

JORNADA INFORMATIVA REACH

MESA REDONDA: REACH DESDE LA PERSPECTIVA DE PROTECCION AMBIENTAL

Jaime Alejandro

Director General de Calidad y Evaluación Ambiental
Ministerio de Medio Ambiente

Una vez que las anteriores ponencias se han centrado en las bases y datos instrumentales de la propuesta Reach, quisiera yo centrarme en un análisis del contexto internacional en el que se incardina a mi juicio Reach desde la perspectiva de protección ambiental.

Como es sabido, en la ciudad japonesa de Minamata, a mediados del siglo XX, los residentes comenzaron a percatarse de que los gatos mostraban un comportamiento extraño; se movían de forma errática, dando traspiés y a veces se caían a la bahía y se ahogaban. Pocos años después comenzaron a notarse dificultades similares en los seres humanos. Al menos 100 víctimas de las cuales 20 murieron. Las investigaciones demostraron que la causa era el mercurio de una planta que fabricaba acetaldehído que impregnaba los sedimentos de la bahía de la que salía el pescado que humanos (y gatos) comían. Curiosamente la medida tomada inmediatamente fue prohibir la pesca, no el mercurio. Seguramente porque en aquellas décadas todavía reinaba la obsesión del desarrollismo a cualquier precio. Se perseguía vigorosamente la industrialización y se sabía mucho más de la contribución innegable de los productos químicos al adelanto económico y al mejoramiento de las condiciones de vida que de sus posibles efectos negativos, con frecuencia diferidos. Este hecho, además, se sumaba entonces a que la determinación jurídica de las ‘víctimas’ fue compleja de establecer porque no era sencillo cuantificar cosas como la pérdida de inteligencia o dictaminar si un temblor en la mano o la dificultad para caminar podían atribuirse a una causa particular. Y mucho más difícil aún si las ‘víctimas’ no tenían voz porque eran el agua, el aire, el suelo, la fauna y la flora. Ante ello, las propias Administraciones Públicas en general se mostraron reticentes al alarmismo.

Así, en los últimos 50 años, como cita el PNUMA, *‘hemos sido los participantes inconscientes de un vasto, descontrolado y generalizado experimento químico que afecta a los océanos, la atmósfera, el suelo, las plantas, los animales y los seres humanos’*. Es la revolución de los productos químicos que ciertamente ha contribuido considerablemente al bienestar humano, pero que han tenido también unas consecuencias ecológicas que nunca se desearon y seguramente tampoco se previeron.

Sin embargo esto es algo que ha cambiado y ahora la transparencia, el reconocimiento de los errores no se identifica con el fracaso del progreso. Así el Ministro de Medioambiente de Alemania, el señor Trittin, con ocasión de la I Conferencia de las Partes del Convenio de Róterdam, reconoció públicamente en Ginebra que en el momento de la Reunificación el 54% de los niños de Alemania del Este sufría bronquitis crónica cuyo origen era la contaminación del aire.

Sí, en la actualidad se comprende mejor que algunos productos químicos, una vez que se han liberado en el mundo causan reacciones tóxicas, persisten en el medio ambiente durante decenios y pueden trasladarse a miles de kilómetros del lugar en que se utilizaron.

No obstante sigue siendo una cuestión compleja decidir qué productos químicos son aceptables y cuáles plantean demasiados riesgos, especialmente cuando en la actualidad hay más de 100.000 productos químicos en el mercado y cada año se introducen 1.500 más.

Estos productos han aparecido durante el siglo XX y en la actualidad están en todas partes. En todas, incluso en los tejidos de cada ser humano. Este ha sido un descubrimiento inquietante, el hecho de que dentro de los seres vivos haya trazas de cientos de químicos fabricados por el hombre, algunos inocuos y otros que pueden provocar cáncer y daños al sistema nervioso, reproductivo, inmunológico o hepático.

Abundando en esta complejidad, recordemos que el inventor del DDT recibió en 1939 el premio Nóbel y años después el compuesto se hizo famoso por haber diezmado casi hasta la extinción al águila norteamericana y haber contaminado la leche materna en período de lactancia. Sin embargo sigue siendo útil para combatir al mosquito anófeles, responsable de la transmisión de la enfermedad más mortífera aún hoy en día que es la malaria o paludismo.

En este contexto no es que el programa REACH aparezca como una excepción, un islote intervencionista en el océano del libre mercado, sino que en realidad es la última ola de un tsunami de necesario control forzado por accidentes y acontecimientos como los que he reseñado. Es en ese marco y no en otro en el que hay que analizar el REACH.

Así, el impresionante crecimiento de la producción y el comercio de productos químicos en los últimos treinta años ha generado en el público y los gobiernos la preocupación sobre los riesgos que plantean, conduciendo a la toma de una serie de medidas de control. En un principio éstas se basaron en programas voluntarios como los de intercambio de información auspiciados por el PNUMA y la FAO en los 80' o el Responsible Care posteriormente por

la propia industria. Pero una vez más se vio la necesidad de establecer convenios vinculantes jurídicamente, los denominados 'primera línea de defensa' pues tratan de prevenir que los problemas se produzcan.

Entre estos Convenios los hay directamente relacionados con las sustancias químicas en sus diferentes subsectores, por ejemplo el Convenio de Rotterdam sobre el comercio de plaguicidas, o el de Estocolmo con prohibiciones a la producción de COP's, que han entrado en vigor este año y que se centran en un muy reducido número de sustancias. También estaría la CAQ sobre desarme y no proliferación de un gran número de sustancias, u otros convenios más heterogéneos en el ámbito de sustancias como el de Basilea.

Esta serie de tratados internacionales pretende abordar los problemas ambientales mundiales cuyas consecuencias no sólo afectan a la naturaleza sino a la salud y al bienestar humano. Junto a ellos, el programa REACH debe culminar en el ámbito europeo nuestra protección y servir de ejemplo a seguir desde el punto de vista administrativo al establecer medidas jurídicas y prácticas para garantizar el máximo control que se refiere a sustancias en las que coinciden cuatro propiedades:

- altamente tóxicas (ambientalmente cabe señalar estudios sobre COPs que señalan que las ballenas beluga del Río San Lorenzo en Canadá sufren cánceres, deformaciones de la espina dorsal u otros desórdenes del esqueleto, úlceras, neumonía, infecciones bacterianas o víricas, o anomalías del tiroides que no se dan en las beluga que habitan aguas menos contaminadas. O más recientemente los informes de etólogos aparecidos sobre alteración de conductas de especies animales como falta de acoplamiento sexual, no reconocimiento de la jerarquía, falta de aprendizaje, no detección de depredadores o disfunciones en los sistemas inmunológico y endocrino debidos a la contaminación química);
- son persistentes, durando decenios antes de degradarse en formas menos peligrosas. No permanecen en el Medio Ambiente miles de años como los residuos nucleares, pero con su persistencia, por definición, se convierten en insostenibles;
- se evaporan y desplazan a largas distancias por el aire y el agua (están en todas partes del mundo, incluido el Ártico, afectando a su población, cuya dieta tradicional y a menudo alternativa única le hace registrar uno de los niveles más elevados de contaminación cuando las fuentes de contaminación –y los beneficios sociales de las industrias que las contienen- están a miles de kilómetros);
- se acumulan en el tejido adiposo, o sea, son bioacumulables.

Así el REACH no será en su aprobación un texto aislado y extemporáneo sino que se vendrá a sumar a la ola de progreso en el control cuyo hito más significativo sería la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de 2002 que adoptó el objetivo de que para el 2020 las sustancias químicas se produzcan y utilicen de manera que se minimicen los efectos adversos en la salud y el medio ambiente, de acuerdo con el principio de precaución.

También así lo recogía el VI Programa de Acción cuando sobre los productos químicos dice:

- hacer recaer en los productores, importadores y usuarios la responsabilidad de desarrollar conocimientos sobre todos los productos químicos (deber de vigilancia) y evaluar los riesgos que supone su utilización, incluidos los productos, así como su recuperación y eliminación;
- garantizar que las sustancias químicas que susciten preocupación sean sometidas a procedimientos acelerados de gestión del riesgo y las muy peligrosas sólo se utilicen en casos justificados y bien definidos, debiendo someterse a autorización previa;
- garantizar que los resultados de la determinación del riesgo se tomen plenamente en cuenta en todos los ámbitos de la legislación comunitaria;
- garantizar el público acceso a la información no confidencial del Registro REACH.

Con esta mención expresa al Registro querría hacer alguna mínima precisión de la posición del Ministerio respecto a ciertas cuestiones concretas en debate sobre los extremos más relevantes del REACH.

Registro y Evaluación: Sobre la calidad de la información presentada en los expedientes de registro el Ministerio de Medio Ambiente considera que habría que contar con datos certificados por entidades acreditadas en todo caso para las sustancias sometidas a Autorización y considerar la obligatoriedad del mismo para la totalidad de las sustancias sometidas a evaluación en una futura revisión del funcionamiento del Reglamento REACH tras su entrada en vigor.

Por otro lado se entiende que exigir la prueba de un vínculo irrefutable entre determinado químico y un daño particular para la salud y el medio ambiente puede ser una norma demasiado estricta en relación con el riesgo pero, en general, la experiencia nos muestra que cuando se trata de productos químicos pecar de cauteloso parece ser el buen método. Las poblaciones tienen derecho a saber cuáles son los posibles riesgos, incluidos los de la incertidumbre, para poder decidir si compensan los beneficios. En este sentido, el REACH debe suponer un paso adelante en un control más estricto, no lo contrario

(recordemos que con la legislación en vigor el umbral de control en algunos aspectos es 10 kilos y no toneladas), así que debería exigirse aumentar los datos a tener en cuenta pues, como señalan varios Estados Miembros no tenemos la información necesaria para la adecuada evaluación de los riesgos potenciales de los químicos, tanto respecto a las sustancias nuevas como a las existentes, y habría que someter a éstas al mismo grado de rigor en los ensayos que con la legislación en vigor, en concreto en lo que atañe a la biodegradabilidad y toxicidad aguda, para lo cual hay que desarrollar consecuentemente modelos como el QSAR de relación cuantitativa estructura-actividad.

Todo esto nos conduce al tercer componente de REACH, la autorización, que debería garantizar:

- rápida identificación de sustancias;
- traspaso de la carga de la prueba a la industria para demostrar que el uso de tales sustancias debería continuar;
- controles más estrictos;
- un marco de estímulo de la innovación.

En este sentido nos parece que la propuesta británica, basada en que el medioambiente y la salud son por definición cuestiones de interés público, va en la dirección apropiada al proponer el llamado OSOR (one substance, one registry/una sustancia, un registro), la necesidad de compartir todos los datos, no sólo de ensayos sobre animales vertebrados, y organizar consorcios que hagan, por ejemplo, propuestas conjuntas de clasificación y etiquetado. Todo ello irá en beneficio de la mayoría del sector, o sea, de las PYMES, garantizando menor costo y mayor competitividad.

Y así se expresó la Ministra de Medio Ambiente el pasado mes de junio, *“el Ministerio de Medio Ambiente reconoce que el proceso de autorización constituye un elemento esencial para el control de las sustancias extremadamente preocupantes y su sustitución por sustancias o tecnologías alternativas adecuadas.*

Así mismo considera que es adecuado que todas estas sustancias estén cubiertas por la autorización.

En cuanto al orden de prioridad para la Autorización, estamos de acuerdo con el establecido para las sustancias Persistentes, Bioacumulables y Tóxicas (PBT) o Muy persistentes y Muy Bioacumulables, las de amplio uso o volúmenes elevados, pero entendemos que también deberían ser prioritarias las sustancias carcinogénicas, Mutagénicas y Tóxicas para la reproducción (CMR's) para las que no se haya establecido un nivel de no efecto.

El sistema de autorización que contempla la propuesta de Reglamento REACH es muy complejo, con un gran número de exenciones, repeticiones y constantes referencias al

procedimiento de restricción que hacen muy difícil juzgar el funcionamiento del sistema. España considera imprescindible que la autorización y la restricción estén claramente definidas y coordinadas en el texto.

La aplicación de exenciones a la autorización parece un procedimiento adecuado para economizar costes y recursos pero siempre y cuando las exenciones de uso o categorías de uso estén cubiertas por textos legislativos que contemplen el mismo nivel de protección para la salud humana y el medio ambiente. En ningún caso el sistema REACH debe disminuir el nivel de protección actualmente aplicable”.

Por último, sin dejar de señalar que la propuesta Reach afecta a un cuarto concepto, la ‘restricción’, habría que hacer una mención al principio de sustitución. Los químicos más preocupantes deben ser sustituidos sistemáticamente tal y como se señalaba en las conclusiones del Libro Blanco: *‘El Consejo reconoce que los químicos peligrosos deben sustituirse por químicos más seguros o por alternativas tecnológicas más seguras’.*

En este sentido, el Ministerio de Medio Ambiente asume como principio general que las sustancias más peligrosas sean sustituidas cuanto antes por otras alternativas que, debidamente evaluadas, entrañen menos riesgos para la salud humana y el medio ambiente.

Para ello es preciso fomentar la innovación tecnológica y los planes de investigación con el objetivo de disponer de alternativas más seguras y sustitutos adecuados incluso para aquellas sustancias cuyo riesgo no está completamente controlado.

De igual modo juzga imprescindible que las autorizaciones que se concedan por motivos socioeconómicos deberán estar limitadas en el tiempo.

Es la obligada transición hacia alternativas más seguras, lo cual exigirá mayores esfuerzos que, no obstante, la sociedad demanda.

En definitiva el REACH debe verse como una pieza más de un complejo engranaje en movimiento que pretende que vayamos adquiriendo la experiencia científica y política precisa sobre la manera de eliminar el uso y propagación de las sustancias químicas nocivas. La propia industria, los grupos de interés público, los ciudadanos y los gobiernos preocupados han de asumir una participación cada vez más activa y esencial. Durante años se cumplirán mejor las exigencias medioambientales y con el tiempo el progreso tecnológico, impulsado precisamente por el principio de sustitución del REACH, permitirá descubrir soluciones alternativas, económicamente viables y menos perniciosas. Además la mayor capacidad para la gestión de las

sustancias más peligrosas generará mayor capacidad para administrar otros productos.

En efecto, hay que destacar el efecto dinamizador que las regulaciones tienen sobre los agentes productivos. El pasado 6 de julio los sectores europeos de la química y la biotecnología decidieron aunar esfuerzos lanzando la 'Plataforma Tecnológica para una Química Sostenible', cuya misión es elaborar un programa de investigación estratégico para el sector, y que tendrá en cuenta también las preocupaciones del público relativas a la gestión eficaz de los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Algo que posiblemente ha acelerado una regulación como el REACH. Además, en relación directa con este Reglamento la industria europea ha acordado la puesta en marcha de SPORT, una Asociación Estratégica para probar el funcionamiento futuro del REACH. En principio parece que SPORT se aplicará a un grupo de 15 sustancias emitiendo un informe sobre la operatividad de REACH a mediados de 2005.

Recordemos que el sector químico europeo sólo dedica un 1,9% de su volumen de negocios a I+D, menos que sus competidores americanos (2,5%) o japoneses (3%). De modo que también esperamos que el REACH sea un incentivo añadido para que el sector encuentre el necesario equilibrio entre la investigación a largo plazo movida por el progreso tecnológico y la investigación a corto plazo dictada por el mercado. Y ello con el decidido impulso del Gobierno, reflejado, por ejemplo, en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado, donde una de las partidas que más crece es la dedicada a I+D+i, que lo hace por encima del 25%.

Como vemos, el tema es complejo pues tiene elementos de política y de economía así como de ciencia y tecnología, salud, trabajo y medio ambiente. Y en él se trata de buscar un difícil equilibrio. En este sentido las propuestas que salgan del Ministerio de Medio Ambiente buscan ese equilibrio entre dos conceptos que hasta en su etimología griega están tremendamente cercanos. Me refiero al *ζαρσος*, la temeridad y al *ζρασος*, la audacia. Nuestro objetivo es ser audaces sin pecar de temerarios.

El programa de Gobierno así lo demuestra al trasponer las diferentes Directivas medioambientales comunitarias y cumplir los compromisos como REACH o Kioto sin poner en riesgo la competitividad de la industria española. En efecto, la industria española debe ver tales legislaciones como una oportunidad, sabiendo no obstante que se aplicarán desde el principio de 'tolerancia cero' frente a quienes pongan en peligro la salud y la seguridad ambiental a causa de actividades que afecten a la calidad del aire que respiramos, el agua que bebemos, nuestros alimentos o el entorno. Para ello nos comprometemos por nuestra parte a garantizar el conocimiento y la

disponibilidad de las tecnologías menos contaminantes y más eficientes en todos los sectores productivos.

Porque la necesaria protección del medio ambiente y la salud de los ciudadanos y especialmente de los trabajadores implica buscar un sabio equilibrio entre los riesgos de las sustancias y el impacto en la competitividad y el empleo que podría causar el REACH. Y esa necesaria protección de los trabajadores también debe incluir la continuidad de sus puestos de trabajo.

En este sentido habría que hacer una mínima mención al análisis coste/beneficio:

Respecto a costes creo que hay que verlo desde una óptica lo más avanzada posible, esto es, considerando el hecho de que una evaluación sistemática de las nuevas sustancias ha puesto de manifiesto que el 70% están clasificadas como peligrosas y también incluyendo en el análisis el coste de no hacer nada, y considerando que, como dice el Libro Blanco, en cualquier caso si se consiguiera reducir, aunque sólo fuera ligeramente, los efectos nocivos, el gasto incurrido para realizar los ensayos estaría justificado. Así el Libro evaluaba en 2.100 millones de euros en 11 años el coste de los ensayos incluido el personal (cifra ahora corregida en el sentido de que podría llegar a 5.000 millones en quince años), pero a la vez recuerda que los costes inducidos por las alergias se calcula que ascienden a 29.000 millones, desempeñando un papel de primer orden las sustancias químicas en tal inducción, bien directamente, bien aumentando la sensibilidad.

Así, conque el REACH redujera tal cifra, compensaría todos los costes del mismo. A lo que hay que añadir otra ventaja potencial, la de una mejor gestión del riesgo que se traduciría en una manipulación más segura de las sustancias por los trabajadores y una menor exposición de los consumidores y el medio ambiente.

Por otro lado en este análisis también hay que tener en cuenta factores como que el sector representa más de 10 millones de empleos en el mundo, la mayoría en empresas de menos de 50 trabajadores. Y otros aspectos medioambientales a tener en cuenta es que la industria química depende esencialmente de los recursos naturales, incluyendo carbón, petróleo, gas, minerales y agua. En la OCDE es el sector que más agua consume (43%) seguido por el acero (26%) y el papel (11%). Mucho de esta agua se utiliza en procesos de refrigeración que tienen posibles impactos en contaminación térmica de las aguas. Sector más eficiente energéticamente pero aún supone el 7% de la demanda energética mundial. Respecto a GEI, es responsable de la cuarta parte de las emisiones de CO₂ de las operaciones de los sectores industriales.

En relación con todo esto aparece la preocupación de la industria. Por ejemplo en un reciente artículo de la CEOE se expresaba que la Industria Química reclama la elaboración de un sistema de revisión y registro de productos químicos que se fundamente en el Desarrollo Sostenible, pues sólo respetando sus tres pilares, el medioambiental, el económico y el social, se puede encontrar una solución viable en la que todas las partes se vean beneficiadas sin tener que renunciar al desarrollo económico, declaración que viene a recoger exactamente la política general expresada por el Presidente del Gobierno en su discurso de investidura y que marca el norte de la actuación del Ministerio de Medio Ambiente.

Pero el mismo artículo decía que el REACH perjudicaría gravemente las inversiones produciendo deslocalizaciones. Lo cierto es que es difícil identificar ejemplos de deslocalización en el mundo debidos exclusivamente a la normativa medioambiental. Y además valga de ejemplo en contrario lo que reseñaba el diario Expansión hace unos días: que una gran multinacional química establecida en España, registró un beneficio neto el año pasado de 19,5 millones (33% más que el año anterior) e invertirá 140 millones de euros en los próximos cinco años en nuestro país. Ese mismo diario comentaba que ante la regulación REACH se está produciendo una tendencia hacia la diversificación en el sector, lo cual también nos parece beneficioso en sí.

Pero además la propia regulación se preocupa por garantizar la no afectación a la industria comunitaria con medidas como la de imponer a los importadores la misma obligación de evaluar la seguridad de las sustancias para no distorsionar el mercado mundial.

En conclusión, tal como establece el Tratado de la Unión, la política comunitaria en sustancias químicas debe proporcionar un nivel elevado de protección de la salud y el medio ambiente para la generación actual y las venideras, al mismo tiempo que se garantiza el buen funcionamiento del mercado interior y la competitividad de la industria. No es baladí el orden de los factores.

Adaptarse a la nueva normativa supone a la industria química garantizar su competitividad futura por la importancia de contar con una imagen más limpia, que es el principal reto del sector hace años.

Valga como colofón lo que dijo Toynbee: *“Aplazar los retos de la realidad no tiene, a la larga, otra consecuencia que hacer progresivamente más costoso afrontar lo inevitable”*.

Bibliografía

Los principales datos aportados proceden fundamentalmente de informes oficiales del Banco Mundial, PNUMA, Libro Blanco Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos y comunicaciones de FEIQUE.