

ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO Y SU REGULACIÓN

Por Pedro Mauricio Morales Gómez

Existen numerosas actividades consideradas como de alto riesgo en función de los volúmenes de las sustancias peligrosas que emplean o de su propia naturaleza. Dentro de estas acciones se encuentran la explotación, transporte, transformación y comercio de hidrocarburos, la minería, la industria pesada, entre muchas otras; todas ellas son evidentemente necesarias, pero requieren una regulación muy precisa para efectos de estar en posibilidades de hacer frente a los riesgos o accidentes que se lleguen a presentar.

Muchas son las normas que las regulan y los cuidados que deben observarse en las actividades diarias. Normas ambientales, de transporte, de seguridad e higiene han sido emitidas, e incluso varias para ciertos sectores como es en específico el minero o el de hidrocarburos. A continuación menciono algunos de los puntos débiles de la normatividad vigente que se recomienda modificar o mejorar para poder dar una mayor seguridad jurídica tanto a los desarrolladores de prácticas altamente riesgosas como disminuir riesgos para comunidades de la localidad o al medio ambiente.

Definición de “Actividad Altamente Riesgosa”

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece diversas obligaciones para aquellas personas que quieran desarrollar actividades altamente riesgosas, requiriendo entre otras cosas que se presente un estudio de riesgo ambiental, así como someter a la aprobación de diversas autoridades federales un programa para la prevención de accidentes.

No obstante lo anterior, no establece una definición de lo que debe entenderse por actividad altamente riesgosa, simplemente comentando que en el reglamento que se expida (el cual no ha sido emitido a la fecha, aunque la LGEEPA es una ley publicada en 1988), se determinará la clasificación de las operaciones que deban considerarse como altamente riesgosas en virtud de las *características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.*

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, publicada el 7 de junio del 2013, establece una definición de actividades consideradas como altamente riesgosas, pero solamente remite a lo dispuesto en la LGEEPA.

A la fecha, dado que aún no ha sido elaborado un reglamento específico, en la práctica han sido utilizados dos listados emitidos en 1990 y 1992, en los cuales se enumeran conjuntos de ciertas sustancias con un volumen asignado, el cual si se supera en el establecimiento se considerará que la actividad correspondiente al mismo es de alto riesgo.

El problema es que ambos listados deben entenderse como derogados y por lo tanto no vigentes, toda vez que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, claramente establece que las disposiciones técnicas emitidas con anterioridad tendrían una vigencia máxima de 15 meses a partir de la entrada en vigor de dicha ley, y tendrían que ser publicadas como normas oficiales mexicanas.

A pesar de que las autoridades continúan aplicando los listados, es evidente que no pueden considerarse como vigentes, por lo que para los particulares que desarrollen alguna actividad, es complicado determinar si su proyecto puede ser considerado o no como de alto riesgo. Por tal motivo, es fundamental que se emita el tan esperado reglamento de actividades altamente riesgosas, así como alguna norma oficial mexicana que sustituya los ya mencionados listados.



Respetar planes de desarrollo urbano

La LGEEPA establece como de interés público el establecimiento de zonas intermedias de salvaguarda, en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales y otros que pongan en riesgo a la población. Esto obedece a disminuir los riesgos a la población derivados de actividades tales como la minería, industria pesada, entre otros. A pesar de ello, es muy común en la práctica que las autoridades locales autoricen la construcción de desarrollos en las inmediaciones de los establecimientos o zonas de riesgo, quedando vulnerables a accidentes que por la naturaleza de la actividad se pueden presentar.

A pesar de que los desarrolladores lleven a cabo sus estudios de riesgo y planes de contingencias, de nada sirve si las autoridades locales posteriormente permiten que se establezcan poblaciones o comunidades en lo que debería ser la zona de salvaguarda, lo cual puede traer como consecuencia que alguna explosión o derrame de sustancias peligrosas afecte a los habitantes de dichas áreas.

Seguro ambiental

La LGEEPA establece la necesidad de contar con un seguro ambiental para aquellas personas que realicen actividades altamente riesgosas. Lamentablemente, e independientemente de la dificultad legal para determinar lo que es una actividad altamente riesgosa, el reglamento en la materia aún no ha sido expedido, por lo que los elementos con los que deba contar un seguro ambiental quedan en el aire.

Los seguros ambientales son sumamente importantes para poder cubrir los accidentes que en su momento puedan llegar a ocurrir. Dado que las actividades de alto riesgo siempre implican la potencialidad de algún accidente, la cuestión de los seguros es necesaria para poder tener certeza de que se cubran los daños que se generen al medio ambiente.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental retoma el tema del seguro, estableciendo que se deberá integrar un sistema nacional de seguros de riesgo ambiental, pero no define lo que dicho sistema, ni el seguro, deban contener. Una duda adicional se genera inclusive con esta reciente ley, pues al contemplarse ya daños indirectos, no es factible poder determinar si los mismos deben o no quedar cubiertos en el seguro, lo cual será complicado implementar en la práctica (por la dificultad de que alguna compañía aseguradora los cubra).

Por tal motivo, es importante nuevamente emitir el reglamento respectivo, que determine con claridad lo que debe cubrir el seguro ambiental, con lo cual se dará mayor protección tanto al medio ambiente como a comunidades que pudieran resultar afectadas por alguna catástrofe ambiental.

Reparación del daño

En caso de accidentes que impliquen el derrame de sustancias peligrosas, uno de los temas más importantes es la obligación de reparar el daño y de reestablecer las condiciones anteriores al accidente.

En ese sentido, la expresión de “qué tan limpio es limpio” (o *how clean is clean*) es sumamente importante, ya que es necesario poder establecer cuáles son los niveles de concentración de contaminantes que se pueden aceptar.



A la fecha, existen tres normas oficiales mexicanas que establecen límites máximos para varios contaminantes en suelo. En caso de que los mismos sean rebasados, atendiendo también al uso que se le da al suelo, se tendrá que llevar a cabo la remediación o reparación del daño.

No obstante, en materia de contaminación de aguas, el tema es mucho más complicado, pues la autoridad federal no cuenta con parámetros de las condiciones de la mayor parte de cuerpos de aguas nacionales, que permitan saber a qué niveles de limpieza o de concentración de contaminantes se debe remediar. Esto es sumamente importante, pues una variación aparentemente insignificante de concentración de contaminantes representa costos muy considerables.

Por tal motivo, se recomienda la creación de una norma general que establezca parámetros máximos de contaminantes en cuerpos de aguas nacionales, los cuales puedan ajustarse a las condiciones particulares de cada caso, o a las condiciones que hubieran prevalecido antes del accidente, en caso de que la autoridad cuente con las mismas.

Conclusiones

Para poder disminuir los riesgos inherentes al desarrollo de actividades altamente riesgosas, las cuales resultan necesarias y que, aunque no deben prohibirse, sí regularse estrictamente, es muy importante que se emita el ya tan retrasado reglamento en la materia, o se reforme ya sea la LGEEPA o la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental para cubrir los temas ya comentados. Así mismo, elaborar normas oficiales mexicanas en materia de contaminación de cuerpos de aguas y del listado de actividades altamente riesgosas, que sustituya a los derogados listados que aún siguen siendo incorrectamente utilizados por la autoridad ambiental.

Por lo que se refiere al uso de suelo, al tratarse precisamente de un tema de interés público, debe existir una mayor supervisión de la planeación urbana por parte de las autoridades locales, y la autoridad federal debe intervenir en aquellos casos en que los ayuntamientos otorguen planes de desarrollo o permisos para construir viviendas en zonas de alto riesgo.

Lo anterior proporcionará tanto una mayor seguridad jurídica a los desarrolladores de estas actividades, como una mayor protección a comunidades de la localidad y al propio medio ambiente, además de que garantizará la remediación de aquellos sitios afectados en casos de accidentes, los cuales aunque pueden buscarse prevenir, siempre en algún momento pueden llegar a ocurrir.●