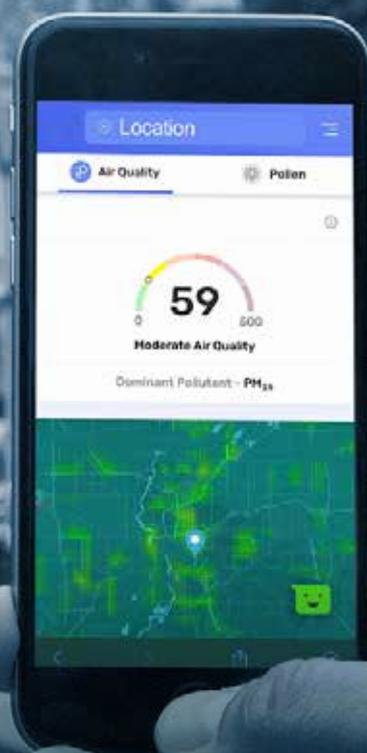


Serie sobre la contaminación atmosférica

La regulación de la calidad del aire

Resumen Ejecutivo



Resumen Ejecutivo

De la regulación de la contaminación atmosférica hacia las leyes sobre la gobernanza de la calidad del aire

"El medio ambiente tiene la particularidad que no se puede compartimentar, ya que lo que ocurre en un lugar puede tener grandes repercusiones en lugares muy lejanos. Las consecuencias de la contaminación o la degradación del medio ambiente tienden a aparecer en los lugares más inesperados. Por lo tanto, se debe tratar de una preocupación que concierne a todo el mundo".

Tribunal Superior de Justicia de Ghana. Center for Public Interest Law and Anor vs. Tema Oil Refinery. Causa número E12/91/07, J. Korbieh, Ghana. www.cepil.org.gh/files/CEPILvs.-TOR.pdf.

Este estudio a escala mundial evalúa la legislación nacional relativa a la calidad del aire en 194 Estados y la Unión Europea, y propone un modelo de gobernanza de la calidad del aire sólido desarrollado como parte de la investigación. El modelo se basa en la diversidad de leyes sobre la calidad del aire existentes en todo el mundo, y en las características propias de la cuestión de la calidad del aire vista como un problema medioambiental y social colectivo, cuya gobernanza requiere un enfoque global.

Un sistema sólido de gobernanza de la calidad del aire es aquel que:

- » Exige a los gobiernos a elaborar y revisar periódicamente normas de calidad del aire aplicables teniendo en consideración los objetivos de la salud pública;
- » Determina la responsabilidad institucional de esas normas;
- » Hace un seguimiento del cumplimiento de las normas de calidad del aire;
- » Define las consecuencias de su incumplimiento;
- » Apoya la aplicación de las normas de calidad del aire con planes adecuados y coordinados, medidas reglamentarias y capacidad administrativa;
- » Es transparente y participativo.

Este informe se centra principalmente en las estructuras legislativas nacionales para introducir y aplicar normas de calidad del aire, reconociendo que los argumentos científicos en los cuales se basan

esas normas probablemente cambien con el tiempo. Si bien no examina si las normas de calidad del aire se cumplen en la práctica, analiza qué medidas legales existen para determinar si dichas normas se cumplen, y qué consecuencias legales tiene su incumplimiento.

Este informe se suma a los anteriores sobre las normas de calidad del aire ambiente con un claro enfoque en la legislación y las estructuras legislativas, y en cómo estas hacen que las normas de calidad del aire ambiente sean vinculantes dentro de cada Estado.

Mensajes clave

Si bien no existe un enfoque único para el control de la calidad del aire, existen razones importantes para incluir las normas de calidad del aire en los instrumentos jurídicos impulsados por el Estado (legislación) como base para una buena gobernanza nacional de la calidad del aire. Entre estas razones, cabe destacar: garantizar la responsabilidad institucional, la transparencia y la rendición de cuentas; crear arquitecturas administrativas para apoyar y afianzar la aplicación de las normas de calidad del aire, incluyendo sistemas de seguimiento y mecanismos de aplicación; incorporar los procesos de revisión de las normas y los planes de calidad del aire, y la importancia simbólica de los compromisos legislativos con las normas de calidad del aire.

La principal orientación sobre la calidad del aire a nivel mundial está basada en la ciencia, tal y como se desprende de los valores establecidos en las Directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la Calidad del Aire relativas a la calidad del aire ambiente. Los valores de estas Directrices no pretenden ser vinculantes para los Estados, pero reflejan un alto grado de consenso científico, lo que les confiere autoridad mundial. Existen razones para elaborar un tratado mundial complementario sobre las normas de calidad del aire ambiente que respalde los objetivos universales de salud pública y la evolución de las salvaguardias de los derechos humanos relacionados con la salud y el aire limpio.

En la mayoría de los Estados, la legislación referente a las normas de calidad del aire ambiente no se ajusta a las Directrices de la OMS sobre la Calidad del Aire, y en algunos casos, conforme avanza el tiempo, se observa un proceso de transición hacia normas más estrictas, sujeto a circunstancias políticas y económicas.

En general, el panorama mundial en cuanto a la legislación sobre la calidad del aire en cada país es diverso. En los sistemas de gobernanza de la calidad del aire se adoptan diferentes criterios, normas y obligaciones, y se implica a diferentes actores. Ello puede explicarse debido a los diferentes sistemas de gobierno y culturas

2 Evaluación global de la legislación sobre contaminación atmosférica

sociojurídicas, los diferentes conocimientos y enfoques técnicos, y los patrones históricos de influencia en relación con la legislación sobre la calidad del aire. La variación de las propias normas de calidad del aire ambiente es especialmente compleja. Las normas pueden establecerse con diferentes grados de rigor en cuanto a los niveles de concentración de contaminantes permitidos; pueden permitirse diferentes concentraciones excesivas o márgenes de tolerancia; las concentraciones pueden promediarse durante distintos períodos de tiempo, y/o pueden aplicarse solo a determinados contaminantes o excluirlos. Esta heterogeneidad dificulta la comparación de las normas entre países.

Esta falta de igualdad de condiciones significa que no existe un modelo único recomendado para la aplicación de las normas de calidad del aire ambiente en la legislación a nivel nacional. También dificulta el control de los problemas asociados a la contaminación atmosférica transfronteriza, y conlleva el riesgo de alimentar la distorsión de la competencia mundial, que debería estudiarse y comprenderse mejor. Además, no concuerda con los requisitos de las políticas mundiales sobre el cambio climático y la neutralidad climática establecidos en el Acuerdo de París de 2015, en lo que respecta a una regulación ambiciosa sobre la contaminación atmosférica.

La ausencia de un régimen internacional en materia de normas de calidad del aire ambiente explica en parte la diversidad de regímenes nacionales, y también podría ser un obstáculo para que determinados regímenes jurídicos evolucionen hacia enfoques más contemporáneos. Muchos países necesitan más orientación.

Este informe explora las dimensiones pertinentes de los marcos jurídicos e institucionales con el fin de ofrecer orientación sobre aspectos esenciales de la gobernanza de la calidad del aire que podrían incorporarse a los regímenes legislativos nacionales. Un régimen jurídico para las normas de calidad del aire ambiente destinado a proteger la salud pública no solo requiere la armonización de las normas a un nivel adecuado, sino que también requiere marcos institucionales que permitan establecer y aplicar esas normas, así como sistemas de seguimiento que permitan determinar con precisión la calidad del aire, y mecanismos para garantizar la responsabilidad institucional y el cumplimiento.

Incluso, aunque en algunos países las normas de calidad del aire ambiente estén recogidas en instrumentos jurídicos, no se establecen en niveles suficientemente estrictos o no están respaldadas por sistemas administrativos sólidos, por lo que corren el riesgo de ser utilizadas como herramientas para la protección legal de la contaminación atmosférica, especialmente en las economías basadas en los combustibles fósiles.

Cualquier iniciativa normativa dirigida a controlar la contaminación atmosférica requiere de un conocimiento fiable de la calidad del aire, lo que permite desarrollar regímenes jurídicos óptimos para controlar de la calidad del aire.

La aplicación efectiva de las normas de calidad del aire ambiente representa un desafío jurídico importante, ya que estas requieren vías legales de cumplimiento para lograr resultados colectivos. En principio, esto debería implicar un mecanismo jurídico de cumplimiento contra el Estado o los agentes públicos. Sin embargo, para muchos países no es fácil establecer una arquitectura jurídica de cumplimiento contra el Estado, siendo más fácil de instituir en los sistemas de gobierno

de varios niveles. Por ello, muchos países centran el cumplimiento de las normas de calidad del aire ambiente en los contaminadores particulares.

El empoderamiento de los ciudadanos es un tema contemporáneo en la legislación sobre la calidad del aire en todo el mundo. Gracias a los requisitos legales de libre acceso a la información sobre la calidad del aire, a la participación pública en la gobernanza de la calidad del aire y, en algunos países, a los derechos justiciables al aire limpio, el conocimiento público sobre la calidad del aire se ha ido acrecentando.

La importancia de las normas de calidad del aire ambiente para la protección de la salud ha cobrado mayor relevancia en las últimas décadas a través de los litigios de interés público, y ello guarda relación con el aumento de los derechos procesales ambientales a nivel mundial y los enfoques estratégicos de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas que actúan en la búsqueda de una mejora en la calidad del aire.

Este informe no establece una lista detallada de medidas regulatorias que los países deben adoptar para garantizar el cumplimiento real de las normas de calidad del aire ambiente, lo cual implicaría una amplia gama de iniciativas políticas y reglamentarias (por ejemplo, desde la planificación y el transporte, hasta la industria y las finanzas). En cambio, el informe se centra en una sólida gobernanza de la calidad del aire y pone de relieve la necesidad de tener regulaciones y políticas bien coordinadas, ya sea entre ministerios o entre niveles de gobierno, con el fin de garantizar la aplicación de las normas de calidad del aire ambiente.

Conclusiones principales

Compromisos internacionales y constitucionales en relación con la calidad del aire

- » No existe un marco legal común para las normas de calidad del aire ambiente a nivel mundial. Todavía no existe en el derecho internacional público un compromiso jurídico claro que contenga normas de calidad del aire ambiente que sea compatible con la vida y la salud de los seres humanos y el medio natural a nivel mundial.
- » Existen algunos instrumentos jurídicos multilaterales de alcance regional importantes en materia de calidad del aire, especialmente en la Unión Europea, el cual requiere que los países signatarios elaboren regímenes jurídicos relativamente sólidos de control de la calidad del aire.
- » El 66% de los países están sujetos a requisitos legales constitucionales que pueden interpretarse (a lo largo del tiempo) como obligaciones legales de tener una calidad del aire aceptable.

Legislación sobre la calidad del aire en los diferentes sistemas de gobierno

- » En los Estados federados o descentralizados, la legislación sobre la calidad del aire tiene una estructura distinta, lo cual ofrece la oportunidad de coordinar las normas mínimas de

3 Evaluación global de la legislación sobre contaminación atmosférica

calidad del aire a nivel nacional y de diferenciar la normativa en los niveles subnacionales de gobierno. En cualquier caso, incluso en los países centralizados, la mayoría de los sistemas nacionales de gobernanza de la calidad del aire implican estructuras de gobernanza a múltiples niveles y compartidas, aunque los enfoques específicos de gobernanza puedan variar significativamente.

Objetivo y alcance de la legislación nacional sobre la calidad del aire

- » Algo más de la mitad (51%) de los regímenes nacionales de gobernanza de la calidad del aire tiene como objetivo principal la salud pública o tanto la salud pública como la salud del ecosistema. Sin embargo, el contenido real de muchos de estos regímenes no se corresponde con este objetivo.
- » Algo menos de la mitad (49%) de los países define la noción de contaminación atmosférica en los regímenes nacionales de gobernanza de la calidad del aire únicamente como contaminación del aire ambiente. En particular, un porcentaje significativo (43%) de los países no define el concepto de "contaminación atmosférica", lo que puede ser indicativo de un sistema débil (o inexistente) de legislación sobre la calidad del aire o una suposición implícita de que cuando se habla del control de la contaminación atmosférica, se hace referencia al control de la calidad del aire ambiente.

Inclusión legislativa de las normas nacionales de calidad del aire ambiente

- » La mayoría de los países (64%) incluyen normas de calidad del aire ambiente en su legislación, mientras que muchos países se encuentran revisando su legislación sobre la calidad del aire (21%) o planean adoptar normas de calidad del aire en su legislación o revisarlas en el corto plazo (16%).
- » La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y las regiones jurídicas de la Unión Europea tienen una incidencia muy elevada de legislación sobre normas de calidad del aire ambiente, reflejado en el Convenio Regional sobre Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia y la legislación supranacional (Directiva 2008/50/CE), vinculantes para estos Estados. Los países de tradición jurídica romanista y los Estados con estructuras constitucionales federales y garantías constitucionales relacionadas con el aire limpio también tienen más probabilidades de haber incluido normas de calidad del aire ambiente en su legislación.
- » De los países que han incluido las normas de calidad del aire ambiente en su legislación, el 13% lo ha hecho en su legislación primaria, el 67% en su legislación secundaria (introducida en virtud de otra legislación que ha permitido su aplicación), el 14% en políticas o directrices (que guardan una relación explícita con el marco legislativo), y el 6% se encuentra en más de una de estas categorías.
- » En al menos el 34% de los países, la calidad del aire ambiente aún no está protegida legalmente (no existe ninguna legislación que la incluya). De estos países, el 86% no tiene ningún tipo de norma

referente a la calidad del aire, y el 14% tiene normas de calidad del aire únicamente en políticas o directrices, pero sin que tengan ninguna relación explícita con alguna base jurídica o marco legal más amplio que conforme una política ambiental.

- » Al menos el 31% de los países tienen competencias para introducir normas de calidad del aire ambiente pero todavía no lo han hecho.

Establecimiento de normas nacionales de calidad del aire ambiente en la legislación

- » Los procesos para establecer normas de calidad del aire ambiente en la legislación suelen estar impulsados y guiados por conocimientos técnicos y dependen de organismos de normalización o comités técnicos, procesos que no siempre son inclusivos, transparentes o responsables.
- » En algunos países existen modelos interesantes para la elaboración de legislación concerniente a la calidad del aire que incluyen el aporte obligatorio de una gran variedad de partes interesadas y expertos, y están a disposición del escrutinio público.
- » A pesar de que existen pruebas de que la contaminación atmosférica puede afectar a los hombres y a las mujeres de manera diferente, este informe no ha encontrado referencias sobre los impactos de la contaminación atmosférica diferenciados por género en ninguna legislación sobre la calidad del aire ambiente.

Normas nacionales de calidad del aire ambiente y valores de las Directrices de la OMS sobre la Calidad del Aire

- » La mayoría de las leyes nacionales sobre calidad del aire incluyen normas de calidad del aire ambiente que no se ajustan a los valores de las Directrices de la OMS sobre la Calidad del Aire en términos de sus estándares más estrictos. Hay varias razones para ello, algunas de ellas positivas (por ejemplo, cuando los países tienen la intención de mejorar sus normas de calidad del aire en el futuro) y otras menos positivas (por ejemplo, cuando los países quieren proteger industrias altamente contaminantes y tienen dificultades para tomar decisiones complejas).
- » En muchos casos puede ser difícil determinar si la legislación realmente se ajusta a las Directrices de la OMS sobre la Calidad del Aire. La redacción legislativa de las normas sobre calidad del aire ambiente requiere precisión. Las normas de calidad del aire ambiente en general están basadas en los niveles de concentración, pero su rigor se ve afectado por características de diseño como el alcance geográfico, la métrica de calidad del aire adoptada, el plazo de cumplimiento, los márgenes de tolerancia permitidos y otros tipos de excepciones. Más de la mitad (55%) de los países permite que en ciertas circunstancias se excedan los límites establecidos de contaminación atmosférica, lo que puede implicar el riesgo de ocultar el verdadero nivel de ambición plasmado en las normas de calidad del aire ambiente.

4 Evaluación global de la legislación sobre contaminación atmosférica

Responsabilidad jurídica de las normas nacionales de calidad del aire ambiente

- » La responsabilidad institucional de las normas de calidad del aire ambiente, incluso cuando se adoptan legalmente, es relativamente débil a nivel mundial. Los requisitos legales para lograr que las normas de calidad del aire ambiente tengan resultados medioambientales garantizados no son la norma: solo el 33% de los países impone al Estado la obligación de cumplir las normas de calidad del aire ambiente establecidas por ley. Incluso, cuando tales obligaciones existen, su verdadero impacto en las fuentes de contaminación puede variar según el rigor o la indulgencia de las normas aplicables.
- » Los tipos de obligaciones más comunes para el Estado cuando no se cumple la legislación sobre calidad del aire ambiente incluyen: el deber de informar del hecho a un órgano competente (como un parlamento o una autoridad medioambiental) (32%), la obligación de elaborar planes para mejorar la calidad del aire (32%), y la planificación de emergencias cuando la contaminación atmosférica es muy elevada (35%). Al menos el 17% de los países no impone ninguna obligación al Estado en su legislación sobre la calidad del aire ambiente.
- » Algunos países establecen que los principales responsables de alcanzar el cumplimiento de las normas colectivas de calidad del aire ambiente son los operadores particulares. Esta individualización de las normas colectivas se centra en las fuentes altamente contaminantes y permite que la responsabilidad del cumplimiento recaiga en un ente privado. Este enfoque puede combinarse con otras formas de responsabilidad estatal en relación con las normas de calidad del aire ambiente, pero en algunos países es la única forma de responsabilidad legal para estas normas, lo que dificulta garantizar que los niveles generales de calidad del aire sean seguros para la salud y que se cumplan las normas nacionales de calidad del aire ambiente.

Zonas nacionales de calidad del aire y seguimiento

- » El aire ambiente, y por tanto las personas y el entorno natural, todavía no está legalmente protegido en todas partes. Esto se debe, en parte, a que los países suelen segmentar su territorio por zonas y aplican las normas de calidad del aire ambiente solo en algunas de ellas. Aunque la zonificación también se utiliza para mejorar la protección de la calidad del aire en determinadas áreas y adoptar protocolos de seguimiento, su uso como medio para restringir el alcance de los controles de la calidad del aire pone en riesgo la protección para todos. En la práctica, los requisitos de zonificación también son intrínsecamente difíciles de cumplir debido a la naturaleza transfronteriza de la contaminación atmosférica.
- » Aunque muchos países hacen un seguimiento de la calidad del aire, su control no es un requisito legal en al menos el 37% de los países. En los países cuya legislación contempla el control de la calidad del aire surgen preguntas importantes en relación con el rigor de este control y cuestiones de capacidad (por ejemplo, en términos de experiencia y financiación).

Cumplimiento de las normas nacionales de calidad del aire ambiente

- » Es complejo incorporar las medidas de cumplimiento de las normas de calidad del aire ambiente en los regímenes de gobernanza de la calidad del aire, lo que refleja el desafío de hacer cumplir los requisitos legales que requieren la coordinación de políticas en varios ámbitos.
- » En algunas jurisdicciones, como la Unión Europea, algunos mecanismos de cumplimiento se han adaptado a la naturaleza colectiva de las normas de calidad del aire ambiente, y a menudo se basan en sistemas de gobierno multinivel. Otros mecanismos de cumplimiento incluyen las demandas civiles de acción colectiva y demandas que pueden interponerse contra operadores particulares por no cumplir los requisitos legales directamente relacionados con las normas de calidad del aire ambiente.
- » Incluso los mejores mecanismos de cumplimiento de la ley serán ineficaces si no cuentan con un apoyo institucional. A partir de la investigación realizada para este informe, se concluye que la falta de capacidad para hacer cumplir la ley es a menudo la razón principal de la deficiente aplicación de la legislación sobre la calidad del aire.

Capacitar a los ciudadanos mediante derechos procesales y sustantivos a la calidad del aire

- » La participación pública y otros derechos procesales relacionados con la calidad del aire son relativamente fuertes a nivel mundial, y ello refleja un creciente movimiento de democracia ambiental que ha transformado la legislación ambiental en muchos países, a la luz del principio 10 de la Declaración de Río.
 - * La mayoría de los países (61%) incluye en su legislación derechos legales de acceso a la información sobre la calidad del aire. En cambio, el 14% de los países con legislación relativa a normas de calidad del aire ambiente no pone a disposición del público el texto principal que las contiene.
 - * El 11% de los países contemplan derechos que comprenden la participación en el establecimiento de las normas de calidad del aire ambiente en su legislación.
 - * El 33% de los países incluye en su legislación el derecho a participar en la elaboración de planes o acciones sobre la calidad del aire.
 - * El 19% de los países cuentan con derechos que contemplan el acceso a la justicia dentro de los regímenes de gobernanza de la calidad del aire, lo que representa una notable evolución en la legislación sobre calidad del aire.
- » Al menos el 25% de los países consolidan derechos justiciables en relación con la calidad del aire.
- » El 27% de los países utiliza los índices de calidad del aire para comunicar al público el estado de la calidad del aire en tiempo real. Sin embargo, la relación entre los índices de calidad del aire

5 Evaluación global de la legislación sobre contaminación atmosférica



Ainars Djatlevskis en Unsplash

publicados y el cumplimiento de las normas de calidad del aire ambiente legalmente vinculantes no siempre es clara.

Coordinación de las políticas y reglamentaciones nacionales para cumplir con las normas de calidad del aire ambiente

- » La coordinación de las políticas para aplicar las normas de calidad del aire ambiente es compleja en muchos sistemas legales. Alrededor de un tercio de los países (35%) cuenta con legislación que incluye requisitos legales para coordinar la política de calidad del aire con el fin de apoyar la aplicación de las normas de calidad del aire ambiente, con algunos ejemplos interesantes de medidas legislativas que buscan fomentar la coordinación de políticas para lograr una buena calidad del aire. En el 41% de los países, existe una relación legal establecida entre la autorización de una actividad industrial o de desarrollo y la legislación sobre la calidad del aire ambiente.

Medidas legislativas nacionales relativas a la contaminación atmosférica transfronteriza

- » Solo el 31% de los países dispone de mecanismos legales para gestionar o abordar la contaminación atmosférica transfronteriza, a pesar de que el transporte transnacional y transcontinental de contaminantes atmosféricos afecta a la calidad del aire nacional.

Normas nacionales de calidad del aire interior

- » Las normas de calidad del aire interior normalmente no se incluyen en la legislación sobre calidad del aire: solo el 7% de los países tiene algún tipo de norma de calidad del aire interior. Se trata de un ámbito importante para el desarrollo legal, especialmente a la luz de los efectos de la contaminación del aire en los hogares, que en los países de bajos y medianos ingresos son desproporcionadamente más graves para las mujeres y los niños.



Peter Nguyen en Unsplash