

Institucionalidad y Desafíos del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en Chile: Historia, Comparación y Propuestas

Natalia Acevedo Castillo

Estudiante de Derecho,
Universidad Alberto Hurtado.
naacevedo.c@gmail.com

RESUMEN

El presente trabajo comprende brevemente la historia y contexto internacional que dieron origen al Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, junto con las experiencias comparadas de tres países representativos, con el objeto de proveer un marco a través del cual se analizará la institucionalidad del RETC en Chile dilucidando las debilidades de las que adolece y los desafíos que presenta.

Palabras clave: PRTR; RETC; Emisión de Contaminantes; Acceso a la Información Ambiental.

ABSTRACT

This paper briefly summarize the international context that framed Pollutant Release and Transfer Registers around the world; along with the experience of three representative countries, in order to provide a lens through which we will analyze Chilean Pollutant Release and Transfer Register, elucidating any weakness it may have and the challenges they present.

Keywords: PRTR; RETC; Pollutant Releases; Access to Environmental Information.

ACRÓNIMOS

RETC: Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.

PRTR: Pollutant Release and Transfer Register.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

UNITAR: Instituto de las Naciones Unidas para Formaciones e Investigaciones

UNECE: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa

TLC: Tratado de Libre Comercio.

GNC: Grupo Nacional Coordinador.

SMA: Superintendencia de Medio Ambiente.

RCA: Resolución de Calificación Ambiental.

TRI: Toxic Release Inventory (Inventario de Emisiones Tóxicas)

USEPA: Agencia de protección Ambiental de los Estados Unidos.

LBGMA: Ley de Bases Generales sobre el Medio Ambiente.

INTRODUCCIÓN

Concepto y Necesidad de un Registro de Emisiones y Transferencias Nacional

En 1992 la comunidad internacional enfrentaba nuevamente el problema del cambio climático. La industrialización y crecimiento de las ciudades trajo como consecuencia directa las emisiones de contaminantes al entorno, la industria llevaba a cabo sus procesos sin ningún tipo de control de los elementos potencialmente dañinos que emitía al ambiente, mientras que la población usaba esos productos y realizaba sus propios procesos sin la conciencia de que ciertos compuestos estaban lentamente poniendo en peligro no solo al medio ambiente, sino que su propia salud, llevando rápidamente a una potencial crisis ecológica.

La reacción de la comunidad internacional fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la cual se hizo patente la necesidad de controlar e inventariar las fuentes de contaminación, llevando registros que no solo midieran el daño mientras se iba causando, sino que detuvieran la contaminación en la fuente sin causarle mayor daño a la industria y al Estado.

Detener la contaminación en la fuente se convirtió en una necesidad perentoria para las partes de la convención, dado que *“una contaminación que nunca es generada no necesita ser controlada ni sus efectos requieren ser ulteriormente eliminados”*¹.

Se requería entonces una manera eficaz y eficiente de medir y prevenir la contaminación, y si bien cada país contaba con inventarios de emisiones de carácter sectorial, estos presentaban numerosos problemas que mermaban su eficiencia como herramienta preventiva.

Se planteó emular los registros de emisiones y/o transferencias nacionales ya existentes para diseñar un prototipo de registro nacional de emisiones y transferencias de contaminantes, concebido como un portal único de información que comprendiese además la fuente y cantidad de sustancias, y cuya periodicidad permitiese al gobierno, la industria y la ciudadanía hacer comparaciones entre periodos y establecer metas, que se denominó “RETC” (PRTR, por sus siglas en inglés).

1 OCDE. *Prevención y Control de Contaminación Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC): Una herramienta para la política ambiental y el desarrollo sostenible* [en línea]. México: 29 de junio de 1997. Disponible en web: <http://www.oecd.org/env/ehs/pollutant-release-transfer-register/2348006.pdf>. [consulta: 12 de febrero de 2015].

UNITAR definió al RETC como “*un catálogo o base de datos de las emisiones y transferencia de sustancias químicas potencialmente dañinas incluyendo información acerca de la naturaleza y cantidad de tales emisiones y transferencias*”².

El RETC como registro nacional viene a solucionar los cuatro grandes problemas de los registros de emisiones y/o transferencias sectoriales:

- 1. Duplicación de información:** Los gobiernos contaban con múltiples agencias que recolectaban información para proyectos propios y específicos, que podrían obtener datos similares cuyo manejo sería más eficiente con la existencia de un registro único debido a que la información se duplicaba en la recopilación de datos para fines locales y luego para fines nacionales.
- 2. Poca coordinación entre los recolectores de información cuando se hacen propuestas de políticas específicas:** El conocimiento suficiente de los contaminantes es imperioso para establecer políticas ambientales eficientes. Contar solo con una parte de la información necesaria deja al gobierno mal preparado para establecer programas claros y competentes, por lo que es necesario conocer la identidad de los contaminantes, las cantidades emitidas y/o transferidas y las fuentes de las cuales provienen.
- 3. Constancia de la producción de información:** Para llevar a cabo los objetivos ambientales del gobierno es necesaria no solo una fuente única de información y la coordinación entre los distintos agentes que la utilizan, sino que es necesario poder determinar la manera en que los factores anteriormente descritos varían con el paso del tiempo, haciendo necesario que la generación de información sea periódica. La mayoría de los registros nacionales hacen una compilación anual.
- 4. El acceso del público a la información puede ser limitado o nulo:** Quizás el mayor problema que busca solventar un registro nacional es el limitado acceso que tiene la ciudadanía a la información sobre las emisiones y/o transferencias de contaminantes ya que los organismos sectoriales no siempre estaban obligados a

2 UNITAR. *Implementación del Proyecto para el Diseño de un RETC Nacional: Manual Guía para los Gobiernos* [en línea]. Julio de 1997. P.8. [consulta: 12 de febrero 2015]. Disponible en web: <<http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww2.unitar.org%2Ffcm%2Fpublications%2Fcb1%2Fsynergy%2Fpdf%2Fcat2%2Fprtr%2Fprtrgdsp.PDF&ei=ZuzjVJOTFcGINrrSgbAH&usg=AFQjCNEqvrMVe2uAl0q1AcE1UuRhuqWicA&sig2=jiU7PGynxrfAWpCuKmoB1Q&bvm=bv.85970519,d.eXY>>

proporcionarla. Uno de los principios esenciales de los RETC en el mundo es que sus resultados deben ser accesibles a todas las partes afectadas e interesadas de manera regular y oportuna³.

Correctamente diseñado e implementado, el RETC prometía ser una herramienta valiosa en el diseño de políticas ambientales estatales e internacionales, erigiéndose también como un importante factor en el camino de los países hacia el acceso a la información medio ambiental y el desarrollo sustentable.

I. Origen y Marco Internacional

El RETC comienza a desarrollarse como idea en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992. Surge como un instrumento basado en el mercado, ya que estos registros proveen información cuantitativa y comparativa entre las empresas sujetas a reporte, y estimulan a los inversionistas y otras partes interesadas a requerir información sobre las empresas y exigir una mejoría de su gestión ambiental, característica que permite lograr el elusivo balance entre la economía y el cuidado del medio ambiente.

Para lograr un modelo de RETC apto para ser implementado en los diversos países del mundo, las organizaciones se inspiraron en distintos acuerdos internacionales: De la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo⁴ extrajeron los principios 10 sobre concientización y participación de la población mediante el acceso a la información, y el principio 15 o principio precautorio. De la Agenda 21 utilizaron el capítulo 19 sobre la gestión ecológicamente sustentable de los productos químicos tóxicos, que sugiere a los países mejorar las bases de datos y los programas de inventarios de emisiones⁵.

Así, la OCDE comenzó en 1994 la redacción de un documento que serviría de guía a los gobiernos para la implementación de un RETC nacional, fijando con él los fundamentos del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes a partir de los instrumentos mencionados y de las experiencias de otros países, que sería publicado en 1996.

3 OCDE. Cit. ant. (1).

4 ONU. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo [en línea]. 1992 [consulta: 13 de febrero de 2015]. Disponible en web: <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>

5 ONU, 1992, Programa 21 adoptado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992 [en línea] <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>> [consulta: 13 de febrero de 2015]

Posteriormente, UNITAR desarrolla un documento enfocado al establecimiento de un RETC nacional en los países en vías de desarrollo, para lo cual inició planes piloto de RETC en México, Egipto y República Checa. Con los datos recopilados, establecieron un plan genérico de capacitación y creación de infraestructura para estos países, el cual fue publicado en 1997⁶.

Finalmente, en 1998, los países miembro de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE, por sus siglas en inglés) celebran la “Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y El Acceso a La Justicia en Asuntos Ambientales”, también conocido como Convenio de Aarhus⁷, que encarga a las partes “la elaboración de un instrumento apropiado respecto del establecimiento de registros o inventarios de los hechos o transferencias de contaminantes que podrían anexarse a la presente Convención”⁸.

Con la firma de este último instrumento, pasa a consolidarse el RETC específicamente como herramienta de prevención de contaminación e información ambiental. A partir de este momento, la mayoría de los tratados y acuerdos entre países contemplarán su establecimiento a nivel nacional y su coordinación con los RETC de otras naciones.

II. Instrumentos Internacionales Específicos

- **Protocolo Sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (PRTR)**⁹: También conocido como Protocolo de Kiev, fue adoptado en el marco del Convenio de Aarhus el 21 de mayo del 2003 y es el primer instrumento internacional exclusivamente dedicado al establecimiento de un RETC.

Contiene planes de diseño y estructura, requisitos de notificación y la exigencia que sea anual, disposiciones sobre la colecta y archivo de datos, etc.

Contempla un apartado de acceso público a la información, debiendo las partes otorgarlo sin necesidad de que la persona invoque interés particular alguno y

6 UNITAR. Cit. ant. (2).

7 UNECE. Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales [en línea].1998 [consulta: 15 de febrero de 2015]. Disponible en web: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>

8 Ibid.

9 UNECE. Protocolo Sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes [en línea]. Kiev: 21 de mayo de 2003 [consulta: 16 de febrero de 2015]. Disponible en web < <http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/prtrtext.html>>

previando el acceso electrónico directo. De no ser posible, la autoridad competente debe suministrar la información a través de sus dependencias u otros lugares accesibles al público, como bibliotecas públicas.

En cuanto a la confidencialidad, contiene hipótesis taxativas de restricción a la información que miran al interés económico legítimo y al bien común.

En cuanto a la participación pública, ordena a las partes garantizarle al público oportunidades para participar en la elaboración de sus registros nacionales. Ello debe hacerse mediante el acceso gratuito a la información sobre las medidas propuestas para la elaboración del RETC y la oportunidad de presentar observaciones, datos, análisis y opiniones que deben ser consideradas por la autoridad.

Establece la novedad de incluir en el marco del RETC el acceso a la justicia en su artículo 14 para toda persona que considere que su solicitud de información ha sido desatendida, abusivamente rechazada o respondida de forma inadecuada, dándole la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o cualquier otro órgano independiente e imparcial.

- **Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN):** Es un tratado de cooperación ambiental firmado por México, Canadá y Estados Unidos mediante el cual se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), organización intergubernamental que incluía la incorporación de un RETC de América del Norte para promover el acceso público a los datos e información de los RETC de los tres países, y emplear los datos en el establecimiento de prioridades para proteger la salud de las comunidades y los ecosistemas y reducir la contaminación en la región¹⁰.
- **Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes: Una herramienta para la política ambiental y el desarrollo sostenible, Manual Guía para los Gobiernos:** Elaborado por la OCDE con el apoyo de numerosas organizaciones internacionales y finalizado en 1996, se ha tomado como la mayor referencia-después del Protocolo de Kiev- para el desarrollo de RETC en el mundo.

10 CCA. Rastreo de emisiones y transferencias de contaminantes en América del Norte (Proyecto RETC de América del Norte) [en línea]. 15 de junio de 2011 [consulta: 16 de febrero 2015]. Disponible en web: <http://www.cec.org/Storage/130/15516_prtr_cec_projectssummary_sp_web.pdf>

Este documento recopila las experiencias de países con RETC ya existentes a la fecha, como Canadá y Estados Unidos, junto con las experiencias de los planes piloto de México, Egipto y República Checa realizado por UNITAR. Como conclusión, detalla los puntos fundamentales a tener en cuenta al implementar un RETC, desde elegir con cuidado la lista de contaminantes hasta la estructura del proceso mismo, el cual desglosó en once etapas.

Uno de sus más importantes aportes es establecer los primeros principios del RETC, que pueden englobarse en¹¹: Proveer y Difundir información al público, a quien debe garantizarse la participación; Utilizar la información para prevenir la contaminación en la fuente y adoptar políticas ambientales; contemplar una adecuada cantidad de contaminantes; además deben ser integrados y flexibles a los cambios.

- **Implementación del Proyecto para el Diseño de un RETC Nacional, documento guía¹²:** Este documento desarrollado por UNITAR se enfoca en el establecimiento de un RETC nacional para los países en vías de desarrollo. Reúne las experiencias de los tres países piloto (México, Egipto y República Checa) y entre sus más grandes aportes está el desglose de beneficios del RETC y las Etapas sugeridas para el desarrollo del RETC.

Divide los beneficios en tres categorías¹³:

- a) **Beneficios para el Gobierno:** El RETC provee información comprensiva que asiste al gobierno en la medición hacia las metas ambientales de la nación; a identificar áreas geográficas de interés o "sitios críticos"; investigar las tendencias de emisión de químicos específicos; monitorear el cumplimiento de la regulación ambiental y cumplir con los requerimientos de tratados internacionales.
- b) **Beneficios para la Industria:** La experiencia de la industria indica que los datos del RETC sirven para identificar fugas y otras ineficiencias que aumentan las emisiones; facilita el intercambio de tecnología adentro y ente las compañías; y permite establecer comparaciones entre industrias para aumentar sus propias ventajas.

11 OCDE. Cit. ant. (1). P. 26.

12 UNITAR. Cit. ant. (2). P.8.

13 Ibid. P.10 y 11.

c) Beneficios para el Público: Al ser quienes están expuestos a los riesgos por sustancias químicas, las personas y trabajadores tienen derecho a conocer estos riesgos para tomar decisiones y acciones apropiadas; además, a nivel local o internacional los grupos de interés encuentran útiles los datos del RETC para establecer prioridades en cuanto a la gestión ambiental.

Quizás lo más importante es el mapa de etapas sugeridas para la implementación del RETC en países en vías de desarrollo, ya que es el método adoptado en la mayoría de los Estados, que consta de seis etapas¹⁴:

- 1) Identificación de las metas del RETC nacional: Identificar las metas del RETC mediante un proceso de consulta a las partes interesadas.
- 2) Evaluación de la Infraestructura existente para el RETC nacional: Ya sea legal, regulatoria, institucional y/o técnica.
- 3) Diseño de las características claves de un RETC nacional.
- 4) Ejecutar una prueba piloto del sistema RETC.
- 5) Finalizar una Propuesta Nacional de RETC.
- 6) Organizar un taller de implementación de RETC nacional.

III. RETC En Chile: Normativa Nacional

El proceso de aproximación de Chile al RETC comenzó el 2002 en el marco del programa de trabajo de la Comisión para la Cooperación Ambiental Chile – Canadá. Para ello se realizó en Santiago el 29 de Mayo de 2002 el Taller Registro Nacional de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, del cual surgió la necesidad de realizar un estudio de factibilidad del RETC en Chile, el cual contó con el aporte de Environment Canada gracias a la firma de un memorando de acuerdo entre UNITAR y CONAMA.

Otro factor decisivo en el establecimiento de un RETC chileno fue el TLC con Estados Unidos, que incorpora de manera específica dentro de los proyectos de cooperación ambiental el desarrollo de un RETC en Chile. Producto de este acuerdo, USEPA aportó el financiamiento para completar las siguientes etapas del RETC. En junio del 2005 se

14 Ibid. P.20.

presentó la “Propuesta Nacional de Implementación del Registro Nacional De Emisiones y Transferencia De Contaminantes (RETC) en Chile”¹⁵.

Para efectos de este artículo, nos detendremos a analizar el Reglamento de RETC del Ministerio de Medio Ambiente, que contiene la institucionalidad del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.

Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes:

El Decreto N°1 de 2013 del Ministerio de Medio Ambiente, promulgado el 2 de enero del 2013 y publicado el 2 de mayo del mismo año, consta de ocho títulos, 30 artículos permanentes y uno transitorio.

- 1. Concepto y objetivos:** La norma define el RETC en su artículo 1º como *“una base de datos accesible al público, destinada a capturar, recopilar, sistematizar, conservar, analizar y difundir la información sobre emisiones, residuos y transferencias de contaminantes potencialmente dañinos para la salud y el medio ambiente que son emitidos al entorno, generados en actividades industriales o no industriales o transferidos para su valorización o eliminación”*¹⁶.

Chile adoptó la definición proporcionada por la OCDE en su manual guía para los gobiernos, realizando solo unos cambios menores como incluir el acceso al público así como el deber de difusión de información dentro del concepto de RETC.

Los objetivos del RETC se encuentran en el artículo 2º de su reglamento y miran a facilitar el acceso a la información de sus datos tanto del público como de los sujetos regulados; promover su conocimiento por parte de la ciudadanía; que el RETC constituya un instrumento de apoyo para la adopción de las políticas públicas de regulación, así como una herramienta que favorezca la toma de decisiones de políticas ambientales orientadas a reducir la contaminación y a avanzar hacia el desarrollo sustentable; propender a una gestión más adecuada de emisiones por parte de la industria y las municipalidades, y generar un formulario único de acceso con el fin de concentrar la información.

15 Gobierno de Chile. *Diseño del Sistema Nacional de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes Etapa III*. Santiago: 30 de abril de 2004 [consulta: 17 de febrero 2015]. Disponible en web: < http://www.sinia.cl/1292/articles-41124_recurso_1.pdf >

16 Ministerio de Medio Ambiente. Decreto N° 001-2013 que aprueba Reglamento de Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, RETC. *Diario Oficial de la República de Chile*, 2 de junio de 2013. Artículo 1º.

2. Órganos del Estado vinculados al RETC:

- **Administración:** Corresponde al Ministerio de Medio Ambiente. Entre sus deberes está elaborar anualmente un informe consolidado de los datos de RETC y convocar y presidir las reuniones del Grupo Nacional Coordinador.
- **Grupo Nacional Coordinador:** Es un comité operativo integrado por representantes de distintos servicios o instituciones públicas que tiene a cargo la coordinación, colaboración, análisis y gestión en la operación del RETC.
- **Fiscalización:** Al momento de ingresar la información por el portal electrónico, el titular suscribe electrónicamente una declaración jurada dando fe de la veracidad de la información. De esta forma, la información accede a los órganos fiscalizadores correspondientes, que posteriormente analizarán la información.

3. Contenido del RETC: El RETC chileno contempla la recopilación de datos de emisiones de contaminantes que sean objeto de una norma de emisión, plan de prevención o descontaminación u otra regulación vigente. También contempla la estimación de la emisión de contaminantes no considerados en dichas normas cuando se trate de fuentes difusas o que deban estimarse por encontrarse en convenios internacionales suscritos por Chile; el órgano encargado de realizar estas estimaciones es el Ministerio del Medio Ambiente. Se registra igualmente la naturaleza, volumen y destino de los residuos sólidos generados por establecimientos y municipalidades¹⁷.

El RECT tendrá además las estimaciones de las fuentes difusas y fuentes puntuales no normadas entregadas por los órganos de la administración del Estado; junto con los reportes voluntarios de emisiones, residuos y transferencias¹⁸.

4. Estructura: Artículo 9 del reglamento. Los datos pueden buscarse en el portal electrónico por Establecimiento o ubicación geográfica, sector productivo o rubro, propietarios o titulares de empresas, tipo de fuente o de contaminante, destino de los residuos y transferencias, componente ambiental receptor de contaminantes e indicadores de desempeño ambiental de un sector productivo.

¹⁷ Ibid. Artículo 1º incisos 2, 3 y 4.

¹⁸ Ibid. Artículo 7.

5. Ventanilla única: Regulada en el artículo 17 del reglamento. A fin de mantener el carácter integrado de los datos del RETC, la ventanilla electrónica se contempla como único medio a través del cual se pueden reportar las emisiones, residuos y/o transferencias. Se encuentra en el portal electrónico de RETC y a través de ella se acceden a los sistemas de declaración de los órganos fiscalizadores; para ello, cada establecimiento cuenta con un identificador y una contraseña específicos.

6. Obligatoriedad: En su artículo 18 el reglamento establece una lista de los sujetos obligados a reportar. El criterio común a los siete grupos de sujetos obligados es la necesidad de que el deber de reportar se encuentre contemplado en una norma de emisión, un plan de prevención o de contaminación, en algún tratado internacional ratificado por Chile o en alguna otra norma o regulación general o sectorial.

La excepción son los aportes voluntarios cuando los sujetos no tengan obligación de reportar, pero los contaminantes que emiten están regulados en Chile¹⁹.

7. Acceso a la información: La regla general es que la información que contiene el RETC es pública. Excepcionalmente podrá restringirse su entrega y publicación si corresponde a alguna causal de reserva de la ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

En la reforma a la legislación ambiental introducida por la ley 20.417 se contempla entre las funciones del Ministerio de Medio Ambiente administrar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, mandato que viene a cumplir el reglamento anteriormente analizado; este fue incorporado a la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente en su artículo 70 letra p).

IV. RETC en derecho comparado: Las experiencias de México, España y Estados Unidos

Ya que una de las finalidades de RECT es interconectar la información sobre emisiones, cabe analizar las experiencias comparadas de otros Estados que inspiraron el RETC nacional.

¹⁹ Decreto Nº 001-2013 que aprueba Reglamento de Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, RETC. Cit. ant. (16). Artículo 19.

1. México

México inició el desarrollo de su RETC como parte del programa piloto de UNITAR, en el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Está regulado por la Ley General de Equilibrio Ecológico, modificada en el año 2001 para incluir el artículo 169 bis el cual establece la obligatoriedad y publicidad del RETC; un nuevo reglamento de la ley que contiene la regulación de operación del RETC fue publicado el 2004²⁰.

México es el país más cercano a Chile en términos de recursos y desarrollo legislativo, su RECT contempla a la fecha cerca de 200 contaminantes y 700 establecimientos obligados a reportar. El primer artículo de su reglamento establece el alcance nacional de la norma, correspondiendo su aplicación al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales²¹.

El suministro de información es obligatorio para las industrias químicas, las que realizan procesos como generación de electricidad y de tratamiento de residuos peligrosos; además de aquellas generadoras de residuos peligrosos en virtud de la normativa aplicable y aquellas que descarguen aguas residuales en receptores de aguas nacionales²²⁻²³. Esta información debe proporcionarse anualmente por medio de una cédula a la Secretaría, sea por formato impreso, a través de un archivo electrónico o por medio del portal electrónico RETC.

En cuanto al acceso a la información, los datos son difundidos por medio de un informe anual publicado por la Secretaría en el portal electrónico de RETC, contempla además un formato impreso del mismo²⁴.

Esta información, contemplada en la base de datos de RETC, es pública cuando se trate del nombre de la persona física, denominación o razón social del establecimiento sujeto a reporte; de las emisiones y transferencias de sustancias y contaminantes y la localización geográfica de un establecimiento sujeto a reporte.

20 Portal Electrónico de RETC Mexicano. [Consulta: 18 de febrero de 2015]. Disponible en web: <<http://app1.semarnat.gob.mx/retc/tema/anteced.html>>

21 En adelante "la Secretaría".

22 México. Ley General de Equilibrio Ecológico. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1998. Artículo 11 bis.

23 México. Reglamento de Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes. *Diario Oficial de la Federación*, 3 de junio de 2004. Artículo 9.

24 *Ibid.* Artículo 12.

Sin embargo, contempla un obstáculo al acceso en el artículo 27, al disponer que todo interesado en obtener la información de la base de datos debe llenar una solicitud ante la Secretaría conforme al procedimiento de la Ley Federal de Acceso a la Información. Si bien este procedimiento no requiere que se invoque algún interés particular para realizar la solicitud, sí presenta problemas en cuanto al acceso expedito y oportuno de la información, ya que la tramitación de solicitudes por parte de órganos administrativos es conocidamente larga y burocrática, obstaculizando el alcance de los fines ambientales que motivaron su solicitud.

Existe además una reserva en el caso de que la información requerida este contemplada en algunas de las causales establecidas en la Ley Federal de Acceso a la Información o en Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento. En caso de denegación de la información, deben expresarse las razones que la motivan.

En cuanto a la fiscalización, es la Secretaría -conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente- quien se encarga de constatar la veracidad de la información proporcionada por medio de requerimiento de informes, datos o documentos y visitas de inspección a instalaciones sujetas a reporte de competencia federal.

Finalmente, en cuanto a la participación ciudadana, el RETC mexicano contempla la publicación de un informe preliminar- que debe hacerse con 60 días de antelación a la publicación del informe definitivo- con el objeto de que los establecimientos sujetos a reporte revisen la información y señalen los posibles errores. Fuera de eso, no se contempla ninguna acción para que la ciudadanía exija información o realice denuncias por la falsedad u omisión de ésta. Incluso se expresa en el reglamento que la información contenida en el RECT es únicamente accesible con fines de información y consulta, desechando así la posibilidad de una acción ciudadana.

2. España

El RETC español está regulado por el Reglamento (CE) N°166/2006 del Parlamento Europeo de 2006, vigente desde el 2009 en España al igual que el Protocolo PRTR. Desde entonces se han dictado diversas normas orientadas a complementar tanto el protocolo como el reglamento E-PRTR, siendo la más importante el Real Decreto 508/2007 de 20 de abril que regula el suministro de información.

En el reglamento E-PRTR se contemplan 91 sustancias contaminantes, además de la lista de actividades que según el Real Decreto 508/2007 y otras normas obligan a suministrar su información a los establecimientos que las realizan. Estos sujetos obligados

deben suministrar la información anualmente a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente²⁵.

Al haber incorporado a su legislación tanto el Convenio de Aarhus como el Protocolo de PRTR, España contiene diversas disposiciones que aluden al derecho de la ciudadanía a acceder a la información. En el E-PRTR -que tiene aplicación directa en España- se reitera la importancia de asegurar dicho acceso sin necesidad de invocar un interés particular, que debe existir un portal electrónico que asegure el acceso al PRTR europeo y que éste no debe conocer restricciones salvo por norma expresa²⁶. Ya a nivel local, la reserva está contemplada en la Ley 27-2006 sobre Acceso a la Información Ambiental en los casos de interés público, procesos judiciales, confidencialidad industrial y protección de terceros, entre otras²⁷.

Fuera de estas excepciones, la información contenida en el RETC es pública por regla general y su difusión se realiza mediante el portal electrónico PRTR y, cuando no sea suficiente, por medio de ejemplares impresos en lugares accesibles al público.

En cuanto a la fiscalización, España tiene un sistema similar al chileno ya que no está sujeta a un órgano específico; en este caso, la autoridad ambiental competente para recopilar toda la información PRTR y validar o evaluar la calidad de los datos es designada por cada comunidad autónoma²⁸.

Es en la participación ciudadana donde España tiene la normativa más completa, además de la garantía de participación en el E-PRTR por medio de observaciones a la información y la obligación de la comisión europea de tenerlas en cuenta, se contempla en él un mandato a los Estados de fomentar la sensibilización.

Ya en el Real Decreto 508-2007, se contempla un plazo de 10 días para que las comunidades autónomas requieran de la autoridad competente un pronunciamiento sobre la exactitud de los datos, cuando se trate de emisiones a cuencas hidrográficas que administre el Estado.

Otro punto interesante es el artículo sobre acceso a la justicia contemplado en el reglamento de E-PRTR, que establece el mandato a los Estados de garantizar el acceso a la

25 España. Real Decreto 508/2007. *Boletín Oficial del Estado*, 21 de abril de 2007, núm. 96. P. 17.686. Artículo 4 n°1.

26 Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea. Reglamento (CE) N° 166/2006. Artículo 10 N°1 y 2.

27 España. Ley 27-2006. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de julio de 2006, núm.171. P. 27.109. Artículo 13.

28 Portal electrónico de PRTR Español [consulta: 18 de febrero de 2015]. Disponible en web: <<http://www.prtr-es.es/conozca/Autoridades-competentes-1024062012.html>>

justicia medio ambiental en términos de la Directiva 2003/4/ CE, la cual fue incorporada por la Ley de Acceso a la Información Ambiental española y que cuenta como legitimados activos para ejercer la acción popular a las personas jurídicas sin fines de lucro, algo que hasta el momento no ha sido especificado por otra de las legislaciones analizadas.

3. Estados Unidos

El TRI (Toxic Release Inventory) estadounidense es uno de los más antiguos registros de emisiones a nivel nacional que existen y tiene su origen en el "Right To Know Act"²⁹ o "EPCRA" de 1986.

Al ser un registro a nivel federal, se encuentra bajo la administración de la EPA y contempla más de 650 contaminantes distintos. Un establecimiento está obligado a reportar si cumple tres requisitos copulativos: corresponde a un sector industrial contemplado en TRI; si manufactura o procesa más de 25.000 lbs -o utiliza más de 10,000 lbs por año- de químicos contemplados en el TRI; y si tiene más de 10 empleados trabajando jornada completa.

En cuanto a las excepciones, solo están obligados ciertos procesos, bajo ciertas cantidades de producción, dejando a las pequeñas y medianas empresas fuera de la obligación³⁰; el reporte de la información debe ser anual.

En términos de acceso a la información y difusión, el portal TRI es el más completo de los tres sistemas analizados. Al tener más antigüedad su portal, se ha desarrollado, conteniendo toda la información necesaria sobre la normativa, químicos, acciones y reportes, lo que hace su acceso fácil a la comunidad. Contempla las reservas que establezcan otras normas aplicables.

La EPA está también a cargo de la fiscalización del TRI, pudiendo realizar inspecciones y ejercer acciones administrativas (una notificación de violación o una orden administrativa de obedecer la normativa); interponer acciones civiles judiciales; o interponer acciones criminales (que puede resultar en la imposición de multas o encarcelamiento)³¹. EPA

29 Traducido como "Derecho del público a conocer". En este caso, se refiere a las emisiones de sustancias químicas potencialmente dañinas para su salud y el medio ambiente.

30 Para más información, consultar la lista disponible en el portal electrónico de TRI <<http://www2.epa.gov/toxics-release-inventory-tri-program/my-facilitys-six-digit-naics-code-tri-covered-industry>>

31 Portal electrónico TRI, EPA: Enforcement and Compliance <<http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-basic-information>> [consulta: 19 de febrero de 2015].

además lleva a cabo el proceso por medio del apoyo ciudadano, quienes pueden denunciar el incumplimiento a la obligación de reporte por medio de un formulario disponible en el portal electrónico TRI.

Finalmente, lo más interesante del TRI se encuentra en la participación ciudadana. La EPA no solo desarrolla programas de sensibilización para universidades y distintas comunidades, también contempla en su portal un formulario y una guía a los criterios de obligatoriedad de reporte. Más interesante aún, el EPCRA contempla una acción civil en el apartado 11046, que puede ejercer un ciudadano contra el establecimiento, la autoridad administrativa o un gobernador del Estado que no provea la información del TRI en la forma establecida, que la omita o que deniegue su acceso o publicación, algo que no se ha encontrado en ninguna de las instituciones analizadas.

En cuanto a la experiencia, todos estos países establecieron sus RETC con la idea de que aquello que puede medirse, puede controlarse. La experiencia que reportan es satisfactoria, el hecho de que los portales más antiguos tengan más herramientas de acceso a la información demuestra que es un proceso gradual, construido en conjunto con la industria, el gobierno y la ciudadanía.

Cuadro resumen:

	México	España	Estados
ADMINISTRACIÓN	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	Autoridad designada cada Comunidad Autónoma.	EPA.
INFORME OBLIGATORIO	Sí.	Sí.	Sí.
FISCALIZACIÓN	La Secretaría, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	La autoridad es designada por cada Comunidad Autónoma.	EPA, en conjunto con la ciudadanía por medio de sus denuncias.
ACCESO A LA INFORMACIÓN	Garantizado, pero obstruido por la necesidad de llenar una solicitud en ciertos casos.	Garantizado.	Garantizado.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	No contempla acción civil, la información de RETC es solo para fines de información y consulta.	Contemplado en la Ley de Acceso a la Justicia Ambiental. Las ONG son legitimados activos de la acción popular.	Contempla formulario de denuncia electrónico y acción civil ciudadana en el Right to Know Act.

V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Del análisis del marco internacional de RETC y del derecho comparado, podemos concluir que el RETC no difiere mayormente de sus homólogos extranjeros en cuanto a su institucionalidad: concentrado en la adecuada sistematización de la información y la coordinación con los órganos involucrados.

Sin embargo, hasta la fecha, el tema no ha tenido mayor desarrollo en el ámbito académico. Esta falta de opiniones doctrinarias se debe a múltiples factores como el alto nivel de tecnicismo que reviste la materia, y - en el caso nacional- a que aún se trata de un tema novel en el sistema jurídico chileno.

Más en un país donde la minería es la principal actividad económica y la comercialización de materias primas tiene un rol primordial, entender y desarrollar una herramienta como el RETC resulta muy valioso para apoyar su camino hacia el desarrollo sustentable; es por ello que brevemente trataremos los obstáculos a que se enfrenta el RETC y recomendaciones para atenuarlos.

El primer y más evidente problema que presenta el REC chileno es que es una herramienta desconocida y poco o nada promocionada. A excepción de las autoridades directamente involucradas y algunas ONGs, la gran mayoría del país desconoce su existencia; a pesar de ser bastante reciente, su difusión ha sido más bien pobre y su incorporación a la legislación silenciosa.

En la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, LBGMA) solo se lo menciona en el artículo 70 letra p), que establece el deber de administrarlo por el Ministerio de Medio Ambiente. Otro punto importante es que no ha sido incorporado a la LBGMA como instrumento de gestión ambiental, a pesar de tratarse- como ya se ha expuesto- de un mecanismo legal que sirve en forma directa a la institucionalidad ambiental para lograr sus objetivos.

Al estar directamente relacionado con la educación ambiental y el derecho de acceso a la información, la ignorancia de la existencia del RECT y de la información que contiene solo contribuye a perpetuar la ignorancia ciudadana en temas ambientales.

Hasta el momento, el reglamento de RETC solo contempla la difusión por medio del portal electrónico (el cual no tiene promoción alguna) y por formato impreso en las

Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente. Es innecesario señalar cómo esto no constituye un método realmente eficiente de difusión, ya que quienes no tengan acceso a internet rara vez pasan por las dependencias de la SEREMI de Medio Ambiente y, por consiguiente, su posibilidad de acceder a información ambiental importante acerca de su localidad es prácticamente nula, disminuyendo las posibilidades de tomar acciones para detener irregularidades y prevenir el daño ambiental.

Un programa concreto de difusión que cuente con la colaboración de los tres sectores típicamente interesados (el gobierno, la ciudadanía y la industria), pensado de forma integral y ejecutado con eficiencia permitiría no solo conformar una sociedad civil informada y participativa en los asuntos de contingencia ambiental, sino que además funcionaría como soporte para la educación ambiental a largo plazo. Una sociedad civil educada e informada está en mejores condiciones para colaborar con una industria- al menos- igualmente informada, y este equilibrio es uno de los pilares fundamentales para alcanzar la justicia ambiental.

Otro asunto a considerar es que la utilización de la información contenida en el RETC es voluntaria, lo cual- sumado a la insuficiencia en su difusión- hace de él una especie de herramienta inerte, suspendida en el espacio normativo sin que se haga uso de ella.

La información del RETC resultaría sumamente útil a diversos órganos de la administración, tales como la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA): el seguimiento de la información del RETC ayudaría a llevar a cabo los procesos de fiscalización de los planes de prevención y descontaminación, indicando irregularidades en el cumplimiento de las medidas y el establecimiento que no las observa; lo mismo aplica para la fiscalización de cumplimiento las normas de emisión y de calidad ambiental, señalando variaciones en las emisiones y permitiendo monitorear los aumentos de emisiones por rubro y por establecimiento.

Una situación de especial interés se da en la fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental. La Ley Orgánica de la SMA la faculta para suspender transitoriamente las autorizaciones contenidas en las RCA o adoptar otras medidas urgentes en el caso que la operación del proyecto genere efectos imprevistos que puedan importar un daño inminente y grave para el medio ambiente, parte de lo cual también podría ser medido y constatado por medio de la información sobre las emisiones y/o transferencias de contaminantes que se realizan en el marco de cada proyecto, y que puedan no haber estado contempladas en el estudio o declaración de impacto ambiental original.

Beneficia además al Ministerio del Medio Ambiente en funciones como la dictación del programa de regulación ambiental, proveyendo antecedentes sistemáticos y completos sobre la situación ambiental del país en cuanto a contaminación, junto con ayudar a la delimitación de aquellas áreas que estén sufriendo probables impactos ambientales. En este ámbito, ayuda también en el proceso de consulta ciudadana, quienes pueden contrastar la información entregada con la disponible en RETC, a fines de requerir sus propios estudios y mediciones o para señalar incongruencias y realizar observaciones.

En el caso de las normas de calidad ambiental, es un método eficiente para determinar la distribución de los contaminantes en el país y el nivel existente en los respectivos medios (aire, agua o suelo), ya que en el portal electrónico de RECT está disponible la información por regiones y localidades, además de por contaminante.

El anterior es además un criterio a considerar en la elaboración de las normas primarias, la cual debe establecer el valor de las concentraciones permisibles, en lo que el RETC serviría como apoyo³².

Para la industria también existen beneficios: su consulta permite controlar el nivel de emisiones y transferencias de agentes contaminantes, por lo tanto ayuda en la aprobación y ejecución de proyectos ambientalmente sustentables. El conocer las emisiones que tiene la empresa permite además dilucidar cuánta materia prima se desperdicia, a partir de lo cual se pueden realizar planes para aumentar la eficacia de los procesos y así disminuir los costos, incluyendo los costos ambientales.

Recapitulando, el hecho de que la información de RETC esté ordenada y sistematizada en razón de criterios fijos fácilmente accesibles hace de él una herramienta que podría ahorrar tiempo y recursos a los órganos del Estado en el desempeño de sus labores. Nuevamente, esta característica además implica una mejor y más informada colaboración entre dichos órganos y la sociedad civil, y entre estos y la industria; lo que inevitablemente nos lleva un paso más adelante en el camino del aprovechamiento razonable de recursos naturales y al desarrollo sustentable, con una ciudadanía participativa en los procesos de la administración que le competen.

32 Ministerio de Medio Ambiente. Decreto N° 28 de 2013 que aprueba Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión. *Diario Oficial de Chile*, 22 de julio de 2013.

Lo anterior, nos lleva al último punto a analizar: El RECT y la participación ciudadana.

El reglamento garantiza solo el acceso público a la información por los medios ya mencionados, pero ninguna otra forma de participación ciudadana está contemplada en la norma.

Ya en el portal electrónico, este contempla un enlace con un directorio telefónico de los órganos fiscalizadores encargados de verificar la calidad de la información y atender denuncias respecto de contaminantes específicos.

Sin embargo, en el caso de que una persona se percatase de alguna irregularidad o incumplimiento en la información, que esta sea errónea o incompleta, o que un establecimiento este eludiendo su responsabilidad de reportar, debe seguir el conducto regular y denunciar a la Superintendencia de Medio Ambiente para que se pronuncie sobre el tema en los próximos 60 días hábiles³⁵, o esperar a que se produzca alguna manifestación de daño ambiental, recopilar las pruebas e interponer una acción por daño ambiental ante los Tribunales Ambientales³⁶ con lo costoso y largo que puede ser este procedimiento.

Países como Estados Unidos contemplan formularios de denuncia específicos para incumplimientos de reporte o falsedad de la información de RETC, y sus reglamentos, además, contemplan acciones civiles que se pueden intentar por incumplimiento a la normativa del mismo. Tampoco da especial reconocimiento a las organizaciones sin fines de lucro como lo hace la ley española en términos de ejercer acciones de acceso a la información.

A pesar de todo esto, se debe recordar que Chile aún carece de experiencia en términos del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes y pasa por el período de adaptación; aun no llegamos al punto en que nuestro RECT este interconectado con sus homólogos extranjeros, como es uno de los propósitos de esta herramienta a nivel internacional.

35 Chile. Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. *Diario Oficial de la República de Chile*, 26 de junio de 2010.

36 Chile. Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. *Diario Oficial de Chile*, 9 de marzo de 1994. Artículos 51 a 54.

Quedan muchos puntos que deben afinarse, pero no hay que perder de vista que el progreso de esta herramienta depende no solo del desarrollo normativo o la cantidad de informes emitidos; creer que el RETC solo se desarrolla por medio de las autoridades administrativas y sus regulaciones es no comprender por qué se decidió instalar un instrumento de esta naturaleza en primer lugar. La experiencia comparada nos muestra que el RETC se desarrolla y progresa con la contribución de los sectores públicos, privados y de la ciudadanía; mantenerlo en el estado de inercia actual es retrasar la transición del país al desarrollo sustentable.

Tampoco debe olvidarse que el motivo de nacimiento del registro nacional en el mundo es, precisamente, atajar la contaminación en la fuente y actuar como instrumento preventivo; y que el Reglamento de RETC chileno expresa entre sus objetivos promover el conocimiento de la información por parte de la ciudadanía y constituir una herramienta que favorezca la toma de decisiones en el diseño de las políticas de gestión ambiental³⁵. Estos objetivos gozan de consagración legal, pero son los actores involucrados en el día a día de la contingencia ambiental los llamados a asegurar su cumplimiento con una difusión y publicidad adecuada y con una utilización regular que aproveche sus potenciales.

En resumen, se propone para solventar las debilidades actuales de RETC:

- Mejorar la calidad de la difusión de la herramienta mediante una agenda que contemple programas periódicos y que cuente con la colaboración del gobierno, la industria y la sociedad civil organizada, centrada en la educación de la ciudadanía sobre la existencia y funcionamiento de RETC.
- En el mismo sentido, evaluar su inclusión en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente como un instrumento de gestión ambiental.
- Darle mayor obligatoriedad a su consulta, requiriendo a los órganos de la administración la incorporación de los datos de RETC en los procesos en que ello compete.
- En el mismo sentido, realizar capacitaciones a funcionarios de dichos órganos sobre el uso y beneficios de utilizar el RETC.

35 Decreto No.001-2013 que aprueba Reglamento de Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, RETC. Cit. ant. (16).

- Reevaluar la posibilidad efectiva de participación ciudadana en el marco de RETC, estableciendo un formulario de denuncia específico para el incumplimiento de la obligación de reporte o una acción ciudadana en el mismo sentido.

Finalmente, esperemos que el RETC no se transforme en una herramienta de escaparate o un baluarte nominal del progreso ambiental chileno, sin que llegue a aprovecharse el potencial integrador que tiene.

Recibido: 31 de mayo de 2015

Aprobado: 6 de octubre de 2015