

8. ACLARACIÓN DE PAPELES Y RESPONSABILIDADES

INTRODUCCIÓN

La aplicación de la ley frecuentemente involucra a diversos grupos incluyendo organismos gubernamentales, grupos de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones industriales. Un elemento clave de cualquier estrategia es definir el papel y la responsabilidad que tienen los diversos grupos involucrados. Este capítulo trata de los aspectos fundamentales relacionados con la definición de papeles y responsabilidades:

- ! ¿Cómo se deben dividir las responsabilidades para la aplicación de la ley entre los diversos niveles del gobierno (nacional, regional, provincial y local)? ¿En qué medida se debe centralizar un programa (es decir, a nivel gubernamental nacional) en lugar de descentralizarlo (o sea, a niveles gubernamentales locales)?
- ! ¿Qué organismos gubernamentales, (agencias ambientales, agencias del área de la salud) estarán involucrados?
- ! ¿Deben existir programas independientes de aplicación de la ley para los diversos medios ambientales (es decir, aire, agua, tierra) o uno o más programas integrados que abarquen los diferentes medios?
- ! ¿En qué medida debe el programa aprovechar a los ciudadanos y otros recursos no gubernamentales?
- ! ¿En qué medida deben integrarse en una sola organización el personal a cargo del programa técnico y los abogados?

DIVISIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE LOS NIVELES GUBERNAMENTALES

Un aspecto básico para el desarrollo de programas de aplicación de la ley es la medida en que se deben centralizar las responsabilidades para la aplicación de la ley a nivel nacional, o descentralizar a niveles más locales. Existen ventajas y desventajas tanto para la centralización como para la descentralización. La presencia nacional en la aplicación de la ley ayuda a garantizar el cumplimiento de al menos las normas mínimas de los requisitos ambientales; el que el programa sea igual e imparcial en todo el país; y que existan recursos disponibles a nivel nacional para apoyar los programas de aplicación de la ley. El involucramiento de los gobiernos provincial y local en la aplicación de la ley es importante porque estos niveles son los más cercanos a los problemas ambientales reales y los que mejor pueden identificar y corregir eficientemente los problemas.

Casi todos los programas de aplicación de la ley ambiental en diferentes países están descentralizados para aprovechar (1) el conocimiento local de las instalaciones y sus operaciones y (2) los mayores recursos disponibles a nivel local. A pesar de esta tendencia hacia la descentralización, algunos programas se centralizan debido a una clara necesidad de involucramiento a nivel nacional, como por ejemplo el manejo de los problemas de contaminación más allá de las fronteras, o cuando la competencia local que crea condiciones favorables para la industria, contribuye a una aplicación de la ley sin tanta rigidez a nivel local, o donde la experiencia concentrada sólo a nivel nacional es necesaria para implementar el programa. Por ejemplo, en Estados Unidos el control de casi todos los elementos que contaminan el aire se descentralizó. No obstante, se centralizó la ejecución de los requisitos ambientales de EE.UU. relativos a la manufactura de automóviles y aditivos para combustible, al igual que los programas de aplicación de la ley referentes a la producción de sustancias químicas tóxicas e insecticidas.

Los roles y las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales se pueden desarrollar de diferentes maneras, desde la descentralización hasta la centralización, pasando por diversas combinaciones de ambos extremos. La Tabla 8-1 ilustra los diferentes extremos empleados en los diversos países. A continuación se presentan dos modelos: el de Estados Unidos y el de los Países Bajos. Estos modelos intentan combinar algunas de las ventajas tanto de la centralización como de la descentralización. Estados Unidos emplea un sistema de responsabilidad paralela en muchos de sus programas de aplicación de la ley. De acuerdo con este sistema, se otorga a los estados la responsabilidad principal de la aplicación de la ley, pero el gobierno nacional conserva la autoridad paralela, al igual que la responsabilidad. En los Países Bajos se desarrolló un sistema donde la responsabilidad se divide entre los gobiernos nacional, regional y local. Las responsabilidades divididas o descentralizadas requieren la cooperación y comunicación entre los niveles gubernamentales.

La experiencia de EE.UU.: responsabilidad paralela con el papel primario delegado

Casi todos los programas sobre el medio ambiente en Estados Unidos establecen una relación entre los gobiernos nacional y estatal. Generalmente, el gobierno nacional aprueba formalmente el cumplimiento del programa ambiental estatal con las normas establecidas para la implementación. Desde este punto de vista, el programa estatal tiene el papel principal en la implementación del programa de aplicación de la ley, pero el gobierno nacional conserva la autoridad y responsabilidad paralelas y puede intervenir si el programa estatal no cumple ciertos criterios. En algunos casos, como en el programa para el aire, el gobierno nacional puede otorgar la aprobación directa al gobierno local para que lleve a cabo un programa. Son pocas las leyes de EE.UU. que no permiten al gobierno nacional delegar responsabilidad a los estados. En estos casos, el gobierno nacional puede llegar a "acuerdos de cooperación" con los estados para lograr la mayor involucramiento posible de éstos.

La EPA — la agencia gubernamental nacional responsable de la protección del medio ambiente, está autorizada por casi todas las leyes ambientales para definir los criterios para un programa aceptable para el medio ambiente. En general, estos criterios abarcan tres áreas: la autoridad legal, los recursos y el personal. La EPA trabaja con los estados para ayudarles a desarrollar programas que cumplan con estos criterios. Una vez que el programa estatal cumple con los mismos, la EPA aprueba el programa y a la autoridad estatal para que lo lleve a cabo. Si un programa estatal no ha sido aprobado en el momento en que se debe iniciar la aplicación de la ley, la EPA llevará a cabo el programa a nivel nacional hasta que se apruebe el programa estatal.

De acuerdo con este sistema, los estados son típicamente responsables de supervisar la calidad ambiental y el cumplimiento, de desarrollar estrategias para el cumplimiento, de determinar y revisar inspecciones, y de ejecutar la ley contra los infractores y de verificar la calidad de supervisión y la información de cumplimiento. En 1991, aproximadamente de 70% a 90% de las inspecciones diarias y 70% de las acciones formales para la aplicación de la ley fueron llevadas a cabo por los estados.

Aunque los estados son los principales responsables de llevar a cabo los programas aprobados, la EPA sigue siendo responsable de cumplir con las normas ambientales nacionales y de asegurar la ejecución de las leyes nacionales. Para cumplir con esta responsabilidad la EPA examina el desempeño de los estados y puede tomar acciones directas para la aplicación de la ley, bajo ciertas circunstancias. Esta puede ser una cuestión delicada si la EPA interviene en situaciones en que un estado considera que está haciendo un buen trabajo.

La EPA ofrece a los estados financiamiento para personal y equipo a través de un proceso de subvención anual. La EPA establece prioridades nacionales para el programa en forma anual, siempre consultando primero con los estados, con los que trabaja posteriormente para desarrollar los convenios entre el estado y la EPA que especifican las prioridades para la aplicación de la ley, que incluyen las prioridades nacionales, regionales y estatales.

Ventajas

Este sistema de responsabilidad paralela con delegación del papel principal posee diversas ventajas:

- ! Calidad del programa. El sistema mantiene una presencia nacional continua. Esto ayuda a garantizar el cumplimiento de ciertas normas mínimas del programa en todo el país sin tomar en cuenta los recursos y capacidad de los estados individualmente.
- ! Capacidad técnica. Como se trata de un organismo gubernamental nacional, la EPA puede ofrecer a los estados la capacidad técnica no disponible a nivel estatal.

- ! Igualdad de práctica a nivel nacional. El involucramiento a nivel nacional ayuda a asegurar la práctica justa e imparcial de la aplicación de la ley y su aplicación por igual en todo el país.
- ! Disuasión. El tener conocimiento de que el gobierno nacional puede involucrarse y está involucrado en ciertas acciones de aplicación de la ley ayuda a contribuir a la disuasión.
- ! Fomento de la competencia. Rutinariamente, el gobierno nacional supervisa y refuerza los avances y el éxito de los estados individuales. Los resultados en los estados individuales se pueden comparar fácilmente. Esto ha resultado en un sentido saludable de competencia en alguno de los estados, lo que ha mejorado el éxito del programa.
- ! Mayor efectividad del programa. Quienes están más cerca de un problema tienen más probabilidades de detectarlo y corregirlo oportunamente. El cambio de la responsabilidad primaria por la supervisión del cumplimiento y la aplicación de la ley desde el nivel nacional a un nivel más local contribuye a mejorar la efectividad del programa.
- ! Participación en la carga financiera. La delegación de la responsabilidad a los gobiernos estatal y local también alivia al gobierno nacional de una considerable carga financiera correspondiente a los programas de aplicación de la ley.

Desventajas

- ! La autoridad paralela nos puede llevar a la duplicación de esfuerzos y a la confusión de papeles.

Aclaración de roles y responsabilidades

En Estados Unidos, la instrumentación de esta sociedad para hacer uso de los recursos limitados de cada nivel gubernamental de la manera más efectiva ha constituido un continuo reto. La EPA ha interpretado a la sociedad de maneras distintas en varias ocasiones y, consecuentemente, ha variado su nivel de involucramiento. Para estabilizar la sociedad, en 1984 se estableció un comité de directivo especial de aproximadamente 30 representantes tanto federales como estatales para establecer una política para implementar programas conjuntos a nivel estatal/nacional. La política procura crear una relación nacional/estatal que asegure la firme, justa y efectiva aplicación de la ley utilizando los escasos recursos estatales y nacionales de modo eficiente. Esta política aclaró el papel de la EPA al revisar los programas estatales y al tomar acciones directas para la aplicación de la ley. La política se implementa a través de convenios anuales. El comité directivo registra los avances regularmente.

Rol de la Supervisión. Actualmente, la EPA cuenta con criterios claros para la evaluación del rendimiento de sus propios programas y de los programas estatales. La mayoría de los programas debe:

- ! Identificar claramente a la comunidad regulada y establecer prioridades para la aplicación de la ley.
- ! Contar con requisitos claros que se puedan ejecutar legalmente.
- ! Supervisar el cumplimiento con precisión y confiabilidad.
- ! Mantener o mejorar las altas tasas de cumplimiento.
- ! Responder oportunamente y de manera apropiada a las infracciones.
- ! Usar multas y otras sanciones adecuadamente, para crear la disuasión.
- ! Mantener registros precisos y ofrecer informes, también precisos.
- ! Contar con una sólida administración general del programa.

La EPA revisa el desempeño estatal con regularidad. Utiliza estos criterios para identificar las aéreas a nivel estatal y local donde los programas no se están aplicando adecuadamente. La evaluación del programa toma en cuenta las condiciones específicas en cada estado. El sistema de políticas sugiere la acción que puede tomar la EPA para mejorar el rendimiento. Estas acciones incluyen el intercambio de información, la asistencia técnica y los fondos adicionales que se otorgan como subvención. Ocasionalmente, puede negarse la aprobación del programa estatal o puede tomarse una acción federal directa para la aplicación de la ley, como describimos a continuación, donde la respuesta del estado no ha sido adecuada. La EPA también publica información sobre los programas estatales exitosos, de manera que otros programas estatales puedan beneficiarse utilizando esta información.

Aplicación de la ley directamente a nivel federal. La EPA ha establecido criterios claros sobre cuándo y cómo involucrarse directamente en la aplicación de la ley. La EPA considerará el involucramiento únicamente si existe una de estas condiciones:

- ! Que algún estado requiera el involucramiento de la EPA.
- ! Que la acción del estado no sea oportuna o apropiada.
- ! Que el caso establezca un precedente a nivel nacional, legal o de un programa.
- ! Que se haya violado algún precepto de una corte federal o de la EPA.

Si no existe alguna de estas cuatro condiciones, la EPA puede considerar estos factores adicionales al decidir si involucrarse o no:

- ! El caso es significativo a nivel nacional (por ejemplo, involucra a un infractor importante o afecta las prioridades nacionales).
- ! La infracción constituye un serio peligro para la salud pública o la calidad ambiental.
- ! El infractor está obteniendo beneficios económicos importantes.
- ! El caso afecta a otros estados.
- ! El caso involucra a un infractor reincidente.
- ! La autoridad del estado es inadecuada.

La política dicta que si la EPA se involucra, debe hacerlo con el máximo respeto hacia el programa estatal y la imagen pública de éste. Por ejemplo, por lo general, la EPA entrega una notificación anticipada y consulta con el estado antes de tomar cualquier acción. La consulta permite que ambos niveles de gobierno determinen la forma en que la EPA puede complementar mejor las actividades estatales. La EPA puede ofrecer adoptar acciones conjuntas con el estado, utilizar la información y los testigos del estado, involucrar a los estados en el desarrollo y/o la resolución del caso, emitir artículos conjuntos de prensa, compartir créditos con el estado, informar continuamente a los estados sobre las acciones que se están tomando y el objetivo de las mismas y considerar ocasionalmente su retiro, si la acción del estado parece suficiente para lograr el objetivo de la aplicación de la ley.

El área más importante de conflicto siguen siendo las diferencias de puntos de vista entre el estado y la EPA en cuanto al programa y a la seriedad de las acciones de respuesta. Históricamente, los estados han preferido utilizar respuestas informales debido a su menor costo y se han mostrado reticentes a imponer sanciones monetarias significativas. No obstante, últimamente esta brecha se ha ido cerrando. La EPA alienta y está considerando activamente exigir que los estados impongan sanciones monetarias que al menos recuperen el beneficio del incumplimiento.

El que la EPA se involucre en realidad depende, parcialmente, de si el estado está tomando una acción suficiente para la ejecución, por sí misma. La disponibilidad de la EPA para emplear su propia autoridad para dirigir la aplicación de la ley es quizás la fuerza más importante que tiene frente a los programas del estado.

La experiencia de los Países Bajos: responsabilidades divididas

En los Países Bajos, la calidad del aire se regula principalmente a través de un sistema de licencias autorizadas de conformidad con diversas leyes del medio ambiente. Las responsabilidades para el otorgamiento de licencias y la aplicación de la ley se dividen en tres niveles de gobierno: nacional (o central), provincial y municipal. El gobierno nacional es responsable de las estaciones nucleares y de los procesadores de desechos químicos. Las provincias son responsables del otorgamiento de licencias a las grandes industrias, como las plantas químicas y de energía que constituyen las principales fuentes de contaminación. Las otras firmas reguladas, que comprenden la gran mayoría de la comunidad regulada, están bajo la responsabilidad de aproximadamente 650 municipios en los Países Bajos.

Hasta hace poco, se solicitaba a los municipios que emitieran tantas licencias, con relación a sus recursos, que sufrieron un atraso en el número de licencias que debían expedir y un atraso aún mayor con relación a la supervisión del cumplimiento. Durante los últimos años, estos tres niveles de gobierno han trabajado en forma conjunta para revisar sus programas de aplicación de la ley y diseñar e implementar modificaciones para mejorar su efectividad. El gobierno nacional suministró diversos recursos de "arranque" en forma de financiamiento, capacitación y experiencia especializada, para ayudar a las provincias y a los municipios a diseñar programas más efectivos. Los tres niveles de gobiernos aclararon además sus roles y responsabilidades y desarrollaron formas de fomentar la cooperación y división de recursos entre los municipios. La meta final es llegar a transferir tanta responsabilidad de la implementación como sea posible a asociaciones entre municipios. Este modelo de sociedad es relativamente nuevo (data de 1990) y continuará desarrollándose con el tiempo.

La Ley de daños y perjuicios públicos

La ley de daños y perjuicios públicos, originalmente aprobada en 1875, requería que los municipios obtuvieran licencias para casi cualquier actividad (por ejemplo, respaldos de bombas de incendio) que pudiera tener algún impacto sobre el medio ambiente. La carga de las licencias era tan grande que los municipios no podían satisfacerla. Un estudio realizado en 1977 demostró que aproximadamente dos terceras partes de las empresas reguladas no contaban con las licencias necesarias y que en general, los municipios conducían inspecciones sólo cuando habían recibido serias quejas del público. Consecuentemente, muchas formas de contaminación quedaron sin ser detectadas. Para resolver este problema, los Países Bajos enmendaron la ley para reducir la carga administrativa a los municipios. Ahora los negocios más simples, como las panaderías, los estacionamientos y las tintorerías, están regulados por la reglamentación general a nivel central. Estos negocios sólo necesitan notificar a la autoridad municipal antes de comenzar cualquier actividad regulada por los reglamentos.

Para fomentar la aplicación de la ley, el gobierno central ofreció fondos a los municipios, a principios de los años ochenta, para desarrollar una estrategia para el cumplimiento del medio ambiente. Ésta se denominó "Plan de implementación de la ley del perjuicio público". Se solicitó a los municipios que reciben financiamiento que identificaran a las comunidades reguladas, que desarrollaran prioridades para

el otorgamiento de licencias y que determinaran los cambios organizacionales necesarios para asegurar que el municipio pudiera lograr un nivel aceptable de cumplimiento. Aproximadamente el 90% de los municipios estableció un programa, aunque algunos no lo implementaron.

Ley sobre los desechos químicos

La ley sobre los desechos químicos requiere que las empresas que los generen entreguen estos desechos a recolectores y procesadores con licencia de las autoridades nacionales. A principios de los años ochenta había serios problemas de cumplimiento, muchos generadores de desechos evitaban el cumplimiento mezclando los desechos químicos con desechos no tóxicos, descargando los desechos químicos en las alcantarillas o simplemente descargándolos en el suelo.

En 1984, el gobierno central lanzó un programa más estricto para la aplicación de la ley, solicitando el apoyo de los municipios. Las autoridades nacionales conservaron la responsabilidad de la supervisión de las empresas encargadas de la recolección y el procesamiento. Los municipios se hicieron responsables de la supervisión del cumplimiento de más de 200,000 firmas en los Países Bajos que generan desechos químicos. Las autoridades centrales ofrecieron un apoyo considerable a los municipios para desarrollar un programa efectivo para la aplicación de la ley. Financiaron proyectos de inspección a nivel municipal. Se alentó a los municipios a cooperar entre sí al realizar las inspecciones. El gobierno central también desarrolló un programa para capacitar a los inspectores municipales en la aplicación de la ley penal, la elaboración de informes y las habilidades sociales. Las inspecciones se realizaron sector por sector, para que todas las firmas de un tipo particular dentro de un área específica pudieran verificarse durante cada ronda de inspección. El gobierno central también elaboró materiales educativos sobre los requisitos normativos que se distribuyeron a la comunidad regulada durante las inspecciones. Aproximadamente el 80% de las compañías reguladas no tenían conocimiento de sus responsabilidades legales.

Involucramiento de la policía local

Las autoridades nacionales debatieron sobre si establecer una fuerza policial independiente para el cuidado del medio ambiente. Finalmente, decidieron solicitar el apoyo de la policía local, quien patrullaba el medio ambiente local veinticuatro horas al día y estaba muy familiarizada con la aplicación de la ley penal. La policía local había sido capacitada en la aplicación de la ley ambiental con los fondos nacionales y se le suministró equipo de muestreo, con soporte técnico de especialistas ambientales y con subsidios para realizar las inspecciones. Trabajó en estrecha cooperación con las autoridades locales ambientales y han formado áreas especiales que tienen experiencia en los delitos ambientales. Esto ha resultado en un incremento considerable en los enjuiciamientos por delitos ambientales. En 1990, este nuevo rol de la policía aún está en evolución.

Incentivo de la cooperación

Para evaluar la efectividad del nuevo programa para la aplicación de la ley de desechos químicos, el gobierno central patrocinó talleres en cinco partes de los Países Bajos. En estos talleres se encontraron los diversos tipos de personas involucradas en los programas ambientales: administradores de municipios y provincias, administradores policiales, fiscales, funcionarios a cargo de la salud pública y servidores civiles. El objetivo de los talleres era el de intercambiar experiencias, discutir estrategias e identificar problemas.

El problema más serio que se identificó fue la falta de recursos financieros necesarios para mantener un número permanente de empleados que fuera suficiente. En los Países Bajos los programas municipales para el medio ambiente se financiaron a través del gobierno nacional. Un estudio independiente confirmó que los presupuestos municipales para el medio ambiente eran deficientes. Para resolver este problema, el gobierno central incrementó los fondos para los programas municipales para el medio ambiente y trabajó con la Unión de Municipios de los Países Bajos para dar incentivos a la cooperación entre municipios, de manera que se compartieran estos recursos para lograr altos niveles de cumplimiento.

Los municipios son ahora directamente responsables de la protección ambiental ante los consejos municipales y la oficina de inspección. Todos los municipios con menos de 70,000 residentes deben cooperar si desean recibir un mayor financiamiento. Los municipios más grandes tienen libertad para utilizar los fondos para mejorar sus propios programas, pero reciben un veinticinco por ciento adicional si cooperan con otros municipios. Al solicitar el subsidio, los municipios deben demostrar cómo lograrán obtener la licencia requerida y las normas para la aplicación de la ley para 1995. Los municipios deben presentar un informe anual al consejo municipal sobre el avance y el estado del programa de aplicación de la ley. El inspector regional para la protección ambiental, funcionario del gobierno central, deberá hacer comentarios sobre la solicitud del subsidio y sobre el borrador del informe anual.

Aclaración de roles

De acuerdo con el nuevo programa para la aplicación de la ley, el gobierno central sigue siendo responsable del establecimiento de prioridades, siempre consultando con los niveles provincial y municipal. Estas prioridades influyen en la planeación a los niveles provincial y municipal. Cada municipio sigue siendo administrativamente responsable de cualquier acción de corrección tomada contra los infractores. Los funcionarios municipales involucrados en el programa (regidores, fiscales, administradores policiales y administradores del control del agua y de los consejos para la purificación de la misma, etc.) deben reunirse periódicamente para establecer prioridades, desarrollar planes, compartir experiencias y supervisar diversas actividades.

Apoyo de la industria

Los Países Bajos también están intentando conseguir el apoyo de la industria promoviendo la auditoría del medio ambiente (consulte el Capítulo 5). El gobierno central está implementando proyectos piloto para introducir el concepto y explorar la idea de ofrecer asesores ambientales que ayuden a las empresas a establecer sus propios sistemas de auto-control. Esto está dando incentivos a la industria para formar agencias regionales que puedan ofrecer asistencia en las auditorías, cuando así lo soliciten. El gobierno está trabajando para desarrollar una nueva ética profesional en la industria; ésta es que la infracción de los requisitos ambientales sea incoherente con el código profesional de conducta que se espera que acaten las firmas con buena administración.

LOS ROLES DE OTRAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

Varias instituciones gubernamentales pueden incidir significativamente en el diseño y la operación de los programas de aplicación de la ley. Las instituciones más significativas son la legislativa (encargada de la legislación), ejecutiva (encargada de la administración y de los presupuestos) y judicial (encargada del área jurídica), así como todo otro organismo que cuente con programas en áreas relacionadas al medio ambiente. Las instituciones particulares y la naturaleza de su incidencia dependerán de la infraestructura gubernamental de cada país. Las instituciones con incidencia serán aquellas que:

- ! Identifiquen la necesidad de la legislación.
- ! Creen leyes ambientales.
- ! Determinen presupuestos.
- ! Cuenten con un programa de seguimiento de avances y éxitos.
- ! Entablen acciones legales.
- ! Supervisen actividades relacionadas con el manejo del medio ambiente.
- ! Identifiquen a los infractores de la ley.

Instituciones legislativas

Probablemente sean las instituciones legislativas las que tengan el mayor impacto en el desarrollo de programa. Éstas crean las leyes que definen los objetivos ambientales que se deben cumplir, la autoridad y flexibilidad necesarias para lograr estos objetivos y el nivel de financiamiento. Las instituciones legislativas

se pueden involucrar en las políticas y en la implementación de las decisiones emitiendo enmiendas de las leyes que impongan ciertas obligaciones para las instituciones ejecutivas. La institución legislativa puede imponer fechas límite que la institución ejecutiva deberá respetar.

Instituciones ejecutivas

A menudo, las instituciones ejecutivas son responsables de la identificación de la necesidad de la legislación y de la aplicación de la ley de la legislación una vez que se aprueba. Generalmente, la institución ejecutiva es el organismo a cargo del medio ambiente de un país o región. Este organismo posee sus propios fallos legales administrativos. Ofrece un mecanismo interno para hacer valer los ordenamientos administrativos y apelar las acciones del organismo.

Una institución ejecutiva también puede ayudar a apoyar a los abogados responsables de llevar a cabo acciones legales contra los infractores de la ley. Si la institución no es en sí un organismo ambiental, podría ser importante contar con un convenio entre organismos para definir las condiciones de los servicios entre ambas instituciones ejecutivas. Los programas de EE.UU. a menudo experimentaron dificultades para obtener suficiente tiempo de los abogados y la cooperación necesaria para procesar casos bien fundados. Estas dificultades se superaron, en su mayoría, involucrando a los abogados durante las etapas tempranas de desarrollo de las estrategias de cumplimiento y realizando una planeación individual de los casos.

Instituciones judiciales

En algunos países (por ejemplo, Estados Unidos) las instituciones judiciales son responsables de la interpretación de la ley. También pueden imponer requisitos sobre la institución ejecutiva como por ejemplo, exigir el uso de ciertos procedimientos sobre la reglamentación si se desean presentar esos requisitos ante una corte. Las cortes pueden ofrecer un foro para realizar acciones para la aplicación de la ley, para el procesamiento y para la ejecución de las órdenes administrativas (si la corte está autorizada para hacerlo). Además, las cortes pueden jugar un papel significativo en la evaluación de las sanciones.

Organismos con jurisdicción en áreas relacionadas al manejo del medio ambiente

Muchos organismos gubernamentales pueden tener autoridad en áreas que afectan o que se verán afectadas por el manejo del medio ambiente. Éstos incluyen:

- ! Los organismos relacionados con la salud, responsables de la seguridad de los alimentos, la seguridad y salud laboral, los productos de consumo, el uso de insecticidas, etc.
- ! Los organismos que manejan los recursos naturales, responsables por el agua, la energía, los minerales, los bosques, etc. El desarrollo de estos recursos puede afectar significativamente el abatimiento de la contaminación.

- ! Los organismos que planean el uso de la tierra, responsables del desarrollo de la comunidad, los asentamientos industriales, el transporte, etc.
- ! Los organismos que regulan la industria y el comercio.
- ! Los organismos agrícolas.
- ! La investigación penal y los organismos a cargo de la aplicación de la ley.
- ! Las aduanas. (Por ejemplo, en los Países Bajos, la oficina de aduanas está ayudando a la oficina de inspección ambiental al observar y tomar muestras de los materiales importados que puedan violar la ley holandesa prohibiendo el uso del cadmio como pigmento o como agente estabilizador del plástico. La Oficina de Inspecciones lleva a cabo investigaciones adicionales). De manera similar, en Estados Unidos, los acuerdos entre la EPA y el servicio de aduanas de EE.UU. mejoran la aplicación de la ley con relación a los requisitos para importación y exportación.

La competencia o conflicto entre las dos agencias gubernamentales debido a la superposición de autoridades puede diluir el impacto de ambos programas. Por el contrario, la cooperación constructiva puede reforzar ambos programas mediante una mayor eficiencia e identificando los fallos en los programas normativos. Los enfoques para lograr la integración entre los organismos relacionados incluyen:

- ! La integración de los departamentos responsables en una sola unidad.
- ! El desarrollo de convenios entre organismos y memoranda de comprensión que establecen mecanismos y procedimientos claros para el manejo de áreas de superposición de autoridades y/o de interés mutuo.
- ! Los esfuerzos conjuntos ad hoc, como los programas de investigación conjunta.
- ! La revisión formal de cada propuesta de una agencia por parte de otra.
- ! La revisión de las propuestas mediante referencia.
- ! El establecimiento de consejos especiales que sean independientes de cada organismo.
- ! El establecimiento de una entidad o comisión gubernamental independiente.

Policía

La policía local y otros empleados gubernamentales involucrados en la identificación y aprehensión de criminales pueden constituir un recurso valioso para detectar la infracción de las leyes ambientales. En los Países Bajos, la policía local sirve como la herramienta de inspección y aplicación de la ley de los programas sobre la misma aplicación de la ley. Para poder practicar este rol, la policía debe estar perfectamente capacitada; se le debe suministrar el equipo de muestreo necesario y debe contar con soporte técnico de los especialistas ambientales cuando sea necesario. Los Países Bajos han establecido centros policiales regionales que se especializan en delitos ambientales y han suministrado subsidios a la policía para los proyectos de inspección. La policía es responsable de la supervisión y, en caso de delitos ambientales simples, la investigación. También juega un papel importante en la contención y combate de delitos ambientales más serios, incluyendo el delito del medio ambiente organizado. El uso de la policía local como organismo de inspección ha tenido mucho éxito: la cantidad de procesos se ha incrementado sustancialmente en los últimos años y la imagen pública de la policía también ha mejorado mucho.

En Estados Unidos, el FBI (Federal Bureau of Investigation), un organismo gubernamental para la investigación penal y la aplicación de la ley, ayuda a la agencia para la protección ambiental de EE.UU. en la investigación y aprehensión de quienes transgreden la ley ambiental. El FBI y la EPA también ofrecen programas conjuntos de capacitación.

LOS ROLES DE LOS GRUPOS NO GUBERNAMENTALES

Varias organizaciones privadas pueden tener una influencia crítica sobre el éxito y la eficiencia del programa. Como se describe en el Capítulo 7, estos grupos pueden influenciar directa o indirectamente la aplicación de la ley. También pueden ser aliados valiosos en los esfuerzos necesarios para mejorar la calidad del medio ambiente. Los programas de aplicación de la ley del gobierno se aprovecharán al trabajar con estos grupos siempre que sea posible y apropiado.

Asociaciones industriales

Las asociaciones industriales o comerciales realizan el seguimiento y publican el desarrollo de acciones que pueden afectar a sus miembros. Pueden intentar influir en la legislación sobre el medio ambiente o en los programas a medida que éstos se desarrollan. También sirven como canales valiosos para la diseminación de la información de los requisitos, métodos de cumplimiento y actividades sobre el cumplimiento. Sus canales de diseminación incluyen boletines noticiosos, periódicos, bases de datos y conferencias. Las asociaciones de empresas que fabrican equipo para la supervisión de la contaminación o dispositivos de control cuentan con importantes incentivos económicos para diseminar la información sobre los requisitos ambientales.

Asociaciones de funcionarios de gobierno

Estas asociaciones son entidades no gubernamentales que ofrecen un foro para que los funcionarios de gobierno (por ejemplo los alcaldes, los gobernadores) trabajen conjuntamente en la resolución de estos aspectos, mediante su mutuo acuerdo. Al igual que las asociaciones industriales, estos grupos realizan el seguimiento y publican el desarrollo de las actividades que pueden afectar a sus miembros. Estas asociaciones ofrecen un recurso para la disseminación de información y un foro para comentar y hacer recomendaciones relativas a los programas sobre el manejo del medio ambiente.

Sociedades profesionales y técnicas

Los profesionales especializados asesoran tanto a los funcionarios de gobierno como a las comunidades reguladas sobre los aspectos del cumplimiento. Sus sociedades poseen, por lo tanto, un incentivo importante para realizar el seguimiento y disseminar la información sobre el desarrollo de acciones reguladores. También pueden intentar influir en las decisiones normativas y las estrategias de cumplimiento con las que no están de acuerdo. En Estados Unidos, algunas de estas sociedades desarrollan independientemente normas para la industria. En ocasiones, la EPA ha adoptado sus normas en las estrategias de cumplimiento.

Sindicatos comerciales y concejos de trabajadores

Los programas de aplicación de la ley pueden tener un impacto considerable en los trabajadores. Por ejemplo, los trabajadores son miembros que trabajan normalmente en la comunidad local que se benefician mediante el mejoramiento de la calidad del medio ambiente que se deriva de las acciones de la aplicación de la ley. Por el contrario, las acciones para la aplicación de la ley que resultan en cambios profundos de procesos o en la paralización de una operación pueden provocar el desempleo. Consecuentemente, los trabajadores poseen sentimientos y opiniones importantes sobre algunas situaciones relacionadas con la aplicación de la ley. Casi todos los países cuentan con asociaciones o grupos que representan los intereses de los trabajadores. La participación de los concejos de trabajadores u otros grupos que los representan en una instalación particular será importante para el éxito de las acciones realizadas para el logro de la aplicación de la ley en esa instalación. Los sindicatos comerciales u otras organizaciones que representan a trabajadores a nivel regional o nacional se pueden involucrar en el desarrollo de los requisitos y políticas para la aplicación de la ley. En lo individual, los trabajadores también pueden presentar informes de infracciones a las autoridades a través de sus instalaciones.

Universidades

Algunas universidades son centros importantes de profesionales dedicados al medio ambiente y pueden funcionar de manera similar a las sociedades profesionales antes descritas para apoyar e influenciar los programas de aplicación de la ley.

Compañías de seguros

En muchos países, los ciudadanos pueden demandar a la industria por las lesiones personales o los daños a la propiedad provocados por ciertos tipos de actividades relacionadas con el medio ambiente. En teoría, las compañías de seguros que terminan pagando el costo de los juicios tendrían un incentivo para educar a sus clientes sobre los requisitos ambientales y ayudarlos a lograr el cumplimiento de las mismas. Estas compañías son, pues, aliados potenciales de los organismos gubernamentales en la aplicación de los programas de aplicación de la ley.

Grupos de interés público

Los ciudadanos pueden jugar un rol primordial en la configuración e implementación de los programas de ejecución de las leyes ambientales. Con la calidad del medio ambiente en juego, los ciudadanos pueden intentar influenciar la legislación ambiental y los programas de aplicación de la ley a través de su presencia en los foros. Generalmente, estos esfuerzos se coordinan a través de los grupos de interés público. Estos grupos pueden recolectar y publicar información sobre la calidad ambiental y los niveles de cumplimiento en un esfuerzo por influir en la determinación de las prioridades del programa. Si los datos de supervisión recolectados por el programa se publican, estos grupos pueden realizar un seguimiento de la información y, si la ley lo permite, solicitar juicios contra los organismos gubernamentales por no realizar su trabajo y/o contra los transgresores individuales por violar la ley.

Estos grupos de interés público también juegan un papel importante en la divulgación de la información a las comunidades reguladas y a los ciudadanos que están preocupados por la calidad ambiental. Además, los ciudadanos juegan un papel importante como observadores del medio ambiente, detectando las infracciones que ocurren a nivel legal que pueden escapar al control de los funcionarios a cargo de la aplicación de la ley. Los grupos de interés público pueden ser un medio importante en el involucramiento de la ciudadanía.

Uso de contratistas independientes para complementar al personal de gobierno

Las firmas privadas pueden proveer servicios más rápidos y rentables que los organismos gubernamentales. Los funcionarios a cargo de la aplicación de la ley pueden delegar algunas de sus responsabilidades contratando a firmas privadas. Un aspecto a considerar en el uso de contratistas es el aseguramiento de la calidad de su trabajo (consulte el Capítulo 10).

Las empresas privadas han comprobado ser un recurso valioso para la inspección en los Países Bajos durante la escasez de personal y la acumulación de trabajo. Se llega a convenios claros con relación a las actividades que se han de llevar a cabo y a la forma en que se informará de las infracciones y cómo se responderá a éstas. Cualquier acción oficial en respuesta a una infracción es llevada a cabo por los inspectores gubernamentales autorizados. Esta combinación de entidades públicas y privadas a menudo ha sido efectiva y eficiente y puede producir resultados más rápidos que las entidades públicas por si solas.

Los funcionarios del gobierno holandés han tenido cuidado en ofrecer un liderazgo competente y adecuado y en definir claramente la autoridad de los inspectores "privados". Este enfoque también se usa en muchos programas de EE.UU.

Centros Especiales

Los programas nacionales y regionales de aplicación de la ley podrán encontrar beneficioso el establecer centros regionales que ofrezcan servicios especializados, como la capacitación y la asistencia técnica a los programas provinciales y locales. Estos centros pueden servir como depositarios de los recursos especializados que de otra forma no estarían disponibles o no estarían al alcance de la mayoría de programas locales. Esos centros también pueden servir como foro para el intercambio de información e ideas sobre los programas efectivos y pueden mejorar la cooperación y comunicación entre los diversos programas. Estados Unidos, por ejemplo, ha establecido un Centro de Investigación Nacional para la Aplicación de la ley (National Enforcement Investigations Center) (NEIC) en Denver, Colorado, que sirve como recurso técnico y unidad investigadora para desarrollar casos legales contra infractores. Mantiene un personal de investigadores capacitados disponibles para participar en las acciones de aplicación de la ley en cualquier parte del país. Estos investigadores están capacitados en una amplia gama de áreas técnicas, como la supervisión de aguas frías y el muestreo de aguas peligrosas.