

2. BASE PARA EL CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA LEY

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales objetivos de un programa sobre la aplicación de la ley de medio ambiente es modificar el comportamiento humano, de tal forma que se cumplan los requisitos sobre el medio ambiente.¹ El logro de este objetivo implica motivar a la comunidad regulada a que dé cumplimiento a los requisitos, superando los obstáculos que impiden dicho cumplimiento y los factores existentes que alientan la falta de cumplimiento.

Muchos factores, que se ilustran en la Tabla 2-1 y se describen a continuación, afectan el cumplimiento. Los factores que operan en una situación normativa específica variarán sustancialmente, dependiendo de las circunstancias económicas de la comunidad regulada, de las normas culturales dentro de la comunidad y la nación, en su totalidad, y, en ocasiones, de la personalidad individual y los valores de los gerentes de la comunidad regulada.

En cualquier situación del medio ambiente influirán en el comportamiento de la comunidad regulada muchos de los factores que se describen a continuación. Por este motivo, los programas sobre la aplicación de la ley ambiental generalmente serán más eficaces cuando incluyan una gama de enfoques para modificar el comportamiento humano. Los enfoques descritos en este texto se clasifican en dos categorías: (1) promover el cumplimiento a través de la educación y de incentivos e (2) identificar y tomar acciones para hacer que quienes violen los requisitos se vean obligados a cumplirlas. En algunas culturas, estos enfoques se denominan "premios" y "palos". Los diferentes programas harán un énfasis distinto en estos dos enfoques, dependiendo de la cultura y de la situación normativa particular. No obstante, la experiencia en programas sobre la aplicación de la ley sugiere que sería esencial cierta forma de respuesta a la aplicación de la ley para lograr su cumplimiento a gran escala.

¹ Otro objetivo fundamental de un programa sobre la ejecución de la ley es corregir cualquier amenaza seria e inmediata para la salud pública o el medio ambiente provocada por la contaminación (por ejemplo, el derrame de sustancias químicas que contaminen el suministro de agua potable, el descubrimiento de desechos químicos tóxicos o explosivos en un área a la que el público tenga acceso).

TABLA 2-1. FACTORES QUE AFECTAN EL CUMPLIMIENTO

FACTORES QUE MOTIVAN EL CUMPLIMIENTO	BARRERAS AL CUMPLIMIENTO Y FACTORES QUE ALIENTAN EL INCUMPLIMIENTO
ECONÓMICOS	
<ul style="list-style-type: none"> C Deseo de evitar una multa C Deseo de evitar una futura responsabilidad C Deseo de ahorrar dinero utilizando prácticas más rentables y sanas para el medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> C Falta de fondos C Deseo de lograr una ventaja competitiva C Demandas competitivas de recursos
SOCIALES/MORALES	
<ul style="list-style-type: none"> C Valores sociales y morales para la calidad del medio ambiente C Respeto social de la ley C Clara voluntad del gobierno de obligar a cumplir con las leyes ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> C Falta de respeto social de la ley C Falta de apoyo público para resolver los problemas del medio ambiente C Falta de voluntad del gobierno para obligar a cumplir con la ley
PERSONALES	
<ul style="list-style-type: none"> C Relaciones personales positivas entre el personal del programa y los gerentes de las plantas C Deseo, por parte del gerente de la planta, de evitar procesos legales C Deseo de evitar la cárcel, el estigma de la aplicación de la ley y la publicidad adversa 	<ul style="list-style-type: none"> C Temor al cambio C Inercia C Ignorancia de los requisitos C Ignorancia de la forma de cumplir con los requisitos
ADMINISTRATIVOS	
<ul style="list-style-type: none"> C Trabajos y capacitación dedicados al cumplimiento C Gratificaciones o incrementos de salarios basados en el cumplimiento de las leyes del medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> C Falta de responsabilidad interna para lograr el cumplimiento C Falta de sistemas gerenciales para el cumplimiento C Falta de capacitación del personal con respecto al cumplimiento
TECNOLÓGICOS	
<ul style="list-style-type: none"> C Disponibilidad de tecnología asequible 	<ul style="list-style-type: none"> C Incapacidad de cumplir con los requisitos debido a la falta de tecnología apropiada C Tecnologías no confiables o difíciles de operar.

FACTORES QUE AFECTAN EL CUMPLIMIENTO

Disuasión

En cualquier situación normativa habrá quienes cumplan voluntariamente, quienes no, y otros, sólo cumplirán si observan que se aplican sanciones² a quienes no cumplen con los requisitos. Este fenómeno — que la gente modificará su comportamiento para evitar una sanción — se denomina *disuasión*. La aplicación de la ley disuade a quienes la violan para que no lo vuelvan a hacer y disuade a otros posibles infractores enviándoles el mensaje de que ellos también pueden sufrir consecuencias adversas en caso de incumplimiento. Este multiplicador o efecto de influencia, hace que la aplicación de la ley sea un poderoso instrumento para lograr su cumplimiento a gran escala. Los estudios y la experiencia sobre la aplicación de la ley demuestran lo crítico que son los siguientes cuatro factores para la disuasión:

- ! Existe una gran oportunidad de detectar las violaciones.
- ! La respuesta a las violaciones será inmediata y pronosticable.
- ! La respuesta incluirá una sanción apropiada.
- ! Aquellos que estén sujetos a los requisitos legales perciben la presencia de los tres primeros factores.

Estos factores están relacionados entre sí. Por ejemplo, para crear un nivel apropiado de disuasión, probablemente se requiera una sanción más severa para las violaciones difíciles de detectar. Por el contrario, será suficiente una sanción menos severa si se pueden detectar las violaciones y, por lo tanto, la respuesta puede ser inmediata.

Como la percepción es tan importante para crear la disuasión, *la forma* en la que se toman las acciones es tan importante como el hecho de que se tomen. En la Historia, existen muchos relatos sobre pequeños ejércitos que han vencido a grandes fuerzas, por dar la impresión de representar una importante fuerza de lucha. De manera similar, las acciones que se toman para lograr la aplicación de la ley pueden tener efectos esenciales, aparte de hacer que un infractor acate los requisitos si éstos se estipulan y publican apropiadamente.

² En este texto se emplea el término *sanción* para referirse a cualquier consecuencia adversa impuesta a quien viole la ley.

Economía

Los cambios también pueden estar motivados por consideraciones económicas. Existen más probabilidades de que la comunidad regulada dé cumplimiento a los requisitos si los funcionarios que ejecutan la ley pueden demostrar que su cumplimiento les ahorrará dinero (por ejemplo, lograr su cumplimiento mediante el reciclaje de valiosos materiales en lugar de descargarlos en el medio ambiente, les puede producir una ganancia neta), o cuando el gobierno brinda cierta forma de subsidio para el cumplimiento de los requisitos. Por el contrario, mientras mayor sea el costo del cumplimiento, mayor será la resistencia al mismo en la comunidad regulada. Algunos gerentes de instalaciones que están dispuestos a cumplir podrían no hacerlo si sienten que su costo constituiría una carga económica para sus operaciones. Por ejemplo, los Países Bajos experimentaron un grado relativamente alto de cumplimiento de los requisitos para el procesamiento de aceite usado por los buques de canales navegables cuando dicho procesamiento se ofrecía gratuitamente; sin embargo, dicho cumplimiento disminuyó en cuanto el gobierno impuso un cargo por ese servicio.

Para retirar incentivos económicos por la violación a la ley, la sanción monetaria por una infracción debe ser, cuando menos, igual a la suma que ahorraría una instalación en caso de incumplimiento. Esto disuade tomar decisiones económicas en pro del incumplimiento y ayuda a tratar con equidad tanto a quienes cumplen como a quienes no.

Credibilidad institucional

Cada país tiene sus propias normas sobre el cumplimiento de los requisitos. Estas normas se derivan, en su mayoría, de la credibilidad de las leyes y las instituciones responsables de su implementación. Por ejemplo, la norma social podría ser el incumplimiento en países donde históricamente no se les ha ejecutado, ya sea porque la ley no se puede hacer valer o porque las instituciones responsables de la aplicación de la ley no han tenido suficiente poder político o recursos para lograrlo. También puede existir cierta resistencia a la aplicación de la ley en países donde los regímenes recientes han impuesto leyes en contra de la voluntad de los ciudadanos. En estos países, puede tomar más tiempo conseguir credibilidad para programas de aplicación de la ley.

Las estrategias para conseguir credibilidad variarán. En algunas culturas, la ejecución agresiva de la ley provocará su credibilidad. En otros, puede ser importante contar con un período inicial de promoción y motivación para crear un espíritu de cooperación, seguido por un cambio perfectamente publicitado hacia una aplicación de la ley más agresiva para indicar que habrá consecuencias en casos de incumplimiento. En otras culturas, quizás tenga más éxito un enfoque mixto del principio.

El deseo del gobierno por ejecutar las leyes sobre el medio ambiente — es decir, por promover afirmativamente el cumplimiento voluntario y la identificación e imposición de sanciones legales a quienes no cumplan voluntariamente — indica y ejerce influencia sobre los valores sociales. La falta de aplicación

de la ley tiende a expresar el valor de que no es importante su cumplimiento. Un objetivo del gobierno en el cumplimiento por parte de la mayoría de comunidades reguladas advierte de que el cumplimiento es importante y ayuda a crear una norma social de cumplimiento.

Factores sociales

Las relaciones personales y sociales también influyen en el comportamiento. Los valores morales y sociales pueden inspirar o inhibir el cumplimiento. Por ejemplo, en ciertas situaciones, las instalaciones pueden cumplir voluntariamente con los requisitos por un genuino deseo de mejorar la calidad del medio ambiente. También pueden cumplir debido a su deseo de ser "buenos ciudadanos" y mantener la buena voluntad de sus comunidades locales o de sus clientes. Los gerentes de instalaciones podrían sentir miedo a perder su prestigio si se publica la información sobre su incumplimiento. Por el contrario, el cumplimiento podría ser bajo en países donde existe poca o ninguna desaprobación social relacionada con la violación de las leyes y/o el daño al medio ambiente.

Las relaciones personales exitosas entre el personal del programa sobre la aplicación de la ley y los gerentes de las instalaciones reguladas pueden ofrecer ciertos incentivos para cumplir. Por otro lado, el deseo de evitar la confrontación podría hacer que el personal del programa no llevase a cabo la amplia gama de acciones para la aplicación de la ley, que pueden requerir para asegurar el cumplimiento de la misma. Además, podría comprometerse la objetividad de los funcionarios a cargo de la aplicación de la ley si se familiarizan demasiado con el personal y con las operaciones de las instalaciones. Las visitas inadvertidas de un funcionario independiente a cargo de la aplicación de la ley puede ayudar a supervisar y evitar este problema potencial. Se puede incorporar el factor de la relación en la estrategia del cumplimiento a través de medios que ofrezcan soporte técnico a los grupos regulados y que mejoren las habilidades inter-personales del personal a cargo del cumplimiento de la ley. El respeto social a los requisitos sobre el medio ambiente se puede mejorar encontrando líderes de la industria que estén de acuerdo en establecer un ejemplo de cumplimiento perfectamente publicitado y mediante la ejecución firme y visible de los requisitos sobre el medio ambiente (particularmente si el enfoque inicial es corregir el incumplimiento que representa riesgos claros y significativos para el medio ambiente y/o la salud pública).

Factores psicológicos

Varios factores psicológicos, comunes a la naturaleza humana, podrían afectar las tasas de cumplimiento de los requisitos. Uno de éstos es el temor al cambio, la creencia de que las formas familiares de operación son seguras y las nuevas podrían ser arriesgadas. Muy relacionado con esto está la inercia. Mucha gente tiende a resistirse en forma natural al cambio por el esfuerzo que implica poner en vigor el cambio. Tanto los esfuerzos promocionales para publicar los beneficios del cumplimiento de los requisitos como la percepción y realidad de la consecuencia de su incumplimiento juegan un papel importante en la inercia implícita.

Conocimiento y factibilidad técnica

Aparte de estar motivados por cumplir, los grupos regulados deben tener *capacidad* para hacerlo. Esto significa que deben saber que están sujetos a requisitos, que deben comprender los pasos que tienen que seguir para lograr el cumplimiento, que deben tener acceso a la tecnología necesaria para prevenir, supervisar, controlar o terminar con la contaminación, y que deben saber cómo operar correctamente. La falta de conocimiento o tecnología puede constituir un importante obstáculo para el cumplimiento. Esta barrera se puede derribar mediante la educación, la superación y la asistencia técnica.

IMPACTO SOBRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA

Como mencionamos anteriormente, el factor de los antes descritos que ejerza influencia sobre el comportamiento en una situación medio ambiente particular, dependerá de la cultura y de la situación. Un programa sobre la aplicación de la ley sobre medio ambiente será más eficaz si su diseño se basa en la comprensión de los factores que están en operación. Ese entendimiento permitirá a los creadores de políticas determinar una estrategia óptima para motivar y permitir el cumplimiento y para desalentar el incumplimiento. Por ejemplo, en culturas donde existe una tendencia a ignorar tanto los requisitos como las solicitudes de cambios voluntarios de comportamiento, el desarrollo de la disuasión puede ser el componente más importante del diseño del programa. Por el contrario, en países donde existe una norma social de cumplimiento, las actividades para promover el cumplimiento puede ser muy eficaz. En situaciones donde las restricciones financieras representan el obstáculo principal para el cumplimiento, podría tener un gran impacto alguna forma de apoyo económico o ventaja para la comunidad regulada.

Cualquiera que sean los factores que influyan en el comportamiento, éstos seguramente cambiarán con el tiempo. Por lo cual, la flexibilidad para revisar y modificar el diseño del programa es fundamental para lograr su eficacia a largo plazo.