



EUA: Los estados presentan demanda contra la Agencia Federal para la Protección Ambiental

La Administración Bush ha irritado a estados y ambientalistas al suavizar las reglas que impulsan a las plantas de energía a adoptar nuevos controles contra la contaminación.

POR SCOTT RICHARDS E YVETTE HURT

En lo que va del último año ha emergido en Estados Unidos una gran batalla entre la Agencia para la Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) y los estados. El origen de la polémica fueron los cambios al programa de Revisión de Nuevas Fuentes de la Ley de Aire Limpio (*Clean Air Act*), el cual se encarga de expedir autorizaciones a las plantas de energía para controlar sus emisiones contaminantes del aire.

A finales de 2002, con un fuerte apoyo de la Casa Blanca, la EPA publicó nuevas reglas para un nuevo programa de revisión de fuentes, algunas de las cuales alteraron significativamente los requisitos para instalar nueva tecnología para el control de la contaminación en plantas viejas, refinerías y otras instalaciones industriales. Un grupo de estados, encabezados por el Fiscal General de Nueva York, Eliot Spitzer, respondió al asunto con una serie de acciones legales con el objetivo de que la Agencia reconsiderara las nuevas reglas. También trataron de retrasar la aplicación de las nuevas normas y obtener una revisión de la Corte de Apelaciones del distrito de Columbia.

Este conflicto sobre metas ambientales básicas, valores y prioridades, ilustra la compleja y dinámica relación entre los estados y el gobierno federal de Estados Unidos.

Leyes federales que permitieron el control estatal

Desde la década de los 70, el programa de la Ley de Aire Limpio ha exigido a las fuentes de contaminación, tales como las plantas de energía, instalar equipo moderno para el control de la contaminación siempre que los propietarios de las plantas introdujeran cambios que condujeran al incremento de las emisiones de aire bajo el nuevo programa de Revisión de Nuevas Fuentes de la Ley. En 1977, cuando dicha ley entró en vigor, se logró un compromiso en cuanto a la revisión de nuevas fuentes: se impusieron estrictos controles de contaminación para la construcción de nuevas plantas, pero a cambio, las plantas existentes podrían retrasar la instalación de nuevos equipos hasta la renovación o ampliación de la planta. A los operadores de las instalaciones se les permitió realizar un "mantenimiento de rutina" sin tener que instalar un equipo nuevo y caro para el control de la contaminación.

Mientras que esta propuesta regulatoria aseguraba que las plantas viejas tendrían garantizado tiempo suficiente para absorber el costo de cumplir con los nuevos estándares, también le daba a los reguladores estatales un mecanismo para asegurarse de que los estándares del

Scott Richards es Analista Principal de Política Ambiental en el Consejo de Gobiernos Estatales. **Yvette Hurt** fue Analista Ambiental para el Consejo de Gobiernos Estatales y actualmente trabaja en temas de políticas públicas estatales y locales. El Consejo fue fundado en 1933 y trabaja con los poderes ejecutivo, judicial y legislativo de los gobiernos estatales de EUA, a través de servicios de educación, investigación e información. El Consejo fue creado bajo la premisa de que los estados son la mejor fuente de penetración e innovación.

programa estarían siendo cumplidos. Cualquier planta que quisiera una renovación tenía que acudir a los reguladores para solicitar un permiso, dando a los funcionarios estatales una oportunidad para revisar los planes y especificaciones, así como registros operativos.

Las nuevas reglas de la Administración Bush eliminan este mecanismo de control estatal. Bajo las nuevas reglas, las instalaciones industriales que decidan internamente que están exentas de la ley, no tendrán que solicitar un permiso, presentar planes o incluso mostrar sus registros a los reguladores estatales para probar que efectivamente están exentos.

Los cambios como un retroceso respecto a la regulación anterior

La Administración Bush presentó por primera vez de manera formal cambios al Programa de Revisión de Nuevas Fuentes en febrero de 2002, como parte de su iniciativa "Cielos Limpios" (*Clear Skies*), que también incluyó una propuesta de sistema de concesiones vs límites aplicables para las emisiones de plantas de energía tales como dióxido de sulfuro y mercurio. Los ambientalistas se preocuparon de inmediato por los cambios –que aplican a la gran parte del complejo industrial de la nación– quejándose de que los cambios significan un retroceso en relación con lo logrado con la Ley Federal de Aire Limpio.

Los cambios de Bush a la Revisión de Nuevas Fuentes redefinen las actividades "de mantenimiento y reparación de rutina" que estarán exentas de los estrictos requerimientos del programa de control de la contaminación del aire. Por primera vez, la nueva definición establece un límite al gasto de capital que las plantas de energía y otras instalaciones industriales deben observar y cumplir antes

de que sean implantados los requerimientos de control de contaminación de la Ley de Aire Limpio. Las nuevas reglas exentarán las actividades de construcción, aún aquéllas que modifican o amplían cualquier planta de energía, siempre y cuando cuesten 20 por ciento o menos de los costos de reemplazamiento de la planta.

Las reglas propuestas no sólo permitirían continuar operando a las viejas plantas de energía de carbón, refinerías y otras instalaciones industriales, sino incluso ampliarse sin la obligación de instalar la mejor tecnología disponible para el control de la contaminación.

Además, los reguladores estatales no tendrían que ser notificados sobre los planes de renovación o construcción, a menos que los operadores de la planta determinen *internamente* que los costos proyectados del trabajo exceden el 20 por ciento de los costos de reemplazamiento de la planta.

La industria de los servicios públicos básicos ha cabildeado durante años a favor de los cambios, argumentando que la actual reglamentación resulta cara y confusa. La Administración Bush va aún más allá, considerando que las actuales reglas de la Revisión de Nuevas Fuentes dañan el medio ambiente al desanimar significativamente a las compañías para hacer todo lo posible para modernizar sus viejas instalaciones. La Administración Bush sostiene que los requerimientos de la Ley de Aire Limpio daban un incentivo a

las compañías para mantener el *status quo* en sus deterioradas plantas, en vez de sufragar costos adicionales para la renovación y la actualización.

Pero algunos funcionarios estatales y los ambientalistas reproban la nueva reglamentación. Argumentan que los cambios violentan la iniciativa original de la Ley de Aire Limpio que exigía a las plantas viejas modernizar la tecnología de control de la contaminación, junto con cualquier actividad de renovación o ampliación que potencialmente pudiera incrementar las emisiones de contaminación del aire. Además, señalan que las nuevas regulaciones impiden a los reguladores estatales y locales tener control para monitorear actividades que pudieran incrementar las emisiones de contaminación de aire. De esta forma, las compañías no sólo tendrán un incentivo para restringir su gasto a 20% o menos del costo de reemplazamiento de una instalación para así evitar la revisión estatal, sino que podrían estar tentadas a involucrarse en una "contabilidad creativa" para asegurar que la regulación del límite del gasto capital no sea implantada.

El resultado final, según los funcionarios estatales, serán mayores emisiones de contaminación del aire en sus estados, lo que pondrá en riesgo su capacidad para cumplir con los requisitos federales de reducción de contaminantes, tales como el smog y el hollín.

Ejercicio de procedimiento

La actual coalición de estados –encabezada por Nueva York– que se opone a los cambios de la administración Bush al programa de Revisión de Nuevas Fuentes incluye 14 estados, el distrito de Columbia, y 6 consejos locales de control de la contaminación de California. Los estados en la coalición son Nueva York, California, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, Rhode Island, Vermont, Connecticut, Delaware, Illinois, Pennsylvania y Wisconsin.

Durante la última sesión de su legislatura estatal (antes del voto de confirmación que eligió a Arnold Schwarzenegger), California se convirtió en el primer estado en aprobar la legislación que se opone a los nuevos estándares federales de la Revisión de Nuevas Fuentes. El 11 de septiembre de 2003, la asamblea estatal aprobó una iniciativa que permitiría a los funcionarios ambientales de California mantener los estándares de protección ambiental tal como eran antes de los cambios de la Administración Bush. La Ley de Aire Limpio permite a los estados escoger estándares más estrictos, siempre y cuando la Agencia de Protección Ambiental (EPA) los revise y apruebe. El plan de California coloca a la Agencia en la posición de tener que aprobar la actual versión más estricta del programa de Revisión de Nuevas Fuentes, o involucrarse en otra batalla legal con un estado.

En respuesta a la oposición –encabezada por Nueva York– contra las reformas de la Administración Bush, ocho estados (Indiana, Nebraska, Kansas, Dakota del Norte y del Sur, Carolina del Sur, Utah y Virginia) contrarrestaron con una moción legal en apoyo a los cambios en la regulación. Los líderes de estos estados dijeron que están de acuerdo con el incremento de la flexibilidad en la aplicación de la Ley de Aire Limpio y argumentan que las revisiones serán benéficas para su región.

La responsabilidad regulatoria compartida: una larga historia

Históricamente, los gobiernos estatales y locales fueron los responsables de regular la contaminación, décadas antes de cualquier regulación federal sobre el tema. A mediados de los años 50, el monitoreo federal regulatorio creció con la aprobación de la Ley para el Control de la Contaminación del Agua (*Water Pollution Control Act*). La evolución hacia un mayor control del gobierno federal continuó en los 60 y 70, al incrementar su autoridad con la ejecución de la ley sobre la contaminación del agua y el aire.

Sin embargo, las acciones más significativas que condujeron a la redefinición de los papeles de los gobiernos estatales y del gobierno federal en cuanto a la protección ambiental, aparecieron con la entrada en vigor de la Ley de Aire Limpio en 1970, y la Ley de Agua Limpia (*Clean Water Act*) de 1972. Estas leyes ubicaron al gobierno federal en una posición de dominio en lo que se refiere al establecimiento de los estándares de contaminación, e incrementaron su papel en la ejecución de la ley. Mientras que ambas leyes transferían más poder regulatorio a manos federales, la Agencia para la Protección Ambiental comenzó a dirigirse a los estados para implementar los programas de contaminación.

En años recientes ha crecido la presión para descentralizar la regulación ambiental y regresar más poder y control a los estados y demás agencias locales. Asociaciones nacionales que representan a los estados y organizaciones de políticas públicas, tales como el Consejo Ambiental de los Estados (*Environmental Council of the States*), el

American Enterprise Institute, y el Grupo de Trabajo Multi-Estatal sobre Administración Ambiental, abogan por una rápida transición hacia el control y autonomía de los estados para el establecimiento de estándares, así como para la aplicación de programas de protección ambiental.

A medida que los estados reclaman más poder para instrumentar las regulaciones ambientales, un número significativo de ellos ha promulgado leyes que limitan el rigor de su propia regulación ambiental. De acuerdo con la EPA, en una tercera parte de los estados los reguladores estatales están limitados por sus propias leyes estatales, las cuales fueron diseñadas siguiendo un criterio de "no-más-estricto-que" sus correspondientes leyes federales. El número y tipo de programas ambientales regulados por

las mencionadas leyes varía de estado a estado, pero en general las leyes alteran el balance de poder entre los estados y el gobierno federal sobre asuntos ambientales. Cabe decir que aquellos estados limitados por el criterio de "no-más-estricto-que" han traspasado una significativa cantidad de poder al gobierno federal para que establezca estándares ambientales para sus propios estados.

El medio ambiente revela una compleja relación

Muchos conflictos inherentes a la responsabilidad compartida se han hecho evidentes desde los 70. Inicialmente los estados apreciaron la presencia del gobierno federal para apoyar el cumplimiento de las leyes ambientales. Sin embargo, a mediados de los 90, muchos estados comenzaron a frustrarse cada vez más debido a la inspección federal. Para ese momento, los estados habían desarrollado las habilidades profesionales necesarias para administrar programas de contaminación y empezaban a favorecer soluciones descentralizadas como resultado de cambios políticos en el nivel estatal. Muchos estados comenzaron a resistirse a lo que veían como "mandatos sin fondos" (*unfunded mandates*), es decir, nuevos requerimientos federales para los que el gobierno federal no proporcionaba financiamiento adecuado.

Otro elemento interesante del debate sobre los cambios a la Ley de Aire Limpio es la fractura de las otras leales afiliaciones partidarias. Seis de los estados participantes en la coalición encabezada por Nueva York tienen gobernadores republicanos, a decir, Nueva York, Massachusetts, Connecticut, New Hampshire, Rhode Island y Maryland. Estos gobernadores parecen estar dispuestos a romper filas por lo que ellos ven como una amenaza a la calidad ambiental en su estado y, tal vez igualmente importante, como una amenaza del control del estado sobre actividades industriales que son grandes fuentes de contaminación.

Los comentarios finales de la EPA sobre los cambios en el programa de revisión de nuevas fuentes se esperan para antes de que finalice el año y la batalla entre los estados y el gobierno federal sobre este tema seguramente va a continuar. (6)