

Auditoría de la Gestión de Residuos

Bjarne Mørk-Eidem
Auditor General
Noruega

El mundo enfrenta una serie de grandes retos a su medio ambiente. En el documento *Perspectiva Ambiental Global*ⁱ, el Programa Ambiental de las Naciones Unidas evaluó la importancia relativa de cuestiones ambientales en el ámbito de las regiones y entre ellas.

El tema contaminación y residuos urbanos e industriales fue considerado de importancia crítica o importante en todas las áreas del planeta.

En la Conferencia de Río, en 1992, los residuos fueron considerados una de las prioridades de la Agenda 21ⁱⁱ, y recibieron atención específica para asegurar la gestión ambientalmente correcta de productos químicos tóxicos, residuos sólidos y cuestiones relacionadas con aguas residuales y la gestión segura y ambientalmente correcta de residuos radioactivos.

La Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en 2002, abordó las iniciativas para agilizar el cambio en el sentido del consumo y de la producción sostenibles y la reducción de la degradación de recursos, polución y residuos.

Auditorías ayudan a sensibilizar sobre los problemas abordados. Realizar auditorías de los sistemas de gestión de residuos es una forma de ayudar a reducir los problemas provocados por residuos en un país, revelando las deficiencias del sistema de gestión y de los actores responsables e identificando las áreas que necesitan mejoras.

EL WGEAⁱⁱⁱ DE LA INTOSAI RECOMIENDA LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

En su séptima reunión en Ottawa, Canadá, en septiembre del 2001, el Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (WGEA) de la INTOSAI decidió adoptar “residuos” con un segundo tema-clave, aparte del agua. En el tercer cuestionario conducido por el Grupo de Trabajo, un 65% de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSS) identificaron residuos como el principal problema ambiental, junto con el agua dulce (también mencionada por el 65%).

A fin de facilitar las labores de la auditoría en el área de residuos, el Comité Director para el Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medio Ambiental asumió un rol consultivo activo, y un equipo de la EFS de Noruega fue constituida para actuar como una unidad de trabajo, recolectando datos y redactando informes.

El resultado es un documento sobre gestión de residuos que da apoyo a las actividades de auditoría medio ambiental realizadas por las EFSs. El documento contiene informaciones sobre gestión de residuos, y emite y facilita a las EFSs informaciones que pueden ser utilizadas para realizar auditorías en esa área. El documento fue publicado en Marzo de 2004 y está disponible en el sitio web de WGEA, en el enlace Publicaciones WGEA (<http://www.environmental-auditing.org/>).

A continuación, presento la estructura del documento.

CLASIFICACIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS

Residuo es un producto que ya no sirve para la utilización pretendida. Puede estar desgastado, o puede ser el subproducto indeseable de un proceso. Esta definición va más allá de la definición más intuitiva, porque también incluye sustancias totalmente aprovechables que ya no le sirven a su dueño actual.

Hay muchas maneras de clasificar los residuos. Para el legislador, y por tanto para la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), la distinción entre residuo peligroso y no peligrosos puede ser la más importante, puesto que por lo general se aplica una reglamentación diferencial según del tipo de residuo. Tipos especiales de residuos peligrosos incluyen residuos clínico/médicos, equipos electro-electrónicos y residuos radioactivos. En esta presentación los principales tipos de residuos han sido clasificados como: sólidos, peligrosos y radioactivos.

Diferentes tipos de residuos requieren tratamiento y eliminación final diferentes, considerando tanto la composición física y química del residuo y los niveles de peligro. La composición tendrá un impacto en el

proceso de recolección y sobre la posible aplicación del residuo en la producción de energía, compostaje, etc.

En caso de que no se le dé el tratamiento adecuado, el residuo puede representar gran peligro para el medio ambiente, el bienestar y la salud de las seres humanos y de los animales. Residuos radioactivos pueden ser letales y contaminar grandes áreas por siglos. Residuos médicos pueden promover la propagación de enfermedades e infecciones. Residuos peligrosos pueden provocar enfermedades y muertes. La disposición ilegal y la mala administración de rellenos sanitarios comprometen el paisaje y exhalan malos olores, y pueden aun contaminar el suelo y el agua. Su quema contamina el aire.

RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Los problemas creados por los residuos requieren soluciones prácticas y políticas públicas. Los países regulan el tratamiento de residuos con medidas legales, y las autoridades en varios niveles inspeccionan y monitorean las operaciones de los generadores, transportadores y tratadores de residuos. Residuos nucleares y peligrosos son generalmente sometidos a un monitoreo más riguroso que el de los residuos sólidos. Los ciudadanos individuales, sobre todo en zonas urbanas, no tratan sus propios residuos tras las etapas iniciales. Por lo tanto, es importante que los servicios de recolección y tratamiento de residuos se los conduzca de manera adecuada, efectiva y ambientalmente sostenible.

EL ROL DE LAS EFS

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) juegan un rol singular en la auditoría de la gestión de residuos. Cualquier deficiencia en el sistema de gestión de residuos de un país es una cuestión de importancia nacional y, por consiguiente, de interés para la EFS del país. Exponiendo las insuficiencias, la EFS puede ayudar a mejorar la calidad de la gestión de residuos, y con ello a mejorar el medio ambiente nacional e internacional. Esto ya es reconocido, y en el período 1997-99, los miembros de la INTOSAI elaboraron más de 100 informes de auditoría sobre residuos, en por los menos 49 países diferentes. En el año 2000, un 20% de las EFSs informaron que tenían planes para realizar auditorías en el área de residuos en los tres años siguientes.

“En caso de que no se le dé el tratamiento adecuado, el residuo puede representar gran peligro para el medio ambiente, el bienestar y la salud de las seres humanos y de los animales. Residuos radioactivos pueden ser letales y contaminar grandes áreas por siglos.”

COMO DETERMINAR EL FOCO PARA LAS AUDITORÍAS DE RESIDUOS

Nuestro informe sugiere un acercamiento para identificar las áreas prioritarias para la realización de auditorías de gestión de residuos. Este procedimiento tiene cuatro etapas, comenzando con la identificación de los riesgos provocados por residuos en un país. La etapa siguiente consiste en mapear a los actores relevantes y sus responsabilidades. En la tercera etapa, se considera la cadena de residuos, y en la etapa final se elige un foco para las auditorías luego de la consideración de los tópicos de auditoría.

ETAPA 1 – ESCENARIOS DE RIESGO MEDIO AMBIENTAL E PARA LA SALUD

Las auditorías por lo general consideran riesgos financieros. En la auditoría ambiental, el foco principal son los riesgos para la salud y para el medio ambiente.

La primera etapa en la planificación de la auditoría ambiental consiste en crear escenarios de riesgo, identificando las principales áreas problemáticas relacionadas con residuos en el país y el riesgo que representan para la salud pública y para el medio ambiente. Este ejercicio produce un retrato del peligro que los residuos representan. Si se identifican problemas serios en los niveles básicos de tratamiento de residuos, argumentamos que estos tienen importancia nacional y, por consiguiente, la EFS puede interferir para llamar la atención sobre los problemas.

ETAPA 2 – LOS ACTORES Y SUS RESPONSABILIDADES

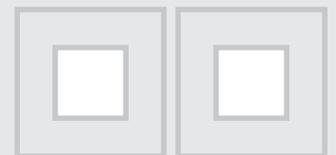
La segunda etapa consiste en crear una visión general de la estructura organizacional del sistema de gestión de residuos. Es muy probable que se creen sistemas distintos para residuos radioactivos, peligrosos y sólidos. Esta visión general debe incluir a los actores más importantes: autoridades en los niveles nacional, regional y local, los generadores de residuos y otros actores que pueden representar riesgo debido a la manera que tratan sus residuos. Los organismos responsables del gobierno y la naturaleza de las relaciones de responsabilidad entre los diferentes actores deben ser identificados.

La mayoría de los países tienen un organismo legislativo responsable por la formulación de políticas medio ambientales y leyes necesarias. Los acuerdos internacionales orientan el trabajo legislativo nacional. En muchos países, una autoridad del gobierno, comúnmente un Ministerio del Medio Ambiente, es responsable por toda la política ambiental a nivel federal o nacional, incluso la gestión de residuos. En otros países, varios ministerios son responsables por diferentes partes del sistema de gestión de residuos. En estos países, es importante mapear cuáles partes de la política están bajo la responsabilidad de cada ministerio y cómo estos coordinan sus labores.

Una serie de funciones importantes quedan bajo la responsabilidad del ministerio, pero éstas por lo común pueden ser realizadas por agencias subordinadas. Es importante considerar si la más alta instancia gubernamental (el ministerio o los ministerios) tienen una visión general de las actividades y cerciorarse de que las están ejecutando bien.

Muchos países tienen una autoridad responsable por el control de la contaminación y por la inspección y monitoreo del medio ambiente y de las actividades que tienen impacto sobre el medio ambiente. Cuando el país tiene una agencia de esta naturaleza, es necesario mapear el rol que ella juega en el sistema de gestión de residuos. Cuando tal agencia esté ausente, la EFS debe identificar quien está ejecutando estas funciones. En caso de que estas funciones no sean ejecutadas, la EFS puede ser responsable de informar a las autoridades relevantes.

Dependiendo del tipo de residuos, las autoridades que administran o regulan los residuos pueden situarse en nivel regional o provincial, o en nivel local o municipal. Todos los actores deben ser mapeados, aunque algunos estén fuera del ámbito de auditoría de la EFS.



ETAPA 3 – LA CADENA DE RESIDUOS

Tras haber mapeado a los actores y sus responsabilidades, se debe considerar los problemas relacionados con la mala gestión. Conocimientos generales relacionados con deficiencias típicas en sistemas de gestión pueden aplicarse.

La cadena de residuos es un buen inicio cuando lo que se busca son defectos en el sistema de gestión de residuos con el objeto de establecer una auditoría.

El *primer nivel* en la cadena de residuos es la prevención, y la finalidad de esta etapa es el uso sostenible de recursos en general.

El *segundo nivel* es la generación de residuos. El gobierno puede influenciar la generación de residuos con incentivos económicos, donde la utilización eficiente de los recursos y la generación limitada de residuos son recompensados. Un ejemplo de este tipo de incentivo es el principio de que “el que contamina, paga^{iv}”

El *tercer nivel* de la cadena de residuos es el Reciclaje, el Reaprovechamiento y la Recuperación. Algunos gobiernos tienen el objetivo de reciclar, reaprovechar y recuperar la mayor cantidad de residuos posible, dentro de lo económico y ambientalmente viable.

El *cuarto nivel* corresponde a la recolección de residuos, generalmente regulada hasta determinado punto por autoridades locales o nacionales, y que puede realizarse por actores públicos o privados. Nuevamente, el control es un instrumento esencial.

El transporte y la exportación de residuos son el *quinto nivel*. Por lo común se hacen exigencias oficiales para la realización de esta actividad. Los operadores pueden ser públicos o privados. El transporte de productos químicos peligrosos requiere de reglamentos rigurosos para evitar posibles accidentes. En cuanto a la exportación de residuos peligrosos, existen normas internacionales rigurosas que obedecer.

El *sexto nivel* es el tratamiento y la eliminación de los residuos, a menudo sujetas a la reglamentación por parte de las autoridades. En muchos países, es necesario tener un permiso de operación, e se realizan inspecciones regularmente.

La posibilidad de que los residuos sean vertidos ilegalmente, *séptimo nivel*, debe ser reconocida. Monitoreo, inspecciones, etc. son los instrumentos de control disponibles, y la base estatutaria es esencial. Tanto el permiso para conducir inspecciones como las sanciones apropiadas deben incluirse en esta estructura.

“Muchos países tienen una autoridad responsable por el control de la contaminación y por la inspección y monitoreo del medio ambiente y de las actividades que tienen impacto sobre el medio ambiente. Cuando el país tiene una agencia de esta naturaleza, es necesario mapear el rol que ella juega en el sistema de gestión de residuos.”

ETAPA 4 – CONSIDERANDO TÓPICOS PARA AUDITORÍA – ELIGIENDO EL FOCO

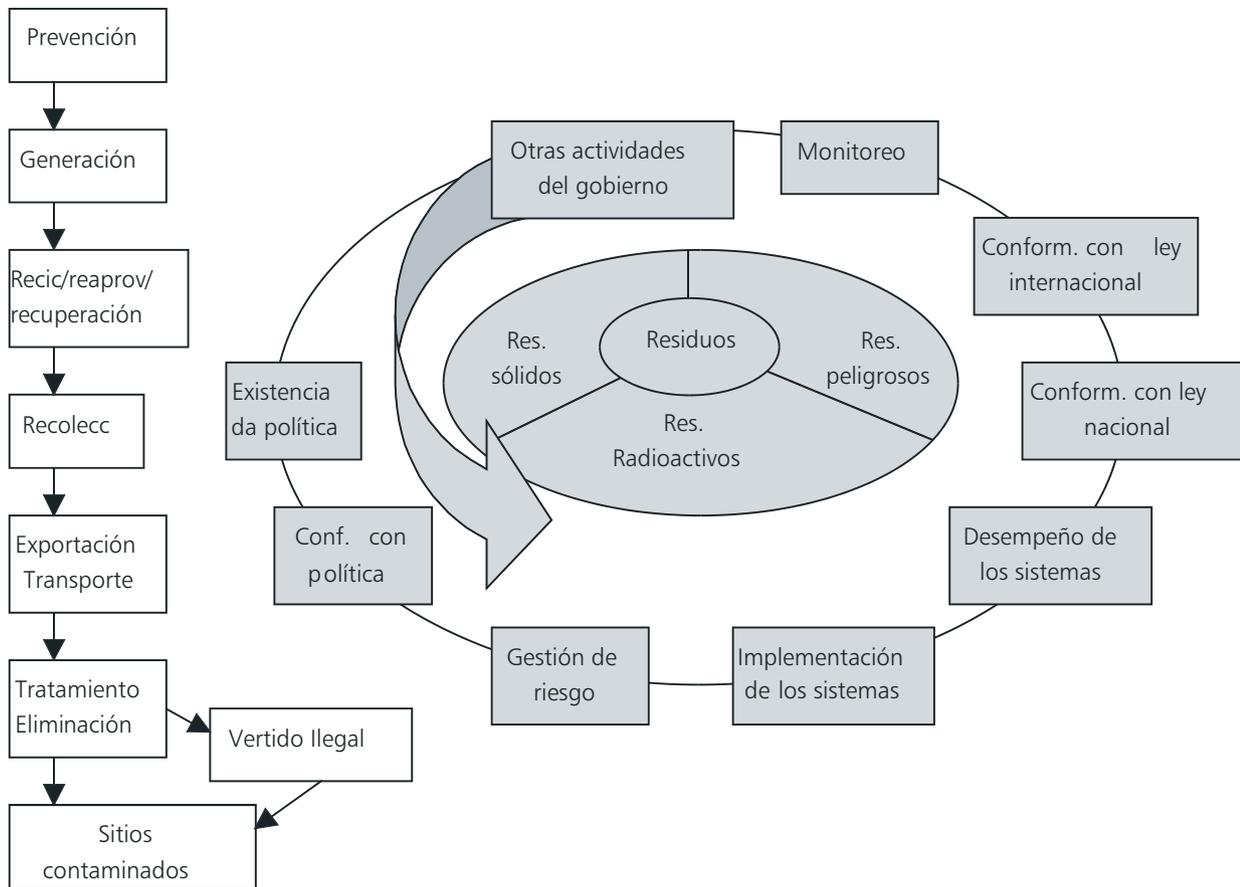
Hay una serie de cuestiones relevantes de las que puede hacer uso el auditor para evaluar la calidad de la gestión de residuos y las áreas problemáticas que pueden revelar las auditorías. Cada tópico de auditoría puede ser abordado en cada nivel de la cadena de residuos.

Tras haber identificado los riesgos más serios, establecido la estructura de autoridad e identificado los retos relacionados con la cadena de residuos, puede surgir un foco para la auditoría claramente. Hay, sin embargo, una serie de preguntas de auditoría que pueden hacerse y acercamientos que pueden elegirse. A continuación, presentamos un ejemplo de pregunta bajo cada título:

- Existencia de política para residuos: ¿Hay una política para residuos que se aplica a cada nivel de la cadena de residuos?
- Conformidad con la política medio ambiental nacional: ¿La política ambiental general y la política para residuos han sido pensadas, especificadas y planteadas en términos concretos en los instrumentos tales como legislación, planes, presupuestos y herramientas financieras?
- Gestión de riesgo: ¿El gobierno tiene una visión general de los riesgos y están adoptándose medidas para administras estos riesgos?
- Calidad del proceso de implementación: ¿Se implementaron políticas, reglamentos, etc. de forma eficiente y efectiva?
- Desempeño del sistema de gestión de residuos: ¿Las agencias responsables cuentan con los instrumentos necesarios para cumplir sus obligaciones respecto de la gestión de residuos?
- Conformidad con las leyes y reglamentos nacionales: ¿Existen prácticas ilegales vinculadas con el tratamiento de residuos?
- Conformidad con obligaciones internacionales: ¿Las políticas, la legislación y las prácticas relativas a la gestión de residuos están en conformidad con las obligaciones y los compromisos internacionales asumidos por el país?
- Monitoreo: ¿Hay un sistema que asegure la necesaria visión general del tratamiento de residuos?
- Efectos de otras actividades del gobierno: ¿Los ministerios, departamento y agencias públicas controlan los residuos generados por actividades bajo su autoridad?

ELECCIÓN DEL FOCO

La inclusión de estos tópicos de auditoría en el proceso de elección de un foco para una auditoría confiere las siguientes tres dimensiones: tipo de residuos, nivel en la cadena de residuos y tópico de auditoría. La siguiente figura permite visualizar las tres dimensiones.



Esta figura ofrece a los auditores una visión general de las áreas prioritarias para examen y de posibles abordajes. Ejemplos de preguntas derivadas de estas tres dimensiones son:

- ¿Existe una política en nuestro país para la prevención de residuos peligrosos?
- ¿La legislación relativa al tratamiento de residuos sólidos está en conformidad con la política ambiental?

- ¿La disposición de residuos radioactivos es adecuadamente monitoreada?

En auditorías reales, una o más de estas preguntas podrán abordarse, como lo es el caso en la mayoría de las auditorías que serán presentadas.

COMO AVANZAR EN LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Como mencioné anteriormente, en 2001 el Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental de la INTOSAI decidió considerar “residuos” como un segundo tema prioritario. En base al documento elaborado por el WGEA de la INTOSAI sobre la auditoría de la gestión de residuos, el Grupo de Trabajo recomiendo que las Entidades Fiscalizadoras Auperiores alrededor del mundo consideren la auditoría de la gestión de residuos y los sistemas que regulan y monitorean esta cuestión en el próximo período del plan de trabajo (2005-2007). Tengo la esperanza de que este esfuerzo conjunto pueda asegurar un foco en este problema de escala del mundo y que ayude a mejorar el medio ambiente.