

El movimiento en favor del derecho a la información ambiental: El papel y la agenda de la sociedad civil en las Américas

By Talli Nauman | 19 de abril de 2004

Si el presidente mexicano Vicente Fox cumple su promesa de incrementar el acceso a la información gubernamental, en particular con su Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), terminará firmando el proyecto de reglamento que obliga informar al público acerca de las descargas industriales tóxicas.

Pero Fox no respaldó a su representante en la Semarnat, Sergio Sánchez, quien en febrero dijo que la tan postpuesta medida tendría la firma del presidente y entraría en vigor en menos de un mes. Por lo tanto, y lo que es más importante, el primer mandatario no ha respondido a los esfuerzos del movimiento ambientalista en favor del derecho a la información, que en los tres países de América del Norte intenta hacer equiparable los Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETCs). El proyecto del reglamento mexicano está en el limbo en el escritorio presidencial.

Los registros son un imperativo fundamental para monitorear y hacer valer los esfuerzos por proteger el ambiente y revertir la degradación de los recursos naturales, así como mejorar la salud de la comunidad. Lo que es más, la información que aseguran es parte de los principios básicos de una democracia participativa.

La firma del presidente Fox podría convertirle a México en el primer país de América Latina que requiera de sus empresas informarle al público de las emisiones industriales químicas al aire, al agua y a la tierra, anualmente, sitio por sitio, y con especificaciones químicas. El reglamento garantizaría que México asuma los compromisos que suscribió en el acuerdo ambiental colateral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como en la Organización de Naciones Unidas.

Dado que México es un país en desarrollo a punto de unirse plenamente a las naciones industrializadas en el esfuerzo de mantener registros públicos obligatorios, los ambientalistas de otros países en desarrollo miran con atención la experiencia de la sociedad civil organizada en torno a la promoción del RETC mexicano.

El movimiento ambiental en favor del derecho a la información en Tailandia empieza a basarse en el ejemplo mexicano para analizar su propia situación y crear estrategias eficaces para lograr un registro. En el continente americano, recientemente Costa Rica recibió a un representante de una organización no gubernamental (ONG) mexicana para que hablara de los registros de contaminantes en Centro América. El gobierno chileno y Naciones Unidas invitaron también a miembros de las ONGs mexicanas a una reunión con grupos sin fines lucrativos del Cono Sur para impulsar un registro público obligatorio en Chile.

Los activistas en México, Estados Unidos y Canadá han empujado a los registros públicos para acceder a mayor información sobre los contaminantes por más de una década — al interior de sus países y en esfuerzos transfronterizos —, por lo que su experiencia ofrece lecciones importantes. Con esta valiosa experiencia, los grupos que comienzan hoy a sentar las bases para los inventarios nacionales en sus propios países no tienen que empezar de cero, aunque las condiciones puedan variar de una nación a otra.

Algunas recomendaciones estratégicas para los grupos que promueven el acceso a la información ambiental en América Latina

La experiencia Canadá-Estados Unidos

En 1987, Estados Unidos inició su RETC, llamado Toxics Release Inventory (inventario de emanaciones tóxicas o TRI por sus siglas en inglés). Canadá lo siguió en 1993, con su National Pollutant Release Inventory (inventario nacional de emanaciones contaminantes o NPRI por sus siglas en inglés). El detonante del proceso de registro fue la ahora infame explosión de la planta química, propiedad de Unión Carbide Corp., compañía



Basadas en la experiencia de América del Norte, estas son algunas estrategias para pugnar por los registros

- * Colaborar con los grupos de interés público que ya han impulsado los RETCs.
- * Aprender de la historia de las ONGs en el establecimiento de los RETCs en otros países, con el fin de identificar fuentes de apoyo y anticipar la oposición.
- * Comparar los sistemas de información en los países desarrollados con los que se proponen en los países en desarrollo, con el fin de ayudar a diseñar registros futuros.
- * Forjar alianzas con los reformadores que impulsan el derecho a la información general.
- * Involucrar a los representantes de los medios masivos de comunicación para generar mayor interés del público.
- * Cooperar con los representantes de los diferentes sectores, en vez de sólo confrontarlos.
- * Insistir en que haya un balance justo de representantes en los comités multisectoriales de asesoría.
- * Exigir fondos gubernamentales y notificación a tiempo para asegurar la participación de los voluntarios en el desarrollo de los RETCs.

estadunidense, en Bhopal, India en 1984. El mortal incidente hizo que accionistas en diversos ambitos se hicieran conscientes de los riesgos de no contar con un sistema de información sobre los insumos y las descargas industriales. Los sistemas que hoy funcionan fueron diseñados después de que la asociación de la industria química se impusiera a sí misma un sistema que comenzó a operar en la resaca del desastre.

La industria expresó muy poca oposición al advenimiento de los informes públicos obligatorio, pues lo hallaron de utilidad para sus propios fines, en términos de ahorro de dinero invertido en energía, agua y otros insumos. Muy pocas compañías se han quejado de que los informes amenacen los secretos o la seguridad de su oficio. Por el contrario, las instalaciones de Canadá y Estados Unidos ahorraron cientos de millones de dólares entre 1995 y 2000. Las instalaciones con mayor disminución de contaminantes ahorraron por lo menos 360 millones de dolares en materia prima, al tiempo que redujeron emisiones en el orden de los 192 millones de kilogramos mediante sistemas más eficientes, según informes del National Environmental Trust, entidad no lucrativa, con sede en Washington, D.C. El ahorro de las empresas en Estados Unidos fue aún mucho mayor entre 1988 y 1995, porque las reducciones son mayores en los años iniciales de un programa de reporte.

Quien sabe cuántas tragedias como Bhopal — o como aquellas de las ciudades mexicanas de Guadalajara, Córdoba y Salamanca — podrían haberse evitado con sólo informar y así hacer cumplir las medidas de seguridad que se impulsan mediante los registros públicos.

Entre tanto, las autoridades y los miembros de la comunidad han logrado anclar sus decisiones y acciones a los datos duros colectados mediante estos inventarios. Con los inventarios en operación, el papel de los ambientalistas canadienses y estadounidenses en favor del derecho a la información va más allá del que pueden jugar los organizadores de base en los países en desarrollo que aún intentan asegurar la colecta de información y acceso a datos verificables.

Junto con sus contrapartes canadienses, las entidades no lucrativas y académicas de Estados Unidos intentan mejorar las técnicas de reportar datos y recomiendan formas más eficientes de capturarlos, ampliando la lista de químicos reportados. Participan en los esfuerzos por asegurar que los datos del TRI y NPRI sean puestos a disposición de las comunidades. Por ejemplo, proporcionan sitios in internet, mapas, paquetes educativos y otros materiales didácticos a las escuelas y los grupos cívicos; explican las bases de datos oficiales y la manera en que estos pueden ayudar a mejorar las condiciones ambientales y de salud locales. Los promotores del acceso a la información en Estados Unidos intentan también mantener a raya a quienes respaldan la idea de que la información pública debe convertirse en secreto y que argumentan que la actividad terrorista que estalló el 11 de septiembre de 2001 con los ataques al Pentágono y al sede de la Organización Mundial de Comercio hace necesario resguardar el acceso garantizado por el TRI.

En México, las organizaciones no gubernamentales están redactando cartas públicas y realizan visitas personales para insistir en que el gobierno mexicano y las subsidiarias de las corporaciones estadounidenses y canadienses que operan en el país cumplan con lo estipulado en el acuerdo ambiental

colateral del TLCAN, es decir, que los instrumentos como el RETC sean equiparables en los tres países de América del Norte. La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), entidad trinacional con sede en Montreal, instalada a partir del acuerdo, ha establecido un consejo consultivo transfronterizo con representantes de múltiples sectores interesados en el RETC. Entre otras cosas, el consejo revisa y actualiza una publicación anual de la CCA llamada *En balance*, que tabula y compara los datos del TRI y del NPRI. Idealmente, los datos mexicanos pronto estarán disponibles para reunir, de la mejor manera, la información disponible en América del Norte acerca de los contaminantes. Esto ocurrirá una vez que México cuente con un el reglamento para el registro público obligatorio.

La experiencia mexicana

Sin embargo, han transcurrido 10 años de promesas sin que el RETC mexicano dé frutos. Los representantes de la industria se oponen a éste con el argumento de que será muy difícil y costoso cumplir con los requisitos. Bajo el sistema voluntario de información en México tan sólo el 5 por ciento de los sitios brindan información al RETC. Las empresas transnacionales han hecho muy poco para apoyar a sus socios mexicanos en la transición hacia reportes públicos y obligatorios. Los empresarios mexicanos albergan temores infundados de que se revelen los secretos de su oficio o atraigan publicidad sensacionalista.

Los virajes en el gobierno mexicano también son responsables de las demoras. Cada vez que un nuevo equipo administrativo asume el cargo, la capacidad del equipo encargado de llevar el RETC tiene que reconstruirse. Hay que volver a buscar financiamiento. Los cambios en la estructura burocrática también crean vacíos de responsabilidad, como ha ocurrido con el nuevo federalismo de la administración de Fox. Las reformas recientes que impulsan la descentralización del gobierno federal requieren que los estados y los municipios asuman la responsabilidad de administrar el RETC en cuanto estas jurisdicciones desarrollen la capacidad para hacerlo. Los esfuerzos actuales de los gobiernos estatales por participar en el proceso del RETC muestran variados niveles de progreso.

El único respaldo consistente para el RETC en México proviene del sector de las ONGs. Este tenía el apoyo del Instituto de Capacitación e Investigación de Naciones Unidas (o UNITAR por sus siglas en inglés), que patrocinó el Grupo Coordinador Nacional multisectorial para iniciar el proceso. Después, las ONGs recibieron la ayuda de la CCA para tareas tan importantes como desarrollar un sitio en la red, operar una lista electrónica, llevar a cabo conferencias, conducir talleres, reunirse con sus contra-

partes estadounidenses y canadienses, y proporcionar entrenamiento a los ejecutivos de las corporaciones en torno a los inventarios, a cómo expandir la difusión al público mediante la organización comunitaria y otros eventos en los medios. Una de las lecciones importantes en este proceso fue la necesidad de colaborar con otros sectores en vez de limitarse a tácticas de confrontación.

Actualmente, las ONGs mexicanas preparan el terreno para realizar su primera propuesta conjunta en busca de dinero-semilla que permita institucionalizar sus esfuerzos. Forman alianzas con los promotores del uso de la nueva la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como parte de un movimiento más amplio. Ayudan a sus contrapartes latinoamericanas a entender los pasos que se deben seguir para lograr registros nacionales.

Los activistas mexicanos ganaron una primera batalla en 2001, cuando consiguieron la reforma a ley ambiental a favor del registro público obligatorio. Pero desde entonces, las autoridades han incumplido sus promesas de implementar la legislación una y otra vez. Logros incluyen el establecimiento de un comité consultivo federal en torno al reglamento, a los informes al registro, a la norma y a los umbrales de químicos a reportar. Pero hay mayor peso en el comité de los representantes de la industria que de los participantes de las ONGs; el financiamiento federal para viajar a las reuniones es inexistente; y los avisos para reunirse llegan a último minuto. Todo esto dificulta la participación.

Más aún, hay decisiones delicadas por hacer todavía respecto a la lista de sustancias y las cantidades de químicos a reportar. Incluso con la firma inmediata de Fox, los resultados del primer ciclo de informes no será público hasta el 2005. Aun entonces, los resultados no estarán disponibles en internet como sí lo están los datos canadienses y estadounidenses. La legislación mexicana no lo requiere, y los recursos económicos son tan escasos que es difícil ir más allá de lo requerido. Hacer realidad el uso de un registro así continúa siendo un sueño futuro. Hay mucho trabajo por hacer antes de lograrlo.

El análisis de Tailandia

El movimiento para el acceso a la información en Tailandia está analizando los esfuerzos de México como parte de su propia lucha por lograr registros de la contaminación a los que el público pueda acceder. Sus conclusiones podrían resaltar acciones que las ONG latinoamericanas pueden emprender para ladear la balanza en favor de sus demandas.

Los organizadores tailandeses redactaron un documento base que disecciona la situación del RETC en México. En el documento titulado "RETC Summary Report" (Informe resumido del RETC) se afirma: "Aunque el impulso de implantar el RETC tuvo mucha influencia de Estados Unidos y Canadá, el RETC mexicano difiere en gran medida de sus contrapartes norteamericanas. Sin embargo, es útil comparar los sistemas con el fin de darse una idea de los retos que enfrentamos en el desarrollo de un RETC en países con recursos y experiencia limitados".

Continúa: "La experiencia de México puede ser importante para los esfuerzos tailandeses por desarrollar un RETC, por el grado de semejanza entre los contextos económicos, sociales y políticos de ambos países. Así, algunos aspectos de la experiencia mexicana en pos de un RETC iluminan los potenciales y los retos que enfrentará Tailandia en su lucha por su propio RETC".

"En México, había muy poca conciencia pública del trabajo en favor de un RETC. Pese a todo lo que hacen las ONGs, los medios no se comprometían con el asunto. Esta es un área que será crucial en la campaña en favor de el acceso a la información. Los sistemas y medios en Tailandia están, por lo general, más desarrollados, y los medios tailandeses cuentan, en general, con lectores más sofisticados. Así, la experiencia mexicana apunta a la importancia que tiene la presión pública en la generación de un sistema fuerte de RETCs. Además subraya la importancia de los medios en la generación de un respaldo generalizado en favor de un RETC."

"En cuanto al proceso emprendido por UNITAR, las ONGs se quejaron de que las ignoraron o las marginaron. Por ejemplo, el Grupo Coordinador Nacional encargado de impulsar la formulación de un RETC, constó de 38 grupos, cuatro de los cuales eran ONGs o académicos. De ahí se concluye, que el involucramiento de las ONGs en un proyecto de UNITAR debe condicionarse a una relativa paridad con el de la industria. Se especula que la falta de equilibrio dentro del Grupo Coordinador Nacional explica a las debilidades en las provisiones para los informes de la industria y al lento proceso de formulación."

"Por supuesto, la composición del Grupo Coordinador Nacional reflejó la fuerza relativa de la industria y la debilidad de las ONGs en México. Este es un aspecto en que México y Tailandia tienen mucho en común. La incapacidad del Departamento de Control de la Contaminación tailandés (PCD, por sus siglas en inglés), para cumplir con un proyecto voluntario piloto de RETC en el Map Ta Phud Industrial Estate, durante 2000 y 2001, es sintomática de un problema mayor: la incapacidad del gobierno para hacer cumplir las regulaciones ambientales. Sin embargo, en Tailandia el nivel de sofisticación y maneras de hacer cumplir la ley son mucho mejores que en México. Más aún, la infraestructura para llevar a cabo los registros está mucho más desarrollada que en México."

De Tailandia a Chile, el consejo básico para los activistas que se aproximan al problema de un RETC es el mismo que para los funcionarios que crean RETCs nacionales o para los empresarios que tienen que informar de su comportamiento por primera vez: "Aprendan de la experiencia". La experiencia adquirida por los miembros de cada sector en otros países proporciona valiosas lecciones.

Los objetivos del movimiento ambientalista en favor del acceso a la información van más allá del control de contaminantes. Impulsar el acceso a la información es fortalecer la acción comunitaria y mejorar la responsabilidad de las corporaciones. Para las ONGs en el ámbito transfronterizo, los RETCs son una herramienta básica de acceso equitativo a la información ambiental, necesaria no sólo para proteger la salud o los recursos naturales, sino también para fortalecer la democracia participativa.

Talli Nauman es una editora con el Programa de las Américas del Interhemispheric Resource Center y una fundadora de Periodismo para Elevar la Conciencia Ecológica (PECE), un proyecto independiente con sede en Aguascalientes, México, desde 1994, cuando la Fundación McArthur apoyo su formación para ampliar el conocimiento público respecto a los temas del desarrollo sustentable.

Publicado por el Programa de las Américas del Interhemispheric Resource Center (IRC, www.irc-online.org). ©2004. Todos los derechos reservados.

The Americas Program

"Un Nuevo Mundo de Ideas y Análisis"

Cita recomendada:

Talli Nauman, "El movimiento en favor del derecho a la información ambiental: El papel y la agenda de la sociedad civil en las Américas" Programa de las Américas (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 20 de abril de 2004).

Dirección en el Internet:

http://www.americaspolicy.org/articles/2004/sp_0403rtk.html