al primer ciclo anual de reporte por parte de la Semarnat, el pasado 18 de agosto de 2006.

³ Para una descripción histórica del papel de las ONGA en la construcción del RETC puede consultarse: Pacheco Vega, Raúl, "Democracy by proxy: Environmental NGOs and policy change in Mexico", en: Romero, Aldemaro y Sara West (eds.) *Environmental Issues in Latin America and the Caribbean*, Springer Publishers, Dordrecht, Países Bajos, 2005. La industria ha cabildeado en contra del RETC, primero tratando de hacerlo un instrumento voluntario, posteriormente reduciendo la lista de sustancias sujetas a publicación y tratando de influir retrasando la publicación del Reglamento del RETC.

⁴ Como parte de sus compromisos dentro del TLCAN, México tiene la obligación de cumplir con la Resolución 00-07 sobre Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.

Limitaciones

Entre las principales limitaciones figuran: la oposición de la industria a participar en este instrumento, la cerrazón del gobierno a publicar la información de manera fácilmente accesible y la escasez de recursos para fortalecer el instrumento, derivada de una falta de interés de los niveles superiores de la Secretaría. Tradicionalmente, otras áreas programáticas han tenido mucho mayor financiamiento. Problemas que recientemente han crecido en relevancia en la agenda internacional (el cumplimiento con el Protocolo de Kyoto sobre cambio climático, por ejemplo) han comenzado a absorber recursos, trasladando al RETC y otros temas de la agenda a un segundo plano. El tema del acceso a la información en manejo de tóxicos, si bien galvaniza al público y fomenta la participación de la sociedad civil, no se encuentra entre las prioridades presupuestarias.

Un segundo tipo de limitación es la falta de programas educacionales. Los industriales necesitan comprender por qué tienen que ser transparentes, proporcionando la información más exacta y detallada posible. La sociedad civil necesita saber cómo acceder y hacer uso de la información. Es necesario fortalecer la educación ambiental, particularmente en materia de sustancias químicas y su toxicidad.

Un tercer tipo de limitación que enfrenta el funcionamiento del RETC es que se tiene que supervisar el cumplimiento de las empresas en materia de reporte. Este es un problema eterno e irresoluble en materia de política ambiental. Mientras el gobierno permita que los industriales que no tienen conciencia ecológica se salgan con la suya evitando sanciones, se tendrá condiciones no sustentables. Sin embargo, ello también representa una oportunidad para que la sociedad civil se yerga en supervisora del cumplimiento de las actividades anticontaminantes de los industriales, incrementando su transparencia y forzándolos a rendir cuentas sobre sus actividades contaminantes.

Perspectivas

- El uso adecuado de la información por parte de la sociedad civil requiere de una organización substancial (es decir, formar colectivos de acción organizada). El reto será que más ciudadanos participen en la lucha.
- El ciudadano común podrá acceder a la información, pero ¿tendrá interés en acceder a ella?, ¿de hacerlo, ¿qué podrá hacer con ella?

- Este instrumento requiere que las empresas cumplan de manera cabal con el suministro de la información a la Semarnat. Por ley, están obligados. El RETC logrará ser efectivo si y sólo si hay acciones efectivas de supervisión y sanción en caso de incumplimiento.
- Es previsible que la sociedad civil mexicana organizada continúe participando tanto en las actividades consultivas para fortalecer el RETC mexicano así como en su difusión y en la educación de los industriales sobre las mejores prácticas de reporte de sustancias químicas sujetas a registro.
- Si bien la publicación del primer ciclo de datos obligatorios al RETC mexicano fue un logro substancial, es importante revisar los datos y así asegurar que la calidad de la información sea apropiada.

Conclusiones y recomendaciones

- Incrementar el presupuesto de la oficina del RETC.
- Fortalecer la construcción de capacidades en materia de educación ambiental.
- Establecer mecanismos de financiamiento a ONG enfocadas en el tema de acceso a la información ambiental, en particular de tóxicos.
- Implantar mesas redondas multi-participativas que contribuyan al diálogo entre sociedad civil, gobierno e industria.
- Promover el suministro de información por parte de la industria y establecer mecanismos de supervisión del cumplimiento.
- Monitorear el desempeño de las empresas participantes en el RETC a través del tiempo.