

1. INTRODUCCIÓN

Muchos países están tomando acciones para proteger la salud pública de la contaminación ambiental y para restaurar y proteger la calidad de su medio ambiente natural. Éstos, desarrollaron o están desarrollando estrategias gerenciales para prevenir o controlar la contaminación. Casi todas las estrategias gerenciales del medio ambiente contienen requisitos legales que deben acatar tanto las personas como las plantas que provocan o causan la contaminación. Estos requisitos constituyen el fundamento esencial para la protección de la salud pública y del medio ambiente, pero representan sólo el primer paso. El segundo paso esencial es el *cumplimiento* — hacer que los grupos regulados implementen los requisitos legales en su totalidad. Si no se les da cumplimiento, los requisitos legales no lograrán el resultado deseado. El cumplimiento no se presenta automáticamente al emitirse los requisitos legales. Lograrlo, implica generalmente esfuerzos por alentar y forzar los cambios de conducta necesarios para hacer que se dé cumplimiento a los requisitos.

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTE TEXTO?

Este texto ha sido preparado para ayudar a las personas responsables de la protección ambiental en diferentes países, regiones y localidades, a diseñar e implementar estrategias de cumplimiento y *programas sobre la ejecución de la ley* — es decir, programas dedicados a lograr el cumplimiento de los requisitos sobre el medio ambiente. Está dirigido a cualquier persona involucrada en el desarrollo o implementación de programas, incluyendo funcionarios del gobierno, ejecutivos que no laboran para el gobierno, líderes académicos e industriales y ciudadanos en general. Por conveniencia, este texto se refiere a éstos como los *responsables de políticas*. El texto ofrece:

- ! Un sistema para la estructuración de los programas sobre ejecución de la ley y estrategias de cumplimiento.
- ! Algunos principios básicos comunes a los programas exitosos.
- ! Una variedad de opciones para los diversos elementos de un programa.
- ! Aspectos que deben tenerse en cuenta al diseñar un programa.
- ! Ejemplos de algunos programas existentes sobre ejecución de la ley.
- ! Una lista de recursos que brindan información adicional.

La implementación exitosa de los requisitos sobre el medio ambiente requiere un esfuerzo y consideración significativos. Los cambios en el comportamiento siempre han sido difíciles de lograr tanto a nivel de sociedad como personal. No existe ninguna fórmula mágica para hacer que se dé

cumplimiento a los requisitos. Todo se basa en el simple ensayo, en la evaluación y en la respuesta a lo que funciona y no funciona en un ambiente particular. No obstante, ha surgido un sistema confiable para el diseño de programas sobre aplicación de la ley, que está basado en esas experiencias de países como Estados Unidos, los Países Bajos, Canadá, Noruega, Suecia y otros. Este texto es el resultado de esas experiencias y se actualizará periódicamente, teniendo en cuenta la experiencia adicional internacional para enriquecerlo con las posibilidades que existan.

¿QUÉ SIGNIFICA EL TÉRMINO CUMPLIMIENTO?

El cumplimiento es la implementación total de los requisitos sobre el medio ambiente. El cumplimiento existe cuando se acatan los requisitos y se logran los cambios deseados, por ejemplo, cuando se modifican los procesos o las materias primas, las prácticas de trabajo, de manera que, por ejemplo, se depositen los desechos peligrosos en lugares autorizados, se lleven a cabo pruebas a productos o sustancias químicas nuevas antes de su comercialización, etc. El diseño de los requisitos afecta el éxito de un programa para el manejo del medio ambiente. Si los requisitos se diseñan apropiadamente, su cumplimiento logrará los resultados ambientales deseados. Si no se diseñan adecuadamente, probablemente será difícil darles cumplimiento y/o lograr los resultados deseados.

¿QUÉ SIGNIFICA LA APLICACION DE LA LEY?

La aplicación de la ley es el conjunto de acciones que toman los gobiernos u otros para lograr el cumplimiento de los requisitos legales en la comunidad regulada y para corregir o evitar situaciones que pongan en peligro la salud pública o el medio ambiente.

En lo que se refiere al gobierno, la ejecución de la ley comprende generalmente:

- ! Inspecciones para determinar el estado de cumplimiento de la comunidad regulada y para detectar cualquier violación.
- ! Negociaciones con diferentes personas o con los gerentes de instalaciones que no respeten los requisitos, para que desarrollen los enfoques y los programas mutuamente convenidos y lograr así el cumplimiento de los requisitos.
- ! Acciones legales, cuando sea necesario, para que el cumplimiento de requisitos sea obligatorio y se impongan sanciones en caso de violación de la ley o por poner en peligro la salud pública o la calidad del medio ambiente.

La ejecución de la ley también puede incluir:

- ! La promoción del cumplimiento (es decir, programas educacionales, asistencia técnica,

subsidios) para alentar el cumplimiento.

Los grupos no gubernamentales también se pueden involucrar en la aplicación de la ley detectando el incumplimiento, la negociación con quienes violen la ley, haciendo comentarios sobre las acciones gubernamentales para la aplicación de la ley y, cuando la ley lo permita, tomar acciones legales contra quien viole la ley por incumplimiento de la misma o contra los gobiernos que no hagan valer los requisitos legales. Además, ciertas industrias, como la bancaria y la de seguros, se pueden involucrar indirectamente en la aplicación de la ley requiriendo que se asegure el cumplimiento de los requisitos sobre el medio ambiente antes de emitir un préstamo o una póliza de seguros a una planta.

En algunos países, las normas sociales de cumplimiento han representado una poderosa fuerza que ha obligado al cumplimiento de cualquier forma de requisito legal. Un sistema que se apoya en normas sociales para la ejecución de la ley puede no ser eficaz en cada situación y volverse vulnerable ante los abusos si no se acatan las normas sociales con el transcurso del tiempo. Esta posibilidad ha estimulado una nueva consideración, a nivel internacional, sobre la necesidad de contar con programas especializados sobre la ejecución de la ley en organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS Y LA APLICACION DE LA LEY?

Una estrategia eficaz para dar cumplimiento a los requisitos y un programa sobre la aplicación de la ley ofrece muchos beneficios a la sociedad (Tabla 1-1). En primer lugar y de suma importancia, es la mejor calidad ambiental y salud pública que se logran cuando se da cumplimiento a los requisitos del medio ambiente. En segundo lugar, el cumplimiento de los requisitos del medio ambiente refuerza la credibilidad de los esfuerzos por proteger el medio ambiente y los sistemas legales en los que se basan. En tercer lugar, un programa eficaz sobre la aplicación de la ley ayuda a asegurar un trato justo a quienes están dispuestos a dar cumplimiento a los requisitos del medio ambiente. Finalmente, el cumplimiento de los requisitos puede acarrear beneficios económicos a plantas individuales y a la sociedad, en general.

TABLA 1-1. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS PROGRAMAS DE APLICACION DE LA LEY?

- # **Para proteger la salud pública y la calidad ambiental.** El cumplimiento es esencial para lograr los objetivos de proteger la salud pública y la calidad ambiental amparadas por las leyes sobre el medio ambiente. La salud pública y el medio ambiente estarán protegidos únicamente si se obtienen resultados con los requisitos ambientales. Los programas de ejecución de la ley son esenciales para lograr estos resultados.

- # **Para crear y reforzar la credibilidad de los requisitos ambientales.** Para lograr resultados, los requisitos ambientales y los organismos gubernamentales que los implementan se deben tomar en serio. La ejecución de la ley es esencial para crear la credibilidad para los requisitos ambientales y las instituciones. Una vez que se establece la credibilidad, la continua ejecución de la ley es fundamental para mantenerla. Credibilidad significa que la sociedad considera sus requisitos ambientales y las instituciones que las implementan sólidas y eficaces. La credibilidad alienta el cumplimiento por parte de las instalaciones que seguramente no cumplirían si los requisitos y las instituciones a cargo del medio ambiente presentasen síntomas de debilidad. Mientras más creíble sea la ley, mayor será la probabilidad de cumplimiento y la probabilidad de que se tomen en serio otros esfuerzos gubernamentales para proteger el medio ambiente.

- # **Para asegurar un trato justo e imparcial.** Sin la ejecución de la ley, las instalaciones que violan los requisitos ambientales tendrán más beneficios que las instalaciones que deciden cumplir voluntariamente. Un programa de ejecución de la ley coherente y eficaz ayuda a asegurar que las compañías afectadas por los requisitos ambientales reciban un trato justo e imparcial. Será más probable que las instalaciones cumplan si no perciben desventajas económicas al hacerlo.

- # **La reducción de los costos y la responsabilidad.** Aunque a menudo el cumplimiento es costoso a corto plazo, puede implicar beneficios económicos significativos a largo plazo tanto para la sociedad como para la instalación que cumple con los requisitos. El medio ambiente más saludable creado por el cumplimiento reducirá el costo médico y de salud pública, así como el costo a largo plazo que la sociedad deberá pagar para limpiar el medio ambiente. El cumplimiento beneficia a la industria reduciendo su responsabilidad y los costos de saneamiento a largo plazo. La industria también puede conseguir beneficios económicos de inmediato si el cumplimiento involucra el reciclaje de materiales valiosos o el incremento de la eficiencia de sus procesos. Un programa importante de ejecución podría motivar a las instalaciones a cumplir previniendo la contaminación y minimizando los desechos, más que instalando costosos equipos de control y supervisión de la contaminación.

¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES DE UN PROGRAMA EXITOSO SOBRE LA APLICACION DE LA LEY?

Un programa eficaz sobre la aplicación de la ley incluye diversos componentes:

- ! Crear requisitos que se puedan ejecutar legalmente.
- ! Saber quién está sujeto a los requisitos y establecer las prioridades del programa.
- ! Promover el cumplimiento en la comunidad regulada.
- ! Supervisar el cumplimiento de los requisitos.
- ! Responder a las violaciones.
- ! Aclarar el papel y la responsabilidad de los involucrados.
- ! Evaluar el éxito del programa y contar con personal responsable para el éxito del mismo.

Estos componentes conforman el sistema, dentro del cual, se consideran los aspectos relativos a cualquier programa sobre la aplicación de la ley, sin tomar en cuenta su etapa de desarrollo. La respuesta a estos aspectos puede diferir entre los diversos países, regiones o localidades en los países y entre los diferentes programas, con el transcurso del tiempo. No obstante, es importante para el éxito de todos los programas, considerar todos los elementos del sistema. Cada elemento forma parte de un total interrelacionado y, por lo tanto, puede ejercer su influencia sobre el éxito de todo el programa.

CÓMO PUEDEN EVOLUCIONAR LOS PROGRAMAS EN LOS DIFERENTES PAÍSES Y CULTURAS

Cualquier persona involucrada en el diseño de un programa de ejecución de la ley deberá considerar ciertos aspectos: ¿Cómo debe iniciarse un programa? ¿Cuáles son los elementos más importantes? ¿Cómo se manejará toda la gama de responsabilidades con los recursos limitados del programa? ¿Cómo debe evolucionar el programa con el transcurso del tiempo, a medida que el programa pasa de una a otra etapa, al evaluar los responsables de políticas el éxito de las estrategias anteriores y al sugerir nuevas soluciones el desarrollo tecnológico y económico? No existen respuestas estándar. Cada programa debe responder a estas preguntas por sí mismo, de acuerdo con los recursos del programa y la cultura de que se trate. Este texto ofrece una amplia gama de posibilidades para los diversos elementos que

constituyen un programa sobre la ejecución de la ley. Los responsables de políticas pueden decidir, a partir de estas posibilidades, diseñar o modificar un programa de manera que éste logre los objetivos deseados, con los recursos disponibles.

A menudo, los recursos limitan las elecciones. Por ejemplo, lo ideal es que los inspectores estén perfectamente capacitados antes de iniciar su inspección. Debido a los recursos limitados y/o prioridades del programa, muchos programas se apoyan, inicialmente, si no en forma predominante, en la capacitación en el trabajo. El reto para cada programa es lograr el uso más eficaz de los recursos disponibles. Este texto presenta muchas ideas para nivelar los recursos de un programa y lograr importantes resultados.

Finalmente, la eficacia de un programa sobre la aplicación de la ley dependerá, parcialmente, del grado en el que la calidad del medio ambiente sea una prioridad nacional, regional y local. Lograr el cumplimiento de los requisitos en ocasiones requiere difíciles elecciones de tipo económico. La preocupación por la calidad del medio ambiente, tanto del público como del gobierno, constituye una base importante para los programas sobre la ejecución de la ley.