



MEMORIAS DEL TALLER

FORMACIÓN DE ALIANZAS

PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN

INDUSTRIAL:

NUEVOS ENFOQUES Y HERRAMIENTAS

PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

6 y 7 de noviembre de 2000
Hotel Camino Real
Tijuana, Baja California

Informe preparado para la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

por

PACIFIC INSTITUTE FOR STUDIES IN
DEVELOPMENT, ENVIRONMENT AND SECURITY

Versión original en inglés.

ANTECEDENTES

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), en 1994, se creó el bloque comercial más grande del mundo. Al mismo tiempo, las Partes firmantes visualizaron la instrumentación de salvaguardas ambientales dentro del pacto de liberalización comercial y suscribieron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). La organización creada por el ACAAN para llevar a cabo sus objetivos, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN), posee carácter internacional y se compone de un Consejo —integrado por los secretarios de medio ambiente o equivalente de los tres países—, un Comité Consultivo Público Conjunto —grupo que integran cinco ciudadanos de cada país— y un Secretariado conformado por un equipo de expertos ambientales.

El papel de la CCAAN es fomentar la cooperación entre Canadá, México y Estados Unidos —países firmantes del TLC— con el fin de responder a los retos y oportunidades ambientales derivados del libre comercio en la región. La CCAAN desarrolla herramientas que le permitan cumplir ese papel, y lo hace en varios frentes.

El Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes de América del Norte (RETC), uno de los proyectos de la CCAAN, busca incrementar la comprensión y acceso de los ciudadanos del subcontinente a información sobre las fuentes de contaminación y el manejo de sustancias tóxicas provenientes de actividades industriales. Con base en información que las instalaciones industriales reportan a los RETC nacionales, la CCAAN publica cada año el informe *En balance*, que suministra un perfil sobre emisiones y transferencias de contaminantes en América del Norte. Otros objetivos principales de este proyecto son promover, por comparación, mejoras a los sistemas RETC nacionales; apoyar un desarrollo mayor del RETC mexicano, y explorar las formas de mejorar el acceso público y el uso de los datos del RETC.

El programa Legislación y Políticas Ambientales de la CCAAN viene explorando nuevos enfoques para promover el cumplimiento de la legislación ambiental en los tres países. En esta vertiente, ha examinado la potencialidad de los distintos sistemas de administración ambiental (SAA), incluida la serie ISO 14000, como herramientas para fomentar el cumplimiento voluntario de la legislación y para mejorar el desempeño ambiental en áreas reglamentadas y no reglamentadas. Uno de los resultados de este proyecto es la publicación de un documento guía que permite verificar si el desarrollo de estos sistemas satisface los requerimientos de política pública en dichas áreas de interés.

El Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) brinda apoyo a proyectos comunitarios en Canadá, Estados Unidos y México que promuevan las metas y objetivos de la CCAAN. La Desde 1996 la Comisión ha otorgado 142 subvenciones, esto es, 5.4 millones de dólares estadounidenses (véase la lista en <http://www.cec.org>). Los beneficiados reciben, además de fondos para sus proyectos comunitarios, una invitación a participar en campañas colectivas que permitan identificar problemas y soluciones comunes, mejores prácticas y políticas de apoyo, y asimismo se les alienta a vincular su trabajo con otras iniciativas de la CCAAN.

El taller “Formación de alianzas para prevenir la contaminación industrial: nuevos enfoques y herramientas para la gestión ambiental” —organizado conjuntamente por el programa Legislación y Políticas Ambientales, el proyecto RETC y el FANCA, en colaboración con la Dirección General de Ecología del estado de Baja California y el Instituto Nacional de Ecología (INE)— fue concebido como una oportunidad de que representantes de gobierno, la industria, organizaciones ciudadanas, académicos y otros grupos de interés de la región fronteriza México-EU, principalmente, y de toda América del Norte, discutieran los papeles complementarios que los RETC, los SAA y el acceso público a la información desempeñan como herramientas para una buena gestión ambiental y un diálogo efectivo entre industria y comunidad.

Este documento, un resumen apenas de las actas del taller, no pretende reflejar los puntos de vista o la posición de ningún organismo gubernamental en particular o de la CCAAN. Se compendian los comentarios de los participantes con acuerdo al tema.

Reconocimientos

En nombre de la CCAAN hacemos patente el reconocimiento a las siguientes personas por su valiosa contribución para hacer realidad este acontecimiento: Adolfo González Calvillo, Saúl Martín del Campo y Lourdes Ortega, de la Dirección General de Ecología del estado de Baja California, y a Luis Sánchez Cataño e Hilda Martínez Salgado, del Instituto Nacional de Ecología. Igualmente deseamos agradecer a Laura Durazo y Enrique Medina por sus consejos y colaboración en la organización del taller, así como a Jason Morrison y Michael Cohen del Pacific Institute por su empeño en la elaboración y revisión de estas minutas.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a los participantes que compartieron sus conocimientos y experiencia y a todas aquellas personas cuyos esfuerzos aseguraron el éxito del taller.

Janice Astbury, coordinadora del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental
Darlene A. Pearson, jefa del programa Legislación y Políticas Ambientales
Erica Phipps, gerente del programa Contaminantes y Salud
Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.

Este documento fue preparado por

Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security
654 13th Street
Preservation Park
Oakland, California 94612
<http://www.pacinst.org>
pistaff@pacinst.org
(510) 251-1600 (teléfono)
(510) 251-2203 (fax)

Tanto las actas como algunas de las presentaciones se pueden consultar, en inglés y en español, en el sitio <<http://www.pacinst.org>>.

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

El taller “Formación de alianzas” se centró en el papel que desempeñan los Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), el acceso público a la información y los Sistemas de Administración Ambiental (SAA) como herramientas para la adecuada gestión ambiental y la comunicación efectiva entre industria y sociedad. Entre el casi centenar de participantes hubo representantes de la industria, funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, así como otros grupos de interés de la región fronteriza y de todo México, Estados Unidos y Canadá. El taller se organizó gracias a la colaboración entre la Dirección General de Ecología del estado de Baja California, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN) y el Instituto Nacional de Ecología (INE).

A continuación se reseñan los temas principales de las presentaciones del panel, así como las discusiones y comentarios de la audiencia durante los dos días del taller. Para una descripción más detallada de las presentaciones individuales y el texto completo de la mayor parte de las ponencias, por favor remítase a las actas mismas. El texto completo de este documento, en inglés y en español, está disponible en la dirección electrónica <http://www.pacinst.org>

Temas principales

La información de los RETC es importante para promover mejoras ambientales y garantizar al ciudadano su derecho a la información.

Los RETC se han ya consolidado a escala internacional y se observa un interés creciente en el derecho ciudadano a la información ambiental. Sin embargo, tal información no es todavía suficientemente accesible, de modo que la mayor parte de la gente sigue sin conocer los registros que se llevan sobre descarga y transferencia de contaminantes. Es necesario atender esta situación, quizás mediante enseñanzas entre colegas. Si bien el “derecho a estar informado” es un principio básico, también se requiere apoyo para asegurar que ciudadanos y comunidades puedan comprender y utilizar esta información. Es necesario que haya más y mejores programas de entrenamiento y educación ambiental para las industrias tanto como para las comunidades.

Es importante la participación de la comunidad en la identificación y el análisis de inquietudes ambientales.

Es necesario crear mecanismos que hagan factible la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones ambientales. Los RETC pueden servir como catalizadores en este punto. Las organizaciones comunitarias pueden ayudar a detectar problemas ambientales, reportarlos y destacar sus efectos en la salud. Tales organizaciones pueden también promover iniciativas reguladoras y trabajar con la industria en un sentido consultivo. Si se reconoce esta benéfica sinergia, por ejemplo, los programas de SAA en Arizona y California requieren de la participación ciudadana.

Es importante crear confianza entre todos los sectores.

La falta de mecanismos que posibiliten la participación ciudadana ha conducido a la desconfianza entre los sectores. Se han perpetuado mitos tales como que la industria no está

interesada en el ambiente. La industria en general no se siente cómoda frente a un acceso a la información que eventualmente puede ser usada en su contra. También en México a la industria le preocupa que los RETC y el acceso público a la información puedan poner en riesgo la competencia y afectar el comercio, pese a la evidencia de que el Inventario de Emisiones Tóxicas no ha afectado el comercio en Estados Unidos. Así también, en EU son muy pocos los reclamos empresariales sobre confidencialidad en relación con los datos aportados al RETC.

Se necesitan mejores herramientas y mecanismos para mejorar la comunicación y la confianza entre industria, gobierno, ONG y comunidad. En varios países se ha probado que los RETC accesibles reducen la desconfianza y otorgan a la comunidad mayor poder de participación. Un paso importante para crear confianza es definir metas comunes. Desde una perspectiva ONG-ciudadanía, la verificación y la confirmación de información son elementos clave para crear confianza no sólo en los RETC sino también en los SAA. Por esta razón debe promoverse la cooperación entre industria y comunidad, lo que también aumentará la cantidad de participantes y diversificará el diálogo. Por ejemplo, Arizona requiere que los usuarios de los SAA adquieran obligaciones contractuales a fin de asegurar la rendición de cuentas.

RETC voluntarios frente a obligatorios

Algunos participantes consideraron que los informes RETC tienen que ser obligatorios, ya que los programas voluntarios no garantizan la participación ciudadana o la verificación vía terceros de los resultados ambientales. Consideran necesario un marco reglamentario más firme, y les preocupan los compromisos voluntarios, que no han demostrado mucho éxito. Asimismo, los informes obligatorios aseguran un “terreno parejo” al volver disponible la información sobre emisiones y transferencias de todas las empresas, y no sólo la de aquellas que suministran información en forma voluntaria. Otros participantes puntualizaron que no es factible en México la creación de programas obligatorios con el actual clima regulatorio o político. Se dispone de millones de páginas escritas con reglamentos obligatorios —aseguraron—, que no de por sí garantizan buenos resultados.

En el contexto mexicano, los participantes sugirieron que en vista de la poca cantidad de empresas que suministran información voluntaria, son necesarios otros incentivos —como aquellos relativos a impuestos— que estimulen el comienzo de su participación. Otros factores señalan la necesidad de construir un marco legal adecuado y uniforme para la instrumentación y refuerzo de los RETC. México posee un marco legal nacional (parcial) y el gobierno federal apoya el desarrollo estatal de los RETC. Los participantes destacaron la necesidad de asegurar la coordinación y comparación entre los registros federal y estatales en México, de modo que se alcance un único RETC. El propósito de un marco legal más cohesivo es lograr reglas claras y coherentes sobre revelación de información, así como mejorar la transparencia y consistencia en la aplicación de las leyes.

Los RETC no son suficientemente usados, ni son suficientemente completos, o armonizados.

Los participantes hicieron notar algunos problemas de los RETC en cuanto que su alcance es limitado y a menudo no se integran con mecanismos similares de reporte. En términos relativos, son pocas las sustancias que se monitorean; muchas compañías emiten otros compuestos sin que se informe al respecto. Los RETC tampoco consideran los impactos acumulativos dentro de una municipalidad o región. Un problema mayor es que varios modelos de RETC no alcanzan consistencia internacional.

Los Sistemas de Administración Ambiental pueden incrementar los principios de desarrollo sustentable al reconciliar metas económicas con aquellas de tipo ambiental y social.

Lo hacen al incorporar aspectos sociales a decisiones comerciales cotidianas. En el ámbito operativo, los SAA constituyen una herramienta que ayuda a una organización a identificar y reconocer valores ambientales, identificar todos sus riesgos e impactos ambientales y, en forma sistemática, a ejercer un mejor control sobre tales riesgos e impactos mediante el cambio de respuesta gerencial y actividades afines. La meta final de los SAA es mejorar el desempeño ambiental y por consiguiente mejorar la protección y la calidad del ambiente. Los SAA eficaces incrementan la confianza de los interesados. Cuando las compañías desarrollan un SAA, promueven en mayor grado la capacitación ambiental de sus empleados, y por lo general enfocan sus esfuerzos hacia una producción más limpia y la prevención de la contaminación. La norma ISO 14001 es uno de los marcos de referencia básicos en el ámbito internacional, a pesar de que se han expresado reservas en cuanto a su alcance. El diseño mismo de un SAA afectará sus resultados: entre más completo sea, mayor será su posibilidad de alcanzar un mejor desempeño.

Los SAA se pueden elaborar para que brinden apoyo a los RETC.

Un RETC es un subconjunto de informaciones sobre desempeño ambiental que pueden ser coleccionadas y usadas en un SAA. Por ejemplo, la mayor parte de los SAA también consideran los insumos, entre ellos el uso de energía y materias primas. En su nivel más básico, un SAA puede darle seguimiento al uso de sustancias reglamentadas y no reglamentadas, destacando aquellas de mayor preocupación para su manejo dentro del SAA. En un SAA basado en el desempeño, la organización puede monitorear las sustancias tóxicas y posteriormente relacionar su uso con la eficiencia en la producción, las unidades producidas, unidades monetarias, etc. Tanto los RETC como los SAA pueden traer ventajas competitivas merced a una mayor eficiencia, y generar valor agregado a las empresas que permiten el acceso público a la información ambiental.

Las empresas pueden usar los SAA para mejorar el desempeño ambiental de sus proveedores.

Los SAA basados en cadenas de abasto tienden al mejoramiento, impulsado por el mercado, de la calidad del producto y del servicio. La idea es usar los SAA para mejorar el desempeño mediante las cadenas de abasto, que se construyen alrededor de relaciones comerciales entre clientes de grandes compañías y sus proveedores pequeños y medianos, que luego en forma colectiva desarrollarán el SAA. Un ejemplo en México es el Proyecto Piloto de Guadalajara, patrocinado en parte por el Banco Mundial. El proyecto atrajo desde el principio a importantes grupos de interés, incluidos la Semarnap, representantes gubernamentales del estado de Jalisco y de varias municipalidades, dos universidades locales y varias ONG locales. El proyecto mostró que es posible cambiar la cultura de los proveedores si se les incorpora a un programa más amplio del SAA auspiciado por una empresa.

Necesidad de apoyo para pequeñas y medianas empresas (en adelante, Pyme).

Las Pyme suman entre 90 y 95 por ciento de todas las empresas, y en México le dan empleo a ocho de cada diez trabajadores. Las Pyme, consideradas en total, contribuyen con una cantidad importante a la carga contaminante del país. En general hay una falta de conocimientos y recursos, y particularmente en las Pyme, para el desarrollo de RETC y SAA. También es cierto que la Certificación de Industria Limpia e ISO 14001 pueden alcanzar un costo prohibitivo para

esas empresas. Sin embargo, el Proyecto Piloto de Guadalajara demuestra que con alguna ayuda técnica y financiera las Pyme pueden instrumentar en forma efectiva un SAA usando como modelo la norma ISO 14001. Otros enfoques, como los programas subvencionados por compañías dentro de algunos sectores industriales, pueden promover la prevención de la contaminación a bajo costo o ayudar a desarrollar procesos de producción más limpios.

En años recientes creció el interés de los gobiernos en los SAA como herramienta política.

Los gobiernos estatales y federales de Estados Unidos y México vienen empleando los SAA para promover un mejor comportamiento ambiental de las empresas. En Estados Unidos los ejemplos incluyen el programa National Performance Track de la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés), el Programa de Desempeño Ambiental Voluntario de Arizona y la Iniciativa de California para Innovar los SAA. Industria Limpia es en México un programa de alcance nacional que se inició en 1992 con dos componentes relacionados entre sí: participación voluntaria de la industria y auditoría ambiental. El programa hace a un lado las sanciones para centrarse en incentivos y reconocimientos; sus protocolos de auditoría ambiental destacaron desde el comienzo la prevención de contaminación y, en años recientes, se incorporó el marco de referencia de los SAA. El documento guía de la CCAAN sobre SAA, *Hacia un mejor desempeño y cumplimiento ambiental: diez elementos para un sistema de administración ambiental efectivo*, se deriva de un proyecto que examinaba la relación entre iniciativas privadas (como los SAA) y los programas de gobierno para verificación y promoción del cumplimiento.

En general, tanto los SAA como los RETC fortalecen la capacidad de los organismos gubernamentales para tomar decisiones políticas. Los SAA pueden mejorar la capacidad de los organismos reguladores para determinar si las organizaciones están o no cumpliendo los requisitos legales; suministrar a la ciudadanía mejor información sobre la naturaleza y extensión de los efectos causados por las actividades de una organización sobre la salud pública y el ambiente, y conocer la forma en que una organización se conduce con respecto al ambiente. Cuando los gobiernos crean un programa de reconocimiento que incluye los SAA, los RETC deben convertirse en uno de los paquetes de información a reportar. Los gobiernos no deben promover los SAA sin garantizar que el sector privado asuma cierto grado de responsabilidad; así también, tales programas requieren de un componente de supervisión ciudadana.

Los SAA como base de alianzas de colaboración entre gobierno e industria.

La participación en el programa Industria Limpia de la Profepa ha ayudado a derribar las barreras entre empresas y gobierno. En esas alianzas que vienen emergiendo, es importante sentar responsabilidades y promover incentivos entre los diferentes grupos participantes. El propósito principal de los programas voluntarios basados en SAA es disminuir los riesgos de daño para el entorno. Los informes sobre el éxito alcanzado por las empresas aumentarán la reputación de las mismas. Además de mejorar la percepción de las empresas entre la ciudadanía, los SAA y sus mejoras relacionadas con el ambiente pueden conducir también a mayores beneficios económicos directos, como primas de seguro bonificadas y acceso a tasas de interés preferenciales.

Otras herramientas de colaboración.

En el desarrollo de los Siete Principios de Gestión Ambiental para el siglo XXI colaboró la industria. Estos principios fueron firmados por la Cámara de Comercio México-EU, EPA y

Profepa, en 1999) a través del Programa Frontera XXI. Las metas fueron promover la responsabilidad corporativa y la estrategia para abordar retos complejos mediante la participación del sector privado. Toda una serie de principios guardan relación directa con las discusiones del taller: los principios 1 a 4 promueven el desarrollo de SAA bien elaborados y orientados hacia un eficaz desempeño, complementados con un juego completo de herramientas —auditorías, evaluación de la prevención de contaminación, entrenamiento para empleados y medidas de desempeño— a fin de asegurar el alcance de las principales metas: cumplimiento, prevención de la contaminación, eficiencia energética y un mejor desempeño general. El principio 5 se refiere a la responsabilidad pública de informar sobre emisiones y sobre el desempeño ambiental en general, así como al diálogo con los interesados externos. Además de los programas voluntarios basados en SAA, otras alianzas gobierno-industria incluyen en México la Mesa Redonda sobre Prevención de la Contaminación y proyectos piloto sobre prevención de contaminación con apoyo financiero de la CCAAN.

Recomendaciones

En el segundo día del taller, los participantes formaron grupos de trabajo para discutir temas específicos, entre ellos las estrategias para fomentar la confianza entre la industria y las comunidades, y oportunidades para integrar el uso de los RETC y los SAA. Las recomendaciones principales derivadas de estos grupos de discusión fueron:

- Propiciar un mejor acceso a la información y mejorar la calidad de la misma.
- Construir un marco legal adecuado para la crear y reforzar los RETC.
- Crear reglas claras y uniformes sobre revelación de información.
- Fortalecer la participación comunitaria e incluir desde el principio a las ONG.
- Suministrar programas de entrenamiento y educación ambiental tanto a industrias como a comunidades.
- Asignar responsabilidades y promover incentivos entre los diferentes interesados.
- Encontrar formas creativas y proactivas para difundir la información y fomentar la confianza.

En las actas de la Sesión 6 se ofrece un resumen más detallado de los resultados logrados por los grupos de trabajo.