

Sistemas voluntarios de cumplimiento de la ley ambiental en Canadá, Estados Unidos y México*

José Luis Lezama**

El presente trabajo constituye un análisis comparativo de los sistemas no convencionales para el cumplimiento de la ley ambiental en Canadá, Estados Unidos y México. Estos sistemas constituyen una alternativa puesta en práctica en los países mencionados para incorporar, como parte de la comunidad regulada, el mayor número posible de infractores de las normas ambientales. La importancia de los sistemas voluntarios, además de que complementan los sistemas obligatorios tradicionales, consiste en tratar de llegar a empresas contaminantes que, de otra manera, quedarían fuera del alcance de la ley, por la incapacidad de las autoridades ambientales de cubrir todo el universo empresarial.

Introducción

La evolución reciente de las estrategias emprendidas para el cumplimiento de la ley ambiental en Canadá, México y Estados Unidos se caracteriza por una búsqueda de estrategias e iniciativas que trascienden los mecanismos tradicionales para cumplir y hacer cumplir la ley. En este sentido, los métodos tradicionales que se concentran en el reporte de inspecciones, amonestaciones o procesamientos, se complementan actualmente con esfuerzos dirigidos hacia los transgresores crónicos, hacia la promoción del cumplimiento y divulgación voluntarios y hacia una simplificación de los mecanismos para el correcto desempeño ambiental.

Los tres países de América del Norte han experimentado en los últimos años con mecanismos no convencionales, no obligatorios o voluntarios para el cumplimiento de las leyes ambientales. Estados Unidos ha sido líder en esta materia, no sólo desde el ámbito de las tareas de aplicación de la ley, sino también en los planteamientos jurídicos y políticos. En este sentido, tanto México como Canadá muestran una influencia de la experiencia estadounidense en algunas de las

* Este artículo es parte de una investigación más amplia sobre sistemas no convencionales de cumplimiento con la ley ambiental en los países integrantes del TLC.

** Profesor-investigador, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Adriana Oropeza Llitas participó como asistente de investigación.

iniciativas que han puesto en práctica. En el caso de México, el Programa Nacional de Auditoría Ambiental recoge algunos de los aspectos básicos del modelo estadounidense, sobre todo en lo referente a los estímulos para las empresas participantes. El modelo de auditoría ambiental promovido por las autoridades canadienses, que está contenido en la Canadian Environmental Protection Act (CEPA) de 1988, está muy cercano al de la política oficial de auditoría ambiental de la EPA (Environmental Protection Agency) de Estados Unidos de 1986. De hecho, en Canadá el despunte de la auditoría ambiental empezó a principios de los años ochenta, como una consecuencia de su introducción como herramienta de administración de las subsidiarias de las compañías estadounidenses. La política de cumplimiento de la ley ambiental promovida por el gobierno canadiense insistía en la necesidad de alentar la práctica de la auditoría ambiental, para lo cual disponía que las inspecciones y reportes llevados a cabo con los lineamientos de la Ley Canadiense de Protección al Medio Ambiente deberían de ser conducidos de una manera tal que no inhibieran la práctica de la auditoría. Los inspectores no estaban autorizados para solicitar los reportes de auditoría ambiental durante las inspecciones de rutina para verificar el cumplimiento de la ley. Solamente lo podrían solicitar cuando tuvieran suficientes elementos para suponer que hubiera ocurrido una violación, que los resultados de la auditoría fueran necesarios como evidencia de la violación o que la información solicitada no pudiera ser obtenida por otros medios. Es decir, condiciones bastante cercanas a las planteadas por la EPA.

En Canadá los programas voluntarios de cumplimiento con la regulación ambiental son considerados parte del esfuerzo del gobierno por promover una política de prevención de la contaminación, en contraposición a una puramente de remedio. De acuerdo con el Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente, una política preventiva brinda las siguientes ventajas: minimiza la creación de contaminantes, evita la transferencia de contaminantes de un medio a otro, acelera la reducción y/o eliminación de los contaminantes, minimiza los riesgos a la salud, promueve el desarrollo de tecnologías para prevenir la contaminación, utiliza energía, materiales y recursos más eficazmente, limita con mayor certeza futuras responsabilidades, evita costosas acciones de saneamiento en el futuro y fomenta una economía más competitiva (Boardman, 1992; Edwards, 1992).

La filosofía que rige la política preventiva del gobierno canadiense dentro de la que se insertan los programas voluntarios, hace res-

ponsable a los ciudadanos, tanto desde el punto de vista individual como desde el colectivo, del cuidado al medio ambiente y de la puesta en práctica de conductas preventivas. Hace también un llamado a los distintos niveles de gobierno para que unan esfuerzos de manera coordinada, a fin de instaurar prácticas preventivas. Parte del principio de la complementariedad entre los instrumentos económicos, reglamentarios y los de carácter voluntario. Se trata de utilizar todos los medios disponibles que conduzcan a una mejoría del desempeño ambiental de las distintas entidades económicas, gubernamentales e individuales. Para las autoridades canadienses el principio de la prevención, lo mismo que su práctica, debe de estar presente desde los inicios de todo proyecto o proceso. También es parte de esta filosofía incorporar la planificación como un proceso permanente que incorpore las innovaciones y los avances científicos y tecnológicos. La práctica de la prevención es pensada como acción permanente que acompaña a un producto durante todo su ciclo, esto es, desde su condición de recurso natural, hasta el momento en el que se convierte en desecho. A fin de que se aprecie el verdadero valor de la prevención, se plantea la necesidad de incorporar los costos de la contaminación en el precio de los productos. Finalmente, la prevención de la contaminación es pensada como un mecanismo de impulso a la competitividad nacional e internacional (Seymour y Alexander, 1996).

En el caso de México la auditoría ambiental como mecanismo voluntario, con la finalidad de estimular su práctica y mejorar el desempeño ambiental de las empresas, nace después que en Estados Unidos y Canadá. En México la procuración del cuidado al medio ambiente y los esfuerzos para hacer cumplir la Ley Ambiental de 1988 empezaron prácticamente con la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en 1992. La labor de la Profepa ha sido la de cubrir inmensos vacíos en cuanto a la procuración de la calidad del medio ambiente, pero el papel de los programas voluntarios de cumplimiento de la regulación ambiental es fundamental porque durante muchos años no se legisló y no se crearon normas para regular muchas prácticas ambientales del sector industrial, por lo que a los márgenes de incumplimiento de la legislación existente, hay que añadir aquellas prácticas y conductas ambientales para las que no existen normas. En una primera etapa, el Programa Nacional de Auditoría Ambiental se concentró en grandes empresas como Pemex, CFE, Cemex, etc., pero no está restringido a ese grupo en particular, sino que pretende extender sus beneficios a toda la industria nacional.

El caso Canadá

La constitución canadiense no considera el medio ambiente como sujeto con especificidad propia. Los fundamentos en los que descansa la autoridad en lo referente a la protección ambiental provienen de las leyes criminales, para la paz, el orden y el buen gobierno (Castrilli, 1997). Esto no impide a cada uno de los niveles, federal y provincial, contar con amplios poderes jurisdiccionales para la protección del medio ambiente.

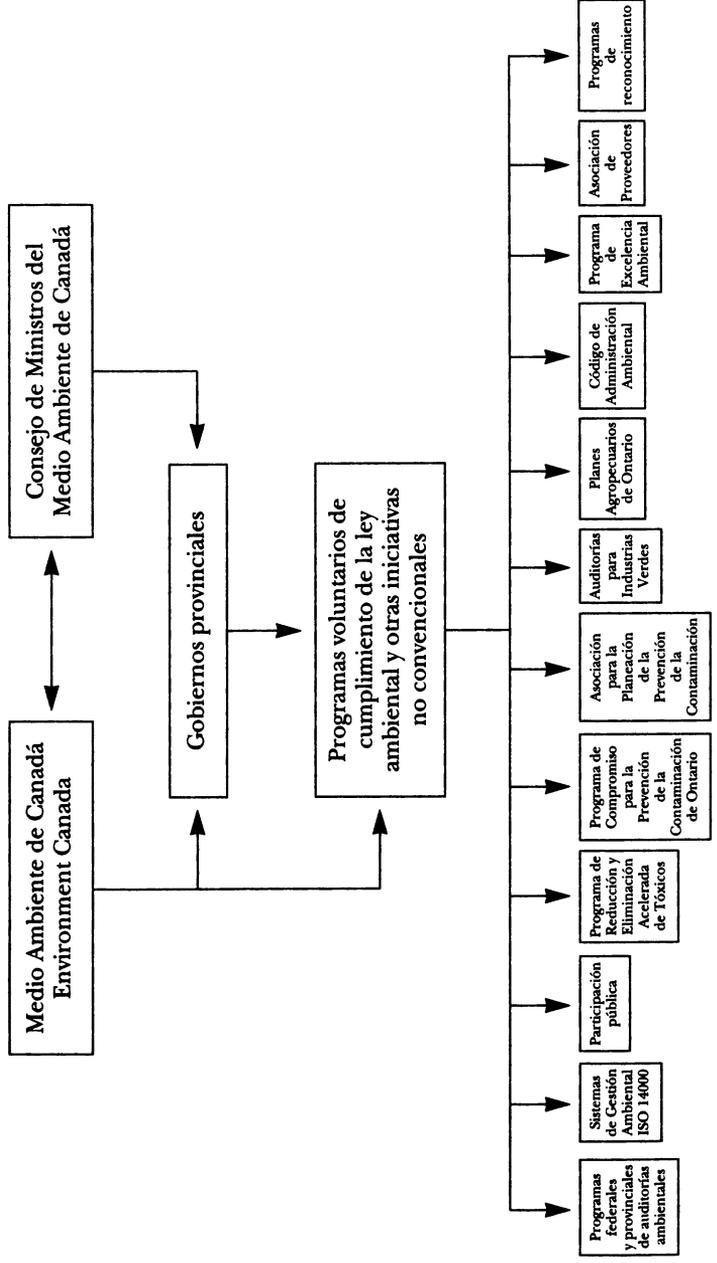
En Canadá existe una división jurisdiccional de poderes bien enraizados entre los niveles federal, provincial y territorial.¹ Este hecho exige una cooperación estrecha entre esos niveles para la efectividad de las políticas ambientales. Para el logro de los propósitos de cooperación y coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno en materia ambiental existe el Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente que se conforma por aquellos ministros que en los niveles federal, provincial y territorial se encargan del medio ambiente. En el nivel federal la institución encargada de la política ambiental es Environment Canada (Medio Ambiente de Canadá).

El gobierno de Canadá se dice comprometido con un intenso programa de prevención de la contaminación en el marco de la búsqueda de un desarrollo sustentable. Como parte de su política preventiva, el gobierno puso en práctica desde junio de 1995 una estrategia federal que incluye el uso de estrategias legislativas, regulatorias, instrumentos económicos e iniciativas voluntarias. La oficina federal para el medio ambiente (Environment Canada), funge como el más alto nivel del gobierno federal y es la responsable de las iniciativas federales para la prevención de la contaminación. El estatuto jurídico que rige las acciones gubernamentales en el nivel federal es la Canadian Environmental Protection Act (CEPA). Pero la actividad regulatoria en el ámbito provincial y las normas que regulan la vigilancia del cumplimiento de las leyes está cubierta de manera amplia por los diferentes estatutos en este nivel territorial, entre otros destacan: Waste Management Act, Environmental Protection and Enhancement Act, Environmental Protection Act, Ontario Water Resources Act y la Environmental Quality Act.

Las autoridades canadienses, más o menos de manera similar a las estadounidenses, miden los grados de cumplimiento y la eficacia

¹ Existen iniciativas de prevención de la contaminación en el nivel federal, pero otras se realizan de manera conjunta entre el gobierno federal y las provincias.

ESQUEMA 1
Sistemas no convencionales de aplicación de la ley Environment Canada



de las tareas para hacer cumplir la ley de acuerdo con los resultados ambientales, avances en lograr que los transgresores significativos regresen al cumplimiento, número de acciones coercitivas y multas aplicadas.

Los métodos voluntarios que se están poniendo en práctica en Canadá actualmente, cubren una gama muy amplia de factores y pretenden favorecer todas aquellas iniciativas que representen una posibilidad para hacer que la comunidad regulada cumpla o supere los estándares de desempeño ambiental. A continuación se mencionan los programas más importantes dirigidos a este propósito.

La auditoría ambiental

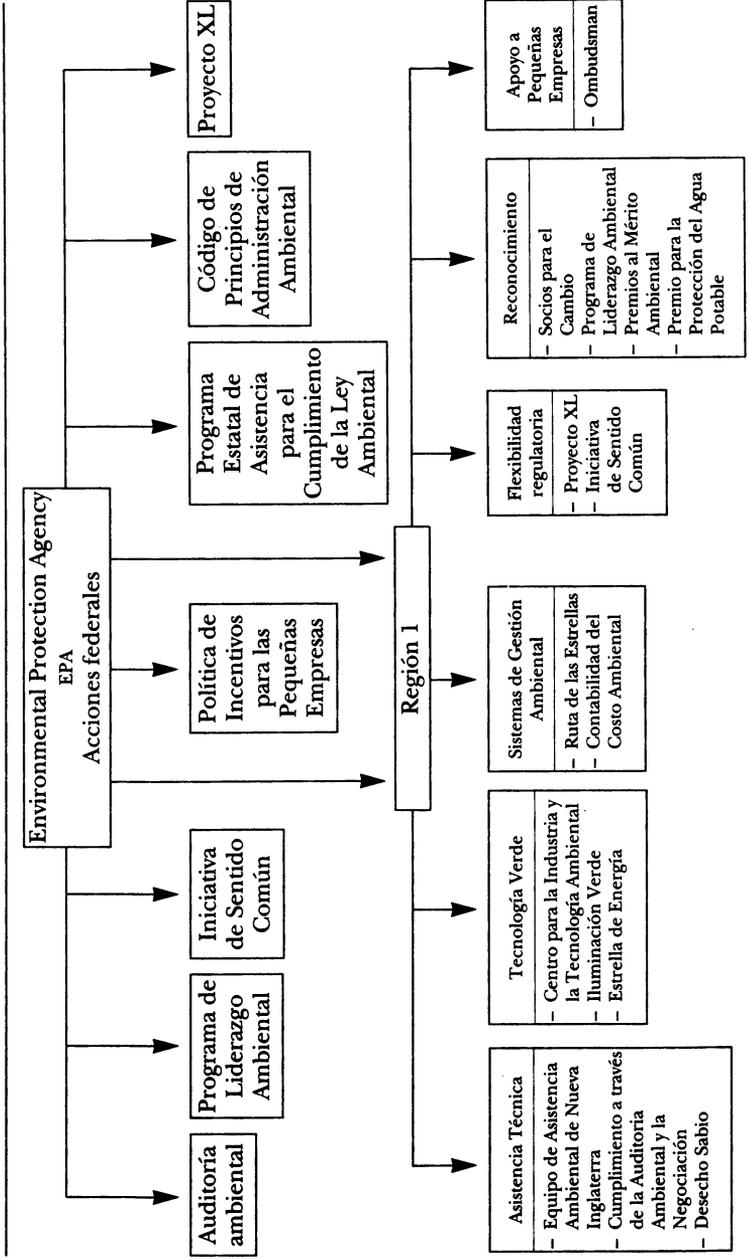
La auditoría ambiental como método para identificar en las industrias el incumplimiento de la regulación ambiental y el hacer más expeditas las acciones correctivas, empezó a ser oficialmente promovida por las autoridades canadienses como parte de la política para el cumplimiento de la ley ambiental instrumentada por el Ministerio para el Medio Ambiente de Canadá en 1988. En esta política, la auditoría es considerada por las autoridades como una herramienta de suma utilidad para evaluar el desempeño y la administración ambiental, tanto para las propias industrias como para el gobierno en su función reguladora.

Las autoridades de Canadá, también siguiendo el modelo estadounidense, han establecido que las inspecciones y las investigaciones que se lleven a cabo para cumplir con la ley, deberán de ser respetuosas de la práctica de auditoría ambiental de las empresas. En este sentido, los inspectores no están autorizados para solicitar reportes de auditoría durante sus inspecciones rutinarias. Pero esto no les brinda inmunidad a las empresas para situaciones de incumplimiento abierto de las leyes. De esta manera, los inspectores pueden solicitar los reportes de auditoría cuando existen razones fundadas para suponer que se ha cometido una transgresión, cuando la auditoría sea necesaria como prueba en un juicio por violación o cuando las autoridades no cuenten con otra vía para obtener la información requerida. En la mayor parte de los casos, la autoridad solicitará oficialmente los reportes de la auditoría ambiental.

También en el nivel provincial se ha empezado a consolidar una cultura de métodos voluntarios de cumplimiento de la ley ambiental. En Ontario, en 1995, se estableció una política para estimular la audi-

ESQUEMA 2

Sistemas no convencionales de aplicación de la ley EPA de Estados Unidos



toría, la autoevaluación y los programas voluntarios, con la finalidad de explorar con métodos no convencionales de mejoramiento el desempeño ambiental de la comunidad regulada. En esta provincia también se ha planteado al sector empresarial que se mantendrá la confidencialidad de toda información proveniente de las auditorías por lo que, salvo algunas excepciones, la autoridad no demanda el acceso a los resultados de las autoevaluaciones ambientales. Las autoridades están muy interesadas en brindar certidumbre a la comunidad regulada de que las prácticas de la auditoría y autoevaluación no se traducirán en juicios y sanciones.

Existen variaciones en el estatuto que las distintas provincias le dan a la auditoría voluntaria y en el grado de inmunidad que se brinda a quienes llevan a cabo una autoevaluación y una revelación voluntaria de su desempeño ambiental. En Alberta está claramente especificado que las auditorías ambientales voluntarias no podrán sustituir el cumplimiento de la legislación y normatividad ambientales. Cuando una transgresión ha sido cometida, la empresa en cuestión debe asumir su completa responsabilidad. Está también plenamente establecido que no se realizará ninguna modificación en la política de aplicación de la ley a cambio de que las empresas realicen auditorías ambientales; la ley debe de ser acatada tal y como está establecida por las autoridades ambientales.

De acuerdo con la oficina encargada del medio ambiente en Alberta, no se exigirá el acceso a los documentos provenientes de una auditoría ambiental para ser usados como prueba en los juicios; no obstante, es atribución del Departamento de Justicia la decisión final en un caso de violaciones reveladas en una auditoría. Por otra parte, es parte de las atribuciones de la oficina para la protección ambiental de Alberta exigir las correcciones de los problemas detectados durante la práctica de la auditoría ambiental.

Las auditorías ambientales en Canadá no forman parte de la legislación ambiental, a excepción de provincias como Nueva Escocia, donde en 1995 se promulgó la Ley del Medio Ambiente, la cual plantea que las sanciones por el incumplimiento serán disminuidas si el responsable del problema, de manera voluntaria, ofrece al Departamento del Medio Ambiente la información obtenida en la auditoría ambiental. Un infractor de la ley tiene la posibilidad de negociar un acuerdo; de esta manera puede ser obviado el juicio y la sanción que de otra manera le correspondería. No obstante, ninguno de estos privilegios se aplica si la información de las violaciones es obtenida por

la propia oficina del medio ambiente, independientemente de las autoevaluaciones (Boardman, 1992; Edwards, 1992).

Sistemas de Gestión Ambiental

Los Sistemas de Gestión Ambiental (EMS, por sus siglas en inglés, Environmental Management Systems) son ampliamente apoyados por la comunidad regulada. Éstos se basan en los estándares de la International Organization for Standardization (ISO) cuyos contenidos están estipulados en la serie ISO 14000. La puesta en práctica de estos sistemas en Canadá es bastante amplia; de hecho más de la mitad de las empresas parecen incluirlos en su gestión.

Aun cuando los EMS se plantean como voluntarios, existen algunos casos en los que han sido impuestos como resultado de una orden judicial. Tal es el caso reportado en Alberta (Castrilli, 1997) en el que una compañía química fue obligada por la corte a implantar uno.

El gobierno de Canadá, lo mismo que los de Estados Unidos y México, no considera que el cumplimiento de los estándares de la serie ISO 14000 y de los sistemas de gestión ambiental en general sean sustitutos de la normatividad oficial. El incorporar estos requerimientos no exime a las empresas de tener que cumplir con las normas gubernamentales de sus respectivos países.

Participación pública en el cumplimiento de la ley ambiental

En Canadá se considera la participación pública en los esfuerzos gubernamentales por hacer cumplir la ley. El público puede participar tanto reportando incidentes de contaminación, como ayudando al gobierno a identificar tendencias en los problemas ambientales en el ámbito local y provincial.

El público puede acudir ante las autoridades de la siguiente manera: *a)* quejarse por un repentino o crónico incidente de contaminación; *b)* mediante la ayuda de programas especialmente desarrollados por el gobierno para capacitar al público para identificar problemas ambientales; así éste puede formular una queja más informada y con mayores elementos de juicio; *c)* el público puede exigir a las autoridades la realización de una investigación cuando detecte problemas ambientales específicos.

Un ejemplo pionero de participación pública en la identificación de problemas ambientales y en su denuncia ante la autoridad es el que

se puso en marcha en British Columbia en 1978, llamado *Observe, Record, Report* (Observar, Registrar y Reportar). Este programa fue establecido para ofrecer al público asesoría sobre el tipo de violaciones, la forma de registrarlas y de reportarlas. Existe también un teléfono de llamadas gratuitas para reportar violaciones a las normas ambientales.

Tanto las leyes federales, como las de algunas provincias como Alberta y Ontario, autorizan a las personas mayores de 18 años a solicitar una investigación cuando tengan sospechas de que se están cometiendo violaciones a las normas ambientales.

Las autoridades federales y provinciales publican un reporte sobre el desempeño ambiental de la comunidad regulada. La calidad de esta información es de fundamental importancia para asegurar un más efectivo involucramiento del público en los programas gubernamentales. En British Columbia se divulga una lista de las empresas más contaminantes para que sean plenamente identificadas.

En algunas provincias, como es el caso de Ontario, la expedición de permisos para la operación de una planta determinada, está condicionada al establecimiento de un comité de enlace con el público, el cual se encarga de recibir y revisar datos del desempeño de la instalación en cuestión para así asegurar el cumplimiento de la normatividad.

Reducción y Eliminación Acelerada de Tóxicos

En 1991 la Oficina Federal para la Prevención de la Contaminación estableció, junto con el sector empresarial, el programa ARET (Accelerated Reduction/Elimination of Toxics) dirigido a lograr una reducción o eliminación de un grupo de sustancias anteriormente determinadas. Este proyecto surgió de una reunión previa entre grupos ambientalistas y altos ejecutivos de algunas empresas que buscaban formas alternativas de mejorar la toma de decisiones.

Uno de los resultados de este programa, en el que participan alrededor de 200 empresas públicas y privadas, es la reducción de más de 10 mil toneladas de contaminantes y cerca de 50% de sustancias químicas de alta prioridad.

Programa Compromiso para la Prevención de la Contaminación de Ontario

El Ontario Pollution Prevention Pledge Program está administrado por la Oficina para la Prevención de la Contaminación del Ministerio

del Medio Ambiente y Energía de Ontario. Sus participantes han acordado reducir sus emisiones más allá de los estándares, valiéndose de los mejores métodos disponibles. El objetivo es reducir (de acuerdo con los niveles de 1990) las emisiones de un grupo de tóxicos persistentes y de químicos bioacumulativos en 90% para el año 2000.

Asociación para la Planeación de la Prevención de la Contaminación

El Pollution Prevention Planning Partnership se lleva a cabo entre el Ministerio del Medio Ambiente y Energía de Ontario y el Ministerio del Medio Ambiente de Canadá. Sus objetivos son similares al mencionado anteriormente. Diversas industrias participan en este programa, destacando la automotriz, la química y la de la aviación.

Auditorías para Industrias Verdes

El programa Green Industry Audits se lleva a cabo entre el sector industrial y el Ministerio del Medio Ambiente y Energía de Ontario. Las auditorías que se realizan son financiadas en 57% por dicho ministerio y su propósito es reducir la generación de desechos y las emisiones al aire y al agua.

Planes Agropecuarios de Ontario

Estos planes han sido desarrollados por la Coalición Agropecuaria de Ontario. Mediante diversos talleres que se han efectuado, los granjeros han tenido la oportunidad de discutir con sus colegas los problemas ambientales de interés común. Las sesiones de discusión han permitido exponer problemas concretos en lo referente a la calidad y tratamiento del agua, instalación de pozos y fosas sépticas, sistemas de administración ambiental, etc. Los participantes intercambian experiencias y proponen soluciones. Estos talleres tienen una función pedagógica, pues enseñan a los granjeros a identificar y a poner en práctica diversas soluciones.

Código de Administración Ambiental

Con esta iniciativa (Code of Environmental Stewardship) las oficinas federales elaboran una estrategia de compras que promueve la prevención de la contaminación. Los departamentos de adquisiciones es-

tán instruidos para adquirir únicamente productos de aquellos proveedores que practiquen sistemas de gestión ambiental, reducción de fuentes y sustitución de sustancias peligrosas por otras alternativas.

Programa de Excelencia Ambiental

El Environmental Choice Program se ha puesto en práctica por el gobierno pero bajo la supervisión del sector privado. Mediante una etiqueta ecológica, clasifica y premia a aquellos productos que satisfagan altos estándares ambientales.

Asociación de Proveedores

Mediante este programa se trata de estimular a aquellos proveedores cuyos productos utilicen una menor cantidad de químicos. El estímulo consiste en pagar a los proveedores no por las sustancias utilizadas sino por el número de unidades producidas (por ejemplo, número de automóviles) a costos por unidad presente.

Programas de reconocimiento

Aquellas empresas que logren estándares elevados en su desempeño ambiental y que contribuyan a un medio ambiente sano y limpio son reconocidas por medio del Premio al Logro Ambiental.

El caso de Estados Unidos

En Estados Unidos el deterioro ambiental que hace crisis en los años sesenta llevó a las autoridades federales a la creación de un conjunto de leyes para la protección del medio ambiente y a la creación de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente (Environmental Protection Agency, EPA) cuya responsabilidad era la de aplicar dichas leyes. Destacan la Ley del Aire Limpio (The Clean Air Act), la Ley del Agua Limpia (The Clean Water Act), la Ley del Agua Potable Segura (The Safe Drinking Water Act), la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos (The Resource Conservation and Recovery Act), la Ley Integral de Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambiental (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act or Superfund), la Ley de Planeación de Emergencia

y del Derecho de la Comunidad para Conocer (The Emergency Planning and Community Right to Know Act), la Ley para el Control de Sustancias Tóxicas (The Toxic Substances Act) y la Ley Federal de Insecticidas, Fungicidas y Rodenticidas (Mintz, 1996; Kerr, 1998).

Debido al gran atraso con que se iniciaron las actividades gubernamentales de preservación y cuidado por el medio ambiente y la escasa normatividad existente, la EPA adoptó una política de aplicación de la ley cuyo espíritu se sintetizaba en la frase "justo pero firme" (*fair but firm*) (Mintz, 1996). Esta etapa inicial se concentró en hacer cumplir la normatividad ambiental en las grandes empresas y en las grandes ciudades. Esos primeros años también se caracterizaron por una intensa y estricta labor de procuración de la ley, sobre todo en algunas regiones, llegándose incluso a destacar la labor de algunos de los procuradores regionales por la firmeza de sus acciones y el gran número de sanciones aplicadas.

Después de un fuerte periodo de regulación y de una política concentrada en los mecanismos de comando y control, empieza en los años ochenta una etapa de experimentación con nuevas iniciativas que pretenden obtener beneficios ambientales, recurriendo a estrategias de prevención para el control de los impactos ambientales y de estímulos a los esfuerzos voluntarios de la comunidad que arranca, sobre todo, con la política de las auditorías ambientales.

Desde los años ochenta ya existía un reconocimiento por parte de las autoridades ambientales de Estados Unidos, de los límites que poseen los instrumentos jurídicos ortodoxos para lograr una mayor efectividad en el logro de los objetivos ambientales (Mintz, 1996; Furger y Dietz, 1997). Adicionalmente, la EPA reconoce su incapacidad para cubrir a toda la comunidad regulada mediante su sistema de inspecciones. Pero está implícito también en este reconocimiento que aun con una mejor vigilancia quedaría una proporción considerable de esta comunidad sin la acción reguladora gubernamental (Parent, 1997). Por otra parte, existe también la certeza de las autoridades ambientales de Estados Unidos de la necesidad de mejorar el desempeño ambiental de las empresas, mediante el establecimiento de estímulos, reconocimientos públicos y reforzamiento de una conciencia ambiental entre la comunidad. Es decir, un reconocimiento a la importancia de incursionar sistemáticamente con los métodos no obligatorios de procurar el mejoramiento ambiental.

En este contexto, la EPA ha puesto en práctica desde los años ochenta una política de cumplimiento de la ley ambiental que, por

una parte, muestra una voluntad de hacer cumplir la ley de manera rigurosa y, por otra, abre posibilidades para el establecimiento de mecanismos no convencionales de cumplimiento de la legislación en los que lo fundamental es crear un clima de confianza entre la comunidad regulada que propicie mejores logros ambientales. En algunos casos esto significa flexibilizar la aplicación de la ley, reducir o eliminar las sanciones civiles y penales o premiar el desempeño ambiental de aquellos que corrigen de buena fe sus problemas o que van más allá de los estándares oficiales (Mintz, 1996; EPA, 1997a). A continuación se mencionan los programas más importantes de esta naturaleza.

La auditoría ambiental

La auditoría ambiental nace como una herramienta de administración empresarial antes de que las autoridades la planteen como objeto de la política ambiental. No obstante, es requerida con mayor énfasis por las empresas en el siguiente contexto: La voluntad del gobierno de Estados Unidos de hacer frente con mayor rigor al deterioro ambiental que empieza a hacer crisis en los años sesenta y setenta y que se llega a expresar en forma de grandes accidentes que impactan a la opinión pública; la necesidad de los empresarios estadounidenses de evaluar su grado de cumplimiento con el sistema regulatorio, a fin de determinar su grado de responsabilidad en la generación de daños al medio ambiente; el convencimiento de las empresas de que es más redituable invertir en la puesta en práctica de sistemas eficientes de administración ambiental que les ayude a prevenir y corregir problemas en su desempeño ambiental, que pagar altas multas o asumir responsabilidades por daños, y la fuerte labor regulatoria de la EPA de los años ochenta, que sin duda influyó en el auge corporativo de las auditorías ambientales (incluyó la Resource Conservation and Recovery Act y la Comprehensive Environmental Response and Liability Act (Mintz, 1996; Kerr, 1998).

El auge de la auditoría ambiental se debe también a la existencia de la Security and Exchange Commission, encargada de la administración de las leyes de valores y que como parte de los derechos de los inversionistas estadounidenses, decidió que era obligación de las compañías que cotizan en la Bolsa de Valores que cumplieran con las leyes ambientales y que pusieran en práctica sistemas de auditoría ambiental a fin de evitar transgresiones a la normatividad que llevaran a las empresas a juicios penales o administrativos que pudieran afectar a

los inversionistas. Otro estímulo a la auditoría fue la aprobación, en 1991, de la "guía de sentencias" de la Comisión de Sentencias de Estados Unidos, según la cual los transgresores de las leyes ambientales serían sujetos de sanciones más severas, por lo que las corporaciones estadounidenses empezaron a desarrollar programas ambientales que pretendían ir más allá de las auditorías de cumplimiento básico. El Environmental Management System también representó un estímulo para la auditoría ya que esta estrategia de administración ambiental no sólo permite a las empresas cumplir con la normatividad ambiental, sino también evitar impactos financieros negativos. Además ha contribuido el hecho de que, mediante los acuerdos de cumplimiento establecidos entre la autoridad y las empresas infractoras de la normatividad, estas últimas son obligadas a establecer programas de administración ambiental y a tener auditorías de terceras partes (EPA, 1997b).

El uso de las auditorías ha sido también estimulado por los Programas Administrativos de Calidad Total que se desarrollaron a fines de los ochenta y cuyo objetivo era mejorar el cumplimiento de la normatividad (esta doctrina fue codificada en ISO 9000 y ha servido para poner los fundamentos para la evaluación ambiental ISO 14000).

El desarrollo del ISO 14000 fue otro factor de estímulo a la auditoría ambiental. La International Organization for Standardization desarrolló guías para la auditoría ambiental a fin de facilitar el desarrollo de sistemas de administración ambiental compatibles y crear un lenguaje internacional de auditorías. El ISO 14000 Guidelines for Environmental Auditing establece los principios generales para la conducción de auditorías ambientales (objetivos y alcances, procedimientos sistemáticos, criterios de auditoría, evidencia y hallazgos, confidencialidad de los hallazgos de la auditoría y conclusiones y reporte de los resultados) (Mintz, 1996).

La auditoría está planteada como un instrumento de identificación de problemas en el desempeño ambiental de las empresas y es una parte integral de los sistemas de administración general. Una auditoría debe incluir un equipo o administrador de auditoría, independiente de las actividades productivas, un programa estructurado de procedimientos de auditoría por escrito, un sistema para reportar los hallazgos al administrador en jefe y un programa de acción correctiva.

Desde el punto de vista de las empresas, la auditoría es un instrumento fundamental para cumplir con las leyes ambientales y de seguridad laboral. Un argumento a favor es que la solución de los

problemas en el momento en el que son detectados permite ahorrar recursos y evita responsabilidades y costos ambientales en el largo plazo.

Por otra parte, es importante mencionar que la EPA no exige a las empresas privadas realizar auditorías ambientales, pero puede proponerlas en los decretos de consentimiento y otros tipos de negociaciones, si es que proveen remedios para los problemas identificados y se estima que reducen la aparición de problemas similares en el futuro. La EPA alienta a la comunidad regulada a utilizar la auditoría ambiental para administrar sus instalaciones y cumplir con las leyes ambientales y regulaciones. No obstante, las auditorías han sido una actividad voluntaria para empresas y agencias públicas.

La política de auditoría ambiental de la EPA nace en el contexto del derecho consuetudinario estadounidense que protege contra la divulgación de la documentación que las empresas u otras entidades obtienen mediante análisis autocríticos. No obstante, la existencia de este privilegio no es siempre aceptado por las cortes, en la medida que se opone a otro derecho también muy enraizado en el sistema jurídico estadounidense, el derecho que los individuos tienen a la información.

En 1994 la EPA se planteó una revalorización de su política. El propósito era promover la autofiscalización prometiendo la no revisión de los reportes de las autoauditorías durante las inspecciones regulatorias, a menos que la información obtenida de esa manera no pudiera obtenerse mediante otros procedimientos. Como parte de esta propuesta de estímulos, la EPA ofreció reducciones parciales de sanciones administrativas y judiciales por violaciones a la regulación ambiental que fueran descubiertas durante las autoauditorías y que le fueran reveladas voluntariamente. Estas iniciativas quedaron provisionalmente plasmadas en la llamada Política Final, dada a conocer en diciembre de 1995. De acuerdo con ésta, las empresas que deseen beneficiarse de las reducciones en las sanciones deberán descubrir la violación mediante procedimiento administrativo y voluntario, y revelarlo inmediatamente por escrito a la EPA. La violación debe ser identificada y descubierta sin que medie una requisición gubernamental, una demanda ciudadana, el registro de una queja de una tercera parte, el reporte de la violación por denunciante (anónimo) y no por una persona autorizada. Se debe corregir la violación en un plazo de 60 días o negociar un acuerdo de reparación y se aplicarán medidas para evitar la recurrencia. Además, para ser beneficiarios de esta polí-

tica, las empresas no podrán tener un historial de violaciones repetidas, y las violaciones que presenten no deberán haber resultado en un daño real serio o una amenaza inminente y sustancial; tampoco se habrá transgredido un acuerdo de consentimiento con la EPA con la cual deberá haber una voluntad de cooperación.

La Política Final de la EPA ofrece diversos incentivos para estimular la autofiscalización, la autorrevelación y la corrección expedita de los problemas de desempeño ambiental. Entre ellos destaca la eliminación de las sanciones, basadas en la gravedad de la infracción, cuando se realiza una inmediata revelación y corrección. Estas sanciones se eliminarán en aquellas infracciones encontradas por medio de cualquier procedimiento documentado de autofiscalización, siempre y cuando la compañía demuestre que posee un sistema de administración con los criterios apropiados de "diligencia debida". La EPA se reserva el derecho de reclamar el beneficio económico que una empresa infractora pudo haber obtenido en relación con aquellas que sí cumplieron e incurrieron en los gastos del cumplimiento. Como un estímulo adicional, las sanciones basadas en la gravedad de la infracción serán reducidas en 75% para una violación que sea voluntariamente descubierta, revelada y corregida expeditamente, aun cuando no sea encontrada por medio de una auditoría ambiental y la empresa no demuestre la aplicación de la "diligencia debida". Se trata de invitar a las compañías a acercarse a la EPA y trabajar conjuntamente en un programa de administración para el cumplimiento.

La EPA no recomendará juicios criminales contra una agencia regulada que descubra violaciones por medio de una auditoría ambiental o "diligencia debida", que es revelada y corregida inmediatamente. Se trata de estimular a quienes tienen un buen desempeño ambiental, por lo que no funciona para quienes tienen una actitud deliberada de ocultamiento y de no cumplimiento. La EPA, a pesar de toda su discrecionalidad, se reserva el derecho de emprender acciones penales contra conductas delictivas de cualquier entidad individual.

La EPA ofrece la eliminación de auditorías rutinarias. Sin embargo, cuando la EPA tenga una evidencia independiente de violaciones, buscará la información pertinente para la determinación del tipo de problema y del grado de responsabilidad. De todas maneras una violación corregida inmediatamente reduce la responsabilidad penal (EPA, 1995 y 1997a).

De otro lado, la existencia de leyes federales en Estados Unidos no elimina diversos grados de autonomía en las legislaciones estata-

les y en muchos casos, posiciones que podrían ser contrarias a los planteamientos de la política federal. La EPA misma apoya las iniciativas de los estados que pudieran traducirse en formas alternativas o complementarias del cumplimiento de la legislación federal. No obstante, como se verá más adelante, se opone a algunas de las propuestas e iniciativas surgidas en el nivel estatal. Algunos estados han tomado iniciativas mediante las cuales se pretende establecer privilegios que garanticen la confidencialidad de los reportes de auditorías ambientales voluntarias. El modelo de Ley de Privilegio está tomado del Privilegio Estatutario para Auditorías Ambientales del Estado de Oregon de 1993 (Parent, 1997), que fue el primero en Estados Unidos y que establece que “un reporte de auditoría ambiental será privilegiado y no será admisible como evidencia en ninguna acción legal en cualquier procedimiento civil, criminal, o administrativo”. Existen excepciones a estas leyes. Éstos son los casos de: *a*) la información requerida por la ley; *b*) la información obtenida por la agencia reguladora por observación, muestreo o monitoreo, y *c*) aquella información que es obtenida por una fuente independiente de la auditoría.

Existen diversos niveles de inmunidad en las legislaciones de muchos estados. De hecho, en 18 estados se contaba a mediados de 1997 con algún tipo de inmunidad, pero existen también muchas variaciones entre estados. Algunos, como es el caso de Nueva Jersey, sólo brindan inmunidad para violaciones menores y no exigen que éstas se identifiquen mediante auditoría ambiental. Dakota del Sur posee un estatuto de inmunidad pero no provee privilegio por la auditoría (Parent, 1997; Kerr 1998). La EPA ha señalado en reiteradas ocasiones su interés en trabajar de manera coordinada y con un espíritu de apertura con los gobiernos estatales y locales, a fin de encontrar mecanismos y enfoques innovadores que, sin romper con las leyes federales, permitan un mejor logro de las metas ambientales.

No obstante, su actitud ante los privilegios y las leyes de inmunidad promovidas en varios estados es de rechazo en la medida que, supone, alienta el secreto en el manejo de los problemas ambientales, generando desconfianza en la opinión pública. En el derecho estadounidense tiene un rango muy elevado el derecho del público a tener acceso a la información. La EPA no considera que su negativa a aceptar los privilegios afecte el buen éxito de su política de auditoría ambiental, porque aun con la oposición que tiene a estos privilegios las

auditorías han aumentado y por otra parte, la EPA no usa con frecuencia los resultados de las auditorías como elementos de prueba en los procesos contra los infractores. El hecho de que la EPA haya decidido reducir las sanciones civiles y la responsabilidad penal para aquellas compañías que auditan, divulgan y corrigen infracciones es razón suficiente para mantenerse firme en su oposición a los privilegios (Parent, 1997).

En realidad lo que se confronta en estas posiciones entre la EPA y los gobiernos de los estados son, por una parte, las atribuciones que las leyes federales le dan a la EPA para el cumplimiento de las leyes ambientales y, por otra parte, el reconocimiento que la autoridad federal hace de la necesidad de flexibilizar sus posturas para dar cabida a la innovación, así como a todas aquellas propuestas que finalmente contribuyan al objetivo de lograr una mejor calidad del medio ambiente.

Los estados están obligados por el artículo V de la Clean Air Act (Ley del Aire Limpio) a someter a revisión y aprobación de la EPA sus programas operativos para el logro de las metas en lo referente a la calidad del aire y de las demás leyes ambientales. Éstos deben mostrar que cumplen con las exigencias estatales para el control de emisiones, así como las medidas concretas que se toman para cumplir con todas las obligaciones derivadas de la ley federal del aire. Los estados están obligados a enviar a la EPA un testimonio legal por parte del procurador estatal, en el que se certifique que las leyes estatales brindan las condiciones adecuadas para el cumplimiento de sus programas. Es privilegio de la EPA aceptar o no los programas de los estados o imponer sanciones a quienes no sometan sus programas para su autorización o que no lleven a cabo los cambios propuestos (Parent, 1997; Kerr, 1998).

La EPA, como parte de estas sanciones, puede vetar la asignación de donaciones federales a los estados, desaprobar proyectos de desarrollo carretero interestatal o de mantenimiento de carreteras. Algunos estados han expresado su inconformidad contra algunas disposiciones federales que, argumentan, atentan contra su soberanía.

En resumen, la auditoría aparece como una herramienta de autofiscalización de mucha utilidad. Aunque no existe ninguna ley que proteja de manera absoluta contra el uso de los documentos autoevaluativos por parte de la autoridad, en la práctica éstos raras veces han sido utilizados como evidencias en casos de juicios penales o administrativos.

Programa de Liderazgo Ambiental

El Environmental Leadership Program es un programa diseñado para ofrecer estímulos a aquellas empresas o instalaciones que desean promover enfoques innovadores. Es una de las iniciativas de la administración del presidente Clinton dentro de la llamada "Reinvención de la regulación" para lograr resultados ambientales al menor costo. Una empresa líder ambiental debe, además de tener un historial de buen cumplimiento, poseer un efectivo sistema de gestión ambiental, que dentro del marco del Programa de Liderazgo Ambiental significa un enfoque estructurado e integrado para identificar necesidades ambientales y mejoras para el engrandecimiento, protección, cumplimiento, remedio y superación de las normas. Para este programa, un sistema de gestión ambiental es adecuado, siempre y cuando incluya elementos organizacionales que aseguren un consistente y permanente cumplimiento de los requerimientos ambientales legales. Debe conducir auditorías ambientales regularmente, usando auditores externos independientes o incluso la autocertificación a fin de verificar el cumplimiento. La auditoría constituye una pieza fundamental del programa de liderazgo, en la medida que para la EPA, es su práctica amplia, sistemática y profesionalizada lo que garantizará un desempeño ambiental exitoso. La auditoría facilita la autofiscalización y permite a las autoridades usar de manera más eficiente sus recursos. Asimismo, un sistema de gestión ambiental debe compartir sus experiencias con otros, por ejemplo, mediante tutorías o enseñanza con expertos que ayuden a otras empresas a mejorar sus sistemas de administración y su desempeño ambiental, pero se trata no solamente de enseñar a las otras compañías a cumplir con la normatividad existente, sino incluso a ir más allá de los estándares oficiales. La tutoría incluye compartir información, asistencia en el cumplimiento por medio de visitas a las empresas y asistencia en el establecimiento de los sistemas de administración ambiental.

Además, el sistema debe hacer partícipes a los empleados, la comunidad y al público en general ya que son los agentes fundamentales para cualquier propuesta de mejoramiento ambiental. En la comunidad se trata de enriquecer las relaciones entre la empresa líder y los miembros de la comunidad, permitiendo a éstos hacer llegar sus perspectivas e intereses en los asuntos que les competen en materia de impacto o daño ambiental derivado de las actividades empresariales. Las empresas participantes del programa piloto han ensayado di-

versas formas de comunicación con la comunidad a través de grupos de asesores, boletines y reuniones comunitarias en donde informan y reciben retroalimentación por parte de la comunidad sobre el estado de las operaciones de las empresas y sobre posibilidades de mejoramiento. Los empleados reciben cursos de entrenamiento y de requerimientos de responsabilidad ambiental. También se incluyen cursos de sensibilización sobre distintos aspectos ambientales.

El programa, que empezó con un grupo de 12 empresas piloto, les otorgará un reconocimiento público por su participación, por medio de un certificado emitido por la EPA y un logo de pertenencia al programa de liderazgo que podrá ser usado en las instalaciones, mas no en los productos. Contarán también con un periodo limitado para corregir cualquier infracción descubierta durante el periodo experimental del proyecto, una reducción en el número de inspecciones, expedición de permisos de manera expedita, permisos más duraderos y modificaciones dinámicas a los permisos.

La Iniciativa de Sentido Común

Esta iniciativa (The Common Sense Initiative) se ubica también como parte del esfuerzo del gobierno estadounidense por recurrir a mecanismos no convencionales de aplicación de la ley, con el objeto de mejorar el logro de las metas ambientales. Para los administradores de la EPA, la política de aplicación de las leyes ambientales en las últimas tres décadas había dado muestras de debilidades y de vacíos que impedían mejores resultados en materia de calidad del medio ambiente: la innovación y el sentido común podrían ser obstruidos por un sistema de regulación que, además de complicado, se mostraba rígido; una empresa pequeña podía estar regulada hasta por 10 grandes estatutos y tenía que elaborar muchos reportes que más que traducirse en mejoras al medio ambiente, aumentaban el papeleo burocrático. Ese carácter rígido y complejo alentaba conflictos innecesarios, cuellos de botella y no resolvía las contradicciones entre la necesidad de un ambiente limpio y sano y los requerimientos de crecimiento económico.

Es éste el contexto en el cual se plantea la Iniciativa de Sentido Común; la EPA ha convocado a los representantes de los gobiernos federal, estatal y local, a los grupos ambientalistas, trabajadores e industria, con el propósito de analizar la escala completa de requerimientos que impactan a seis industrias que se tomaron como caso piloto.

Se trata de cambiar las regulaciones ambientales que sean muy complicadas e inconsistentes por otras más adecuadas. Mediante el acuerdo mutuo de los participantes en la iniciativa, se pretende promover una cultura preventiva de la contaminación. El espíritu de la propuesta es el establecimiento de estándares ambientales sólidos, pero al mismo tiempo estimular el sentido común, la innovación y la flexibilidad. El propósito final es un medio ambiente más limpio al menor costo, tanto para los contribuyentes como para la industria.

El marco jurídico de esta iniciativa es la Ley del Comité de Asesores Federales, en la que se especifica la forma en la que las agencias federales pueden buscar asesoría externa. La coordinación de esta iniciativa está a cargo de un consejo y un subcomité. Éstos tienen representantes de todos los agentes participantes en el grupo piloto y están presididos por un administrador y un subadministrador de la EPA.

Política de Incentivos para las Pequeñas Empresas

La intención de esta política es promover el cumplimiento de las empresas pequeñas, brindándoles incentivos especiales para que participen en programas de asistencia y conduzcan auditorías ambientales. El antecedente de esta política es la enmienda a la Ley del Aire Limpio de 1990 en la cual se plantea la necesidad de que los gobiernos de los estados establezcan programas de asistencia para las pequeñas empresas para que se le brinde asistencia técnica y ambiental a ese sector tan importante de las fuentes estacionarias de contaminación atmosférica. Siguiendo con esta línea de acción, la EPA emitió, en agosto de 1994, una política de respuesta a la aplicación de la ley para fuentes estacionarias, en la cual habilitaba a los programas estatales autorizados o delegados a considerar una posible no penalización contra aquellas pequeñas empresas que acudieran ante la autoridad en busca de asistencia para el cumplimiento voluntario y que se comprometieran a la corrección de las violaciones descubiertas durante esta asistencia en un periodo determinado; o bien, a mantener confidencialidad sobre la información que identifica los nombres y localización de pequeñas empresas descubiertas en violación de la ley durante la realización de la asistencia.

La política de estímulo a las pequeñas empresas para el cumplimiento de la ley ambiental deriva de: las 25 reformas anunciadas por el presidente Clinton el 16 de marzo de 1995, la Reforma Regulatoria del 21 de abril de 1995; y la sección 323 de la Ley de la Imparcialidad

de la Ejecución Regulatoria para las Pequeñas Empresas del 29 de marzo de 1996 (esta política funciona para aquellas empresas que tengan 100 o menos empleados).

Como un estímulo para este importante sector de la iniciativa privada, la EPA ha ofrecido la eliminación total de todas las sanciones civiles a aquellas empresas pequeñas que cumplan los cuatro criterios que a continuación se mencionan:

1) Cuando la pequeña empresa ha realizado esfuerzos de buena fe para cumplir con los requerimientos ambientales aplicables. Esto deberá ser demostrado al recibir la asistencia ya sea del gobierno o de una empresa apoyada por el gobierno. Las violaciones deberán ser detectadas durante la asistencia para el cumplimiento. En el caso de los programas de asistencia confidencial, se deberán divulgar las violaciones a la agencia regulatoria apropiada; también se podrá optar por la conducción de una auditoría ambiental voluntaria, siempre y cuando se divulguen rápidamente y por escrito a la agencia apropiada, todas las violaciones descubiertas en la auditoría.

2) Que en los últimos tres años la pequeña empresa no haya sido sujeto de un requerimiento de información, carta de advertencia, notificación de violación, citación de campo, demanda ciudadana u otra acción ejecutoria de cumplimiento o mitigación de pena recibida, de acuerdo con esta política por la violación actual. La empresa no deberá haber estado sujeta a más de 20 acciones de cumplimiento por transgresiones ambientales.

3) La empresa deberá corregir la violación y remediar cualquier daño en un periodo de seis meses después de su descubrimiento. Podrá solicitar otros seis meses si demuestra que está usando tecnología preventiva.

4) Deberá demostrar ausencia de dolo y que no existe conducta criminal, para lo cual se deberá considerar que la violación no haya causado daños serios a la salud pública, seguridad y medio ambiente; que no presente amenaza inminente y sustancial a la salud pública y al medio ambiente; que no represente una amenaza significativa a la seguridad, salud y medio ambiente, y que no implique una conducta criminal.

Si la empresa reúne los requisitos, pero necesita de un tiempo más largo para las correcciones o que haya obtenido un beneficio económico significativo con su conducta transgresora, entonces la EPA renunciará al 100% del componente de gravedad de la sanción civil, pero podrá recuperar el monto total de los beneficios económicos producto de las violaciones (EPA, 1996a y 1997).

Política sobre respuestas de aplicación estatal flexible para las violaciones de la pequeña comunidad

Esta política constituye una de las iniciativas más importantes que alienta al ámbito administrativo local a cumplir con las leyes ambientales. Para las autoridades ambientales una comunidad está constituida por uno o varios agrupamientos de individuos que tienen un interés en común con el funcionamiento de una instalación de la que reciben algún impacto ambiental. La EPA ha entendido que en muchas ocasiones las pequeñas comunidades desean proteger la salud y el medio ambiente, pero carecen de la capacidad administrativa, técnica y financiera para poder asegurar el cumplimiento de la ley ambiental. Pero existe también el caso de algunas comunidades que no piden ayuda porque temen que esto desencadene una demanda de cumplimiento por parte de la autoridad.

La política para las violaciones de las pequeñas comunidades, del 22 de noviembre de 1995, alienta el cumplimiento de la regulación ambiental pero jerarquiza los problemas. Así le da a las comunidades la oportunidad de concentrarse en sus peores problemas, les amplía los tiempos para el cumplimiento y les garantiza que no se procederá a sancionar a aquellas comunidades que recurran a pedir ayuda.

Para aplicar este programa se deben de incorporar los siguientes principios:

- La instalación. Disponer de una política escrita que declare su compromiso de comunicación con sus empleados y con la comunidad.
- Una estrategia y plan de acción. Esto significa que la instalación debe disponer de una estrategia de identificación e interacción con las comunidades afectadas, en el que se reconozcan las necesidades, así como con un plan de acción para enfocar las necesidades de la comunidad. El plan debe incluir una descripción de la instalación e identificación de las comunidades, una identificación de las preocupaciones de la comunidad, una solicitud de contribución y preocupación ambiental del empleado, el establecimiento de objetivos y metas y el uso de una autocrítica constructiva y retroalimentadora.
- Un procedimiento o programa de instrumentación que incluya un mensaje educativo ambiental dirigido a la comunidad, que responda a los deseos y necesidades de la comunidad, fomente el espíritu autocrítico, y haga partícipes a los empleados como un componente fundamental de los programas.

– Un mecanismo apropiado para determinar si la instalación ha respondido eficazmente a las necesidades y deseos de la comunidad.

Mediante el Programa Estatal de Asistencia para el Cumplimiento de la Ley Ambiental, esta política le da la oportunidad a las pequeñas comunidades de contar con un proceso adecuado. La EPA le permite a los estados una discreción en la aplicación de la ley en casos de violación por parte de la pequeña comunidad por medio de una valoración adecuada en la que se toman en cuenta:

– Las características que permiten a una comunidad ser elegible para el programa.

– Una valoración de la buena fe de la comunidad y de su estatus de cumplimiento ambiental.

– La capacidad administrativa, técnica y financiera de la comunidad para cumplir, sopesando el riesgo comparativo asociado con mandatos ambientales rivales y entrando en un acuerdo que pueda ser hecho cumplir, estableciendo un calendario priorizado por riesgo que requiere cumplimiento con todos los mandatos ambientales, tan rápidamente como sea razonable en las circunstancias de la comunidad y del estado.

– Una oportunidad para corregir violaciones. Por medio de la participación en el programa, el estado puede renunciar a parte o a toda la sanción por el incumplimiento, si la comunidad está trabajando diligentemente y de buena fe para lograr el cumplimiento. El propósito es permitir a las comunidades que puedan utilizar sus escasos recursos en la corrección de los problemas y no en el pago de multas.

– Autoridad reservada. La EPA deja claro que esta política no es pertinente para violaciones criminales, en cuyos casos se reserva el derecho de emprender acciones inmediatas cuando el desempeño ambiental de una comunidad pone en un peligro inminente a la salud pública y al medio ambiente (EPA, 1997c).

Código de Principios de Administración Ambiental

Como parte de su programa de “Reinvención de la política ambiental”, el presidente Clinton firmó el acuerdo para crear un programa similar al del Liderazgo Ambiental, pero en este caso dirigido a las agencias e instalaciones ambientales del gobierno federal. El Código de Principios de Administración Ambiental es considerado por las autoridades como el Programa de Retos Ambientales para el gobierno federal y su propósito es reconocer y premiar a aquellas agencias e

instalaciones federales que se distinguen por su administración y desempeño ambiental. Este programa consta de tres componentes: *a)* acordar un código de principios ambientales en el que se destaque la prevención de la contaminación, el desarrollo sustentable y los programas de administración ambiental que estén de acuerdo con el estado del arte en la materia; *b)* someter a la EPA las solicitudes para las instalaciones federales a fin de obtener reconocimiento como instalaciones modelo; *c)* estimular a los empleados federales a demostrar liderazgo destacado en la prevención de la contaminación.

Este programa ha desarrollado cinco grandes principios de administración ambiental con el fin de cubrir la mayor parte de las áreas de responsabilidad de las agencias federales. Éstos son: *1) Compromiso de gestión.* La agencia tiene que hacer un compromiso por escrito por parte de los altos mandos administrativos para mejorar el desempeño ambiental, estableciendo políticas en donde se insista en la prevención de la contaminación y se garantice el cumplimiento de las normas. *2) Aseguramiento del cumplimiento y prevención de la contaminación.* Que la agencia ponga en práctica programas que identifiquen de manera agresiva y se concentren en áreas de cumplimiento potencialmente problemáticas. *3) Habilitación de sistemas.* La agencia debe desarrollar y poner en práctica medidas para habilitar al personal para desempeñar sus funciones de manera consistente con los requerimientos regulatorios y con la política de la agencia. *4) Desempeño y responsabilidad.* La agencia desarrolla medidas para dirigir el desempeño ambiental de sus empleados y asegurar la completa responsabilidad en las funciones ambientales. *5) Medición y mejoramiento.* La agencia debe tener una forma de valorar sus avances hacia sus objetivos ambientales y utilizar esto como una forma de mejorar su desempeño (EPA, 1997d).

Proyecto XL

Este proyecto busca la excelencia y el liderazgo ambientales. Para lograrlo ofrece a las empresas, a los estados y a las comunidades flexibilidad para implementar soluciones creativas para controlar la contaminación y obtener resultados que excedan las regulaciones ambientales de una manera que no afecten la rentabilidad de las empresas involucradas. Ésta es una de las iniciativas más importantes de las que integran el paquete propuesto por la administración de Clinton bajo la consigna de "Reinventar la regulación ambiental". El cam-

bio planteado es pasar de aquellas prácticas en las cuales el gobierno tomaba todas las iniciativas, a una en la que los distintos agentes involucrados (autoridades, empresarios y comunidades) trabajen de manera conjunta para obtener, a más bajos costos, y con resultados más rápidos y efectivos, el objetivo último de la política ambiental, esto es, la protección a la salud pública y al medio ambiente. La EPA garantiza a los participantes en estos proyectos piloto, flexibilidad regulatoria a cambio de un compromiso real para obtener mejores resultados ambientales que aquellos que se hubieran obtenido por medio del cumplimiento total de las regulaciones existentes. Es importante que alguien que solicite su participación en este tipo de proyectos, haga explícitos los tipos de beneficios ambientales que supuestamente serán generados con su iniciativa, el tipo de flexibilidad regulatoria que pretende obtener y la forma en la que se desea incluir a quienes serán beneficiados por el proyecto.

Para participar en este proyecto se debe tener un buen historial de cumplimiento y presentar propuestas innovadoras que produzcan resultados ambientales superiores; utilicen la flexibilidad regulatoria para reducir costos y papeleo excesivo; cuenten con el apoyo de los accionistas; logren innovación en la prevención de la contaminación; se puedan usar en otras instalaciones; sean factibles; identifiquen métodos apropiados de monitoreo, reporte y evaluación, y eviten la transferencia del riesgo a otros sitios.

Una vez que una propuesta pasa a la fase de desarrollo de proyecto, el promotor, la EPA, el estado y los accionistas participantes negocian un acuerdo final. La EPA delinea los detalles del proyecto y los compromisos de cada parte. Finalmente, después que la EPA firma el acuerdo, se entra de lleno en la fase de implementación.

Programas no convencionales para la aplicación de la ley en la Región 1 de Nueva Inglaterra

La Región 1 se ha caracterizado por un conjunto de iniciativas para el cumplimiento de la ley ambiental mediante procedimientos no convencionales. En esta región, la EPA ha puesto en práctica un conjunto de medidas con la misma filosofía de hacer cumplir la ley sin confrontaciones, reconociendo la buena fe y la buena disponibilidad de la comunidad regulada y sacando provecho de las ventajas de la participación voluntaria de diversas empresas.

La EPA insiste en que la ley debe cumplirse y no elimina el énfasis en el carácter obligatorio de su cumplimiento. No obstante, ha flexibilizado su posición en diversos ámbitos, porque además de darle reconocimiento a la importancia de la búsqueda de soluciones no convencionales, basadas en la participación voluntaria, también está consciente de su incapacidad para tener una vigilancia efectiva sobre toda la comunidad regulada. Se trata entonces de incorporar y agregar a los logros obtenidos por la vía de los métodos de comando y control, a sectores amplios y decisivos para el logro de las metas ambientales.

La Región 1 ha sido una de las más destacadas en términos de iniciativas no convencionales para el logro de las metas ambientales. El programa ambiental de la Región 1, llamado Getting the Green Back (Buscando el Retorno de lo Verde) tiene como propósito ayudar a la comunidad empresarial a cuidar el medio ambiente, mediante el adecuado cumplimiento de la ley ambiental. Los diseñadores de esta iniciativa insisten en que su propósito es originar un correcto desempeño ambiental, al mismo tiempo que se aseguren finanzas sanas.

Los programas brindan a la comunidad empresarial información y acceso a asistencia para el cumplimiento de la normatividad ambiental y prevención de la contaminación, flexibilidad regulativa, reconocimiento público, tecnología verde, sistema de administración ambiental y el servicio de un ombudsman para las pequeñas empresas. A continuación se enumeran estos programas describiendo algunas de sus características más notorias.

Asistencia técnica

Este programa consta de los siguientes subprogramas:

— *Liderazgo en el Cumplimiento a través de la Auditoría Ambiental y la Negociación*. (Compliance Leadership through Environmental Auditing and Negotiation, CLEAN). Brinda auditorías *in situ* para el cumplimiento de la normatividad y para la prevención de la contaminación; también ofrece discreción limitada en la aplicación de la ley para aquellas violaciones descubiertas durante el proceso, a cambio de un acuerdo para corregir las violaciones y emprender proyectos de prevención de la contaminación que vayan más allá de los estándares.

— *Desecho Sabio* (Waste Wise). Ofrece diversos servicios para fortalecer y asistir a las compañías en la reducción de desechos. Se incluye un representante del programa para cada socio (asociado), una línea

telefónica de ayuda y una biblioteca de recursos, información sobre temas breves y un boletín que destaca los éxitos de los asociados en los esfuerzos por reducir desechos.

– *Equipo de Asistencia Ambiental de Nueva Inglaterra* (New England Environmental Assistance Team, NEEATeam). Este programa fue creado en 1995 con el propósito de: auxiliar a las empresas a cumplir con las leyes ambientales, obtener beneficios de la prevención de la contaminación y enverdecer su ambiente local al tiempo que mejora su desempeño financiero. La asesoría es accesible, flexible y se tiene un enfoque sectorial, dirigiéndose sobre todo a pequeñas empresas. Sus actividades se han centrado en talleres de capacitación sobre prevención de la contaminación y tecnologías emergentes, mesas redondas de discusión para plantear y resolver problemas y la elaboración de materiales de apoyo.

Tecnología Verde

Está dirigido a brindar apoyo a la industria ambiental a fin de facilitar el mercado de tecnologías nuevas y costo efectivas. Incluye los siguientes subprogramas:

– *Centro para la Industria y Tecnología Ambientales* (Center for Environmental Industry and Technology, CEIT). Apoya a la industria ambiental de Nueva Inglaterra para: mejorar el acceso a los programas federales, ofrecer demostración de tecnología y oportunidades de evaluación, expandir el acceso al capital, eliminar barreras regulativas e institucionales, y comercializar productos ambientales y tecnología innovadora tanto local como internacionalmente.

– *Iluminación Verde*. En la medida que la iluminación consume cerca de 25% de toda la electricidad vendida en Estados Unidos, la EPA diseñó este programa destinado a ahorrar electricidad por medio del ampliamente difundido uso de iluminación basada en energía eficiente. Este programa está dirigido a todo tipo de instalaciones. Se trata de concebir la iluminación no como gastos de administración, sino como una oportunidad para inversión. Existen actualmente en Nueva Inglaterra más de 200 negocios, así como gobiernos locales y otras organizaciones que se han asociado a este programa. Se supone que este programa está evitando en esta región el equivalente a las emisiones de CO₂ de 12 mil automóviles, 156 millones de kilowatts-hora de electricidad y más de 39 millones de dólares en costos de energía eléctrica.

– *Estrella de la Energía* (Energy Star). Busca lograr ahorros adicionales de energía. Está enfocado a tres áreas: *a)* Edificios. Desarrolla un plan de mantenimiento preventivo y diversos mecanismos que hagan más eficiente el uso de la energía; *b)* Equipos de oficina. Implementa estrategias que permitan ahorrar energía en el uso de equipos de oficina; *c)* Pequeñas empresas. Mediante un teléfono de llamadas gratuitas y un sitio en Internet brinda información precisa sobre energía eficiente para equipamiento. Se enseña a inspeccionar y actualizar equipos y muestra el registro de créditos bancarios para pequeños negocios.

Sistema de Gestión Ambiental

– *Ruta de las Estrellas* (Star Track). Es considerada como la más audaz de las iniciativas de la Región I para promover la administración ambiental. Las empresas, de manera voluntaria, acuerdan valorar sus Sistemas de Gestión Ambiental, su desempeño en el cumplimiento de la ley y permiten una certificación de este desempeño por una tercera parte en un reporte público. A cambio de ello, la EPA ofrece discreción limitada en la aplicación de la ley, menos inspecciones y expedición expedita de permisos. El público por su parte, se beneficia con tener información fresca sobre el desempeño ambiental de las empresas.

Como parte de este programa, la EPA y la compañía participante trabajan juntas en la elaboración de guías para las auditorías del cumplimiento de las compañías y de los Sistemas de Gestión Ambiental por una tercera parte. También desarrollan estándares o calificaciones para auditorías y la sustancia de la certificación del cumplimiento. No obstante, las compañías son libres de establecer sus procedimientos internos para cumplir con los objetivos ambientales; también participan en la definición de los calendarios para corregir las primeras violaciones descubiertas siempre que se cumpla con los calendarios y que las violaciones no sean criminales, que no presenten un peligro sustancial a la salud humana o al medio ambiente y no hayan resultado en un beneficio económico (EPA, 1997d).

Participar en los esfuerzos para lograr los estándares de ISO 14000 facilita participar en el Programa Ruta de las Estrellas, pero no asegura cumplir con los estándares de la EPA.

– *Contabilidad del Costo Ambiental* (Environmental Cost Accounting). En todo sistema de administración ambiental resulta fundamental medir el desempeño ambiental de las empresas y parte de esta medición es su implicación financiera. Tradicionalmente, los sistemas de contabilidad

no han medido los costos de la administración ambiental porque éstos se incluyen en los gastos de administración. Los costos ambientales pueden reducirse o eliminarse, dependiendo de las iniciativas empresariales, las cuales pueden incluir la venta de residuos o las licencias de tecnología limpia y una más precisa estimación de precios y costos de los productos y servicios a futuro. La contabilidad de los costos ambientales puede apoyar y desarrollar el sistema general de administración ambiental.

Flexibilidad regulatoria

La EPA ha propuesto a la comunidad regulada cambiar las reglas si presentan nuevas ideas que permitan lograr resultados ambientales superiores. Para ello diseñó dos programas:

– *Proyecto XL*. Como ya fue descrito anteriormente, estimula estrategias innovadoras que obtengan resultados ambientales más limpios que los enfoques regulatorios tradicionales. Incluye una nueva interpretación, procesos dinámicos de administración e incluso el cambio de la regla.

– *Iniciativa de Sentido Común*. Está dirigida a sectores seleccionados como son el de computación y electrónica, acabados metálicos, hierro, acero, refinación de petróleo, e imprentas; pretende promover estrategias ambientales más baratas, más limpias, más inteligentes. Para ello se han formado comités de asesoría que incluyen a diversos sectores involucrados en la cuestión ambiental a fin de examinar todos los requerimientos ambientales que afectan a los distintos sectores.

Reconocimiento

La Región 1 de la EPA ha puesto en práctica un programa de reconocimiento a aquellas empresas que realizan esfuerzos para alcanzar niveles superiores a los estándares. Para este propósito se ha establecido la designación del liderazgo para atraer la atención de clientes, colegas y competidores. Se trata de no centrarse únicamente en los transgresores ambientales sino también de dar reconocimiento público a quienes tienen un desempeño ambiental destacado.

– *Socios para el Cambio*. Este programa toma en cuenta a aquellas empresas que aun cuando quisieran ser más limpias y verdes, no saben cómo lograrlo o cómo empezar. La Región 1 de la EPA, como socio de las empresas, brinda a éstas asesoría para mejorar el desempeño ambiental. Incluso ha elaborado un libro de bolsillo que contiene ideas sobre temas como reciclamiento, uso eficiente de la energía y

reducción de desechos. Además, la EPA otorga reconocimientos y permisos a las empresas que llevan a cabo estos principios, como es el incluirlas en el directorio Business to Business (Negocio a Negocio). Les da reconocimiento en sus publicaciones, les otorga un certificado y una calcomanía para pegar en las ventanas y materiales de la compañía, en los que se les reconoce como Socios para el Cambio (Partner for Change). No hace falta estar en el escenario ambiental para formar parte de este programa.

– *Programa de Liderazgo Ambiental.* Aquellas compañías que son premiadas con la designación de Líder Ambiental también califican para programas de asistencia tales como Green Lights, Climate Wise, Waste Wise, etc., que conllevan menos inspecciones, discreción en la aplicación de la ley, permisos expeditos, requerimientos de monitoreo y reporte dinámico y beneficios de facilidades específicas.

– *Premio al Mérito Ambiental.* Durante la celebración del Día de la Tierra, la EPA-Región 1 entrega el premio al mérito a aquella empresa que tuvo un destacado récord ambiental durante el año anterior. Son elegibles aquellas empresas que han promovido y puesto en práctica alguna idea o tecnología innovadora.

– *Premio para la Protección del Agua Potable.* Para la EPA, las empresas no son únicamente fuentes potenciales de contaminación sino también socios para la protección de recursos. Cualquier empresa que haya promovido y ejecutado alguna idea o tecnología innovadora puede obtener un reconocimiento oficial, que incluye publicidad de los esfuerzos de la empresa en las publicaciones de la EPA-Región 1, y participación en la ceremonia de premiación en la que recibe una placa y un certificado de reconocimiento.

Apoyo a pequeñas empresas

La EPA, consciente de que algunas empresas pequeñas tienen problemas para entender y cumplir con los requerimientos ambientales, ha nombrado a un ombudsman para ayudar a estas empresas a captar los requerimientos ambientales y mejorar su desempeño ambiental. Las funciones del ombudsman incluyen: servir de vínculo entre las empresas y EPA; brindar asistencia regulatoria y técnica; servir de punto de comunicación con asociaciones de comerciantes, pequeñas empresas y ombudsman estatales, quienes atienden a las empresas en el nivel local y servir de abogados (defensores) de las empresas pequeñas en los casos de cumplimiento de la ley por la agencia (EPA-Región 1, 1997).

La experiencia de México

El medio ambiente tiene una consideración especial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. No obstante, esta inclusión de lo ambiental en el espíritu y en el cuerpo de la ley no tiene el sentido contemporáneo de la preservación y cuidado del medio ambiente. El artículo 27 constitucional, por ejemplo, señala el derecho que la nación tiene en el uso y regulación de los recursos naturales. En 1971 se emitió la Ley Federal para la Prevención y Control de la Contaminación, que si bien incorpora un concepto más ambientalista, aún concibe lo ambiental como un problema de salud pública, lo cual se refuerza con el hecho de asignar el manejo de la política dentro de la estructura de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (Godau, 1985).

Durante los primeros años de la década de los ochenta se introducen diversas modificaciones a la ley ambiental, sobre todo con la finalidad de presentar conceptos más modernos sobre la conservación de los recursos naturales, la prevención y control de la contaminación y la preservación general del medio ambiente. En 1982 se emitió la Ley Federal de Protección al Medio Ambiente y en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente (LGEEPA), la cual remplazó a la de 1982. La nueva ley constituyó un gran esfuerzo por comprender la cuestión ambiental de manera más amplia, abarcando los aspectos básicos de agua, aire, desechos y conservación de recursos naturales.

Las modificaciones introducidas por la LGEEPA permiten la incorporación en el sistema regulatorio para el medio ambiente mexicano de los programas de cumplimiento voluntario con la normatividad. Estos programas tienen que ver sobre todo con la promoción de la autorregulación y la certificación voluntaria. La ley establece en sus enmiendas que las empresas pueden poner en práctica sistemas de autorregulación cuya finalidad sea la de mejorar su desempeño ambiental habiendo cumplido con las normas oficiales mexicanas y proponiéndose el logro de estándares superiores. En el marco de las reformas a la ley, las autoridades ambientales federales están habilitadas para, en acuerdo con los sectores empresariales, académico, de gobierno y otras organizaciones, estimular procesos industriales ecológicamente benévolos. También promueven el cumplimiento de estándares más rigurosos que los especificados o algunos no considerados en las normas oficiales y la implementación de sistemas de certificación para

aquellos procesos de consumo que contribuyan a un medio ambiente sano. La autoridad también está consciente de la necesidad de estimular todas aquellas prácticas e iniciativas que, aun cuando no estén consideradas en los programas gubernamentales, contribuyan al mejoramiento ambiental.

Las autoridades ambientales mexicanas han reconocido la importancia de la utilización de instrumentos no obligatorios para el logro de los objetivos de protección al medio ambiente y de la salud de la población. Lo mismo que en la experiencia estadounidense, la política de autorregulación tiene como propósito utilizar los mecanismos voluntarios para alentar a la comunidad regulada a mejorar su desempeño ambiental, de tal forma que cumplan con los estándares ambientales oficiales. En Estados Unidos, algunos de los motivos que llevaron a la promoción de las políticas de autofiscalización tienen que ver, como ya se mencionó, con el reconocimiento de la incapacidad del aparato gubernamental para vigilar la aplicación de la ley en toda la comunidad regulada y con el reconocimiento de la necesidad de complementar los procedimientos obligatorios, con otros de carácter voluntario, para explorar sus posibilidades en la obtención de las metas ambientales. En México, además de estas razones, el estímulo a los mecanismos voluntarios de aplicación de la ley tienen también que ver con todo el rezago legislativo, normativo y de cultura de protección al medio ambiente. De acuerdo con las autoridades ambientales de México, la autorregulación pretende no sólo cubrir los vacíos normativos existentes, sino también superar la normatividad oficial; pugnar por el concepto de calidad ambiental total como filosofía de la administración empresarial; involucrar a la comunidad empresarial en el logro de objetivos ambientales de beneficio público; lograr metas ambientales suplementarias sin comprometer la viabilidad financiera de las empresas y, crear y fomentar la imagen de industria limpia como valor empresarial.

La LGEEPA incorporó la noción de cumplimiento voluntario con la normatividad ambiental, dando cabida en el sistema de procuración ambiental a las figuras de la auditoría ambiental y a la autorregulación. Las reformas a la ley ambiental de 1996 han afinado los instrumentos y mecanismos para la puesta en práctica de la autorregulación y para la auditoría ambiental. Las auditorías ambientales, no obstante su carácter voluntario, son supervisadas y aprobadas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). De he-

cho, la auditoría ambiental es el único instrumento voluntario de autorregulación permitido por la ley. Ésta señala claramente que los encargados de la gestión ambiental de las empresas deben de llevar a cabo de manera voluntaria una prueba metodológica de sus operaciones en lo que tiene que ver, por una parte, con la contaminación y riesgo asociados a sus operaciones y, por otra parte, con el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales. La misma Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), del gobierno federal, está autorizada por la ley para definir los contenidos de la auditoría, crear los mecanismos institucionales para la aprobación y certificación de los expertos y auditores, poner en práctica sistemas de entrenamiento para inspectores y auditores ambientales, establecer premios e incentivos para reconocer a los miembros de la comunidad regulada que cumplan o que vayan más allá de las normas oficiales, estimular y facilitar la incorporación en la práctica de la auditoría a las empresas medianas y pequeñas.

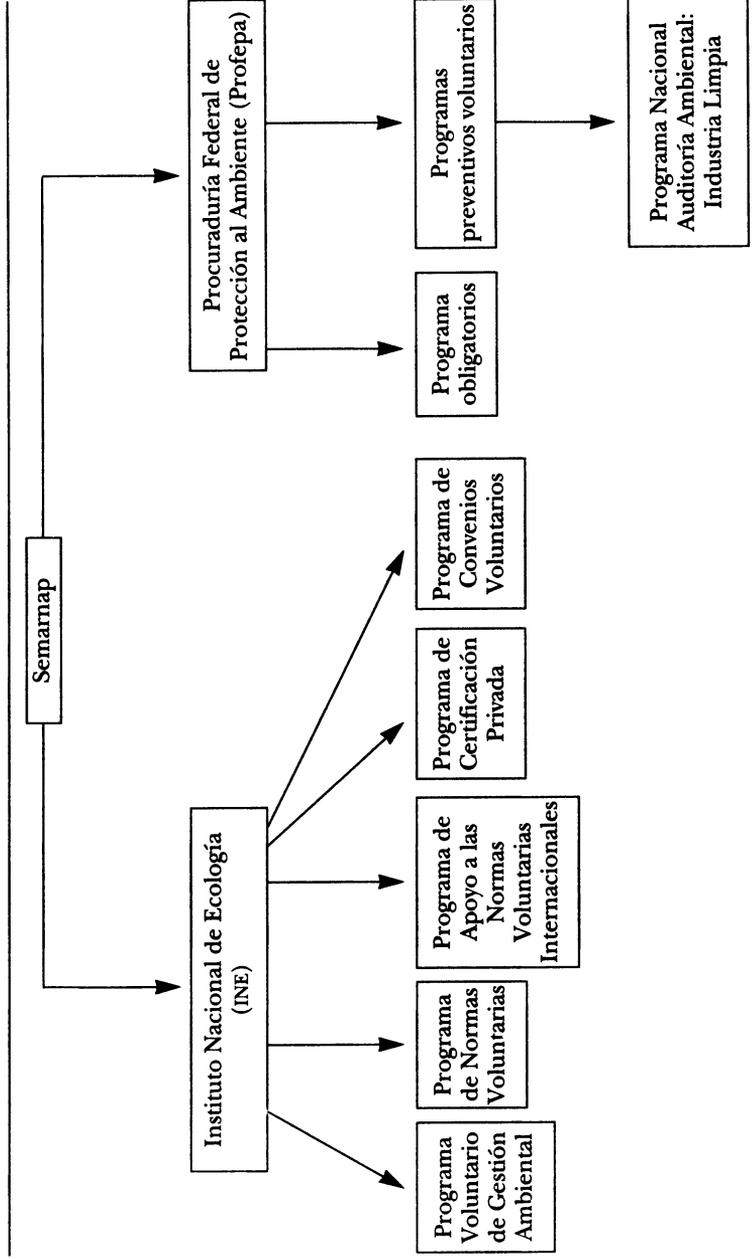
La legislación mexicana establece con claridad el carácter voluntario de la auditoría ambiental, por lo que a menos que violen las normas ambientales establecidas, las empresas poseen seguridad jurídica en los distintos componentes de su desempeño ambiental. Las autoridades también están habilitadas para firmar acuerdos con las empresas a fin de concertar la realización de auditorías. Queda también establecido el derecho de terceras partes (cualquier persona directamente afectada por un mal desempeño ambiental que surja como resultado de la auditoría) a acceder a la información proveniente de las auditorías. No obstante lo anterior, la ley protege la confidencialidad de la información industrial y comercial en lo relevante al llamado secreto industrial; esta información no puede ser abierta a ningún reclamante de daño ambiental. Los asuntos relacionados con la auditoría ambiental se enmarcan dentro de la noción de jurisdicción concurrente para los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial y otras iniciativas voluntarias

Existe un marco general en el cual se inserta el sistema de autorregulación en la política ambiental de México, éste es el Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial, de julio de 1995, el cual incluye la autorregulación ambiental como uno de sus instrumentos que busca: “desarrollar y estimular las iniciativas y programas

ESQUEMA 3

Sistemas no convencionales de aplicación de la ley ambiental en México



voluntarios de protección ambiental en la industria por medio de compromisos en materia de auditorías ambientales, sustitución de insumos, modernización tecnológica, eficiencia energética y reciclaje. Se contempla el impulso a sistemas voluntarios de gestión ambiental y a estímulos a la producción limpia”.

México, lo mismo que algunos países más en América Latina, dio inicio desde la creación misma de la Profepa, a una política de concertación con el sector industrial tendente a explorar en el ámbito de los mecanismos no convencionales de búsqueda del cumplimiento de la ley ambiental.

La política de autorregulación y los programas de cumplimiento voluntario de la ley ambiental, de la cual el Programa Nacional de Auditoría Ambiental forma parte, poseen diversos componentes y programas, entre los que destacan los siguientes:

– *Programa Voluntario de Gestión Ambiental*. Su objetivo es promover el incremento de la gestión ambiental en las instalaciones industriales, a fin de disminuir los impactos dañinos al medio ambiente. Este programa funciona mediante el establecimiento de un convenio de actuación conjunta entre las industrias y las autoridades ambientales correspondientes. Mediante este programa y de acuerdo con los requisitos básicos establecidos por la autoridad, las empresas tienen la posibilidad de diseñar independientemente su sistema de gestión ambiental. Este programa da la oportunidad de que las empresas adopten Sistemas de Gestión Ambiental de acuerdo con sus características, necesidades e intereses. No obstante, la autoridad exige como requisito la realización de las acciones propuestas según el calendario establecido, el desarrollo de un Sistema de Gestión Ambiental para poner en práctica la propuesta y la búsqueda de la protección ambiental más allá de las normas oficiales. Este programa establece como requisito un reporte anual de gestión en el cual se asiente la evaluación del programa y con base en el cual se podrán negociar algunas modificaciones, si es que las condiciones del desarrollo del programa así lo exigen. Para ser reconocido por la autoridad, el programa deberá presentar la certificación ambiental por un organismo privado autorizado y se deberá someter a una auditoría. Las ventajas de este programa para las empresas son muchas. Al mejorar su imagen pública al participar en el Programa Voluntario de Gestión Ambiental, están en condiciones de acceder a reconocimientos y certificaciones nacionales e internacionales y de obtener incentivos fiscales por cambios de proceso.

– *Programa Nacional de Auditoría Ambiental.* Las auditorías tienen como finalidad controlar y evaluar el desempeño ambiental de las empresas y entidades reguladas, a fin de determinar situaciones de riesgo real o potencial para la salud o el medio ambiente; además permiten llevar a cabo medidas preventivas y correctivas. Las auditorías puestas en práctica por las autoridades mexicanas toman en cuenta los aspectos operacionales fundamentales de una instalación, es decir, comprenden el personal y la administración, el cumplimiento con la normatividad ambiental, aspectos de la salud y seguridad de los empleados, y programas para responder a situaciones de emergencia. Mediante la auditoría se efectúa una revisión de las materias primas, equipos y procesos, de tal manera que las tareas de la prevención queden identificadas en el momento oportuno. Aspectos básicos de la auditoría son su evaluación sobre la calificación de los empleados de las empresas para determinar si cuentan con capacidad para cumplir con la regulación ambiental y la verificación de la existencia de tecnología adecuada para controlar la contaminación. De esta manera, la auditoría permite no sólo procurarse una imagen pública favorable en términos de mercadotecnia, sino también posibilita la racionalización de recursos y la economía de costos.

Si una empresa desea participar en este programa deberá firmar un acuerdo con la Profepa en el que se especifica que corregirá cualquier deficiencia relacionada con su desempeño ambiental. El auditor, una vez concluido su trabajo, deberá realizar un informe en el cual se especifiquen los factores que fueron sometidos a evaluación, sus resultados y sus deficiencias, las acciones preventivas y las correctivas, los tiempos estimados de las correcciones de cada una de las deficiencias encontradas, así como los gastos en los que se incurrirá. La empresa puede negociar con las autoridades el alcance y los tiempos de las correcciones, pero lo que no puede es evitar corregir los problemas detectados; estas correcciones serán verificadas por las autoridades. Hasta 1997, la Profepa había llevado a cabo más de 800 auditorías, lo cual da cuenta de una fuerte voluntad por parte de la autoridad por llevar a cabo este programa y del lugar que le asigna dentro de su política de cumplimiento con la legislación ambiental.

– *Programa de Normas Voluntarias.* Éstas forman parte de iniciativas de concertación entre la industria y la autoridad, a fin de procurar un mejor desempeño ambiental en procesos industriales específicos. Este programa debe su importancia al hecho de cubrir vacíos en la normatividad mexicana. Toma en cuenta las condiciones reales de ope-

ración de las empresas, lo que les permite hacer más compatibles los requerimientos ambientales con los costos implícitos en el proceso regulatorio. Tiene una aplicación inmediata, alienta el enfoque de calidad total y hace partícipe al sector industrial en el mejoramiento del medio ambiente.

– *Programa de Apoyo a las Normas Voluntarias Internacionales.* Mediante este programa se busca estimular a aquellas empresas que cumplan con las normas internacionales, como es el caso de la serie ISO 14000. Actualmente existe un programa piloto con 11 empresas líderes y 22 pequeñas y medianas, a fin de mejorar su gestión y desempeño ambiental. Operativamente este programa consiste en que las empresas líderes seleccionen dos clientes o proveedores a fin de recibir capacitación sobre los sistemas de administración ambiental tomando como modelo el ISO 14000. El programa piloto también incluye apoyo para diseñar sistemas de administración ambiental y la evaluación del mismo, una vez puesto en práctica.

– *Programa de Certificación Privada.* Está dirigido a las empresas que cumplan con las normas como un mecanismo que promueva la mejora tecnológica generadora de mejores insumos y mejores productos en términos de su impacto ambiental.

– *Programa de Convenios Voluntarios.* Éstos se establecen entre autoridad y empresa a fin de plantear programas de mejoramiento ambiental que vayan más allá de los estándares oficiales. Forma parte también de este instrumento la puesta en práctica de programas de mejoramiento ambiental específicos como son los casos de programas de reciclamientos y reuso de materiales, reconversión de transporte o utilización de vehículos eléctricos como esfuerzos adicionales llevados a cabo por empresas participantes en el programa.

La auditoría ambiental como política para una industria limpia

La política de auditoría ambiental en México nace con la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en 1992. En México la auditoría ambiental como instrumento voluntario de aplicación de la ley ambiental tiene suma importancia. Por una parte es, como en el caso de Estados Unidos, un mecanismo para la obtención de logros ambientales que pretende cubrir aquellos espacios a los que las labores de inspección y vigilancia de la autoridad no lleguen simplemente por carencia de recursos humanos. Por otra parte, en México la experiencia regulatoria del medio ambiente es recién-

te, por lo que existen muchos aspectos muy importantes del desempeño ambiental de las empresas que no están regulados y que tienen repercusiones ambientales significativas. Finalmente, y éste es un factor decisivo para alentar los mecanismos voluntarios de cumplimiento con la legislación ambiental, la conducta ambiental por parte de muchas empresas del sector industrial ha creado situaciones de riesgo ambiental de una magnitud considerable porque, ante la ausencia de una conciencia ambiental y de instrumentos legales que normaran sus prácticas, emitían sus descargas de residuos en sitios inapropiados, lugares clandestinos o depósitos que no cumplían con una normatividad.

En México, la auditoría ambiental –lo mismo que en los otros países en los que se ha puesto en práctica como mecanismo sobre todo preventivo, aunque necesariamente también correctivo–, ha tenido la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de la reglamentación ambiental por parte de las empresas auditadas. El Programa Nacional de Auditorías Ambientales insiste en la importancia de la auditoría ambiental, a fin de que las empresas puedan tener una medida de su grado de cumplimiento con la normatividad ambiental; establecer programas para minimizar riesgos y daños al medio ambiente, a las personas y a los bienes; ahorrar recursos mediante un uso más racional de materias primas y productos; mejorar la imagen pública de la empresa, y fomentar una cultura de cuidado del medio ambiente.

Está establecido en el Programa Nacional de Auditorías Ambientales que al finalizar las labores del auditor, se elabore un informe en el que se especifiquen objetivos, alcances, desarrollo, conclusiones y recomendaciones sobre las acciones preventivas y correctivas que sean pertinentes. Se espera que al finalizar la auditoría se elabore un plan de acción, en el que se establecen plazos, responsabilidades, costos y se establezca un sistema de seguimiento para verificar el cumplimiento. La empresa auditada y la autoridad suscriben un convenio de concertación mediante el cual la primera se compromete, mediante una fianza, a corregir las irregularidades encontradas.

Las autoridades ambientales ven en la auditoría ambiental un mecanismo muy importante de búsqueda de corresponsabilidad con el sector industrial y de exploración de instrumentos no coercitivos que, combinados con los coercitivos, fomenten el cumplimiento de la normatividad ambiental y la protección de la salud de las personas y del medio ambiente.

La política de auditoría ambiental de la Profepa se inició principalmente con las industrias más grandes, pero se ha avanzado para incluir también a las empresas medianas y pequeñas. En la medida en que muchas de éstas enfrentan serios problemas financieros, lo cual les dificulta su participación en los programas de auditoría ambiental, la Profepa ha negociado créditos con el Banco Mundial a fin de crear un fondo de apoyo para que estas empresas puedan participar del programa de auditoría y mejorar su desempeño ambiental.

Mediante el programa de auditoría ambiental voluntaria, aquellas empresas que identifiquen, reporten y corrijan sus problemas de desempeño ambiental son elegibles para una política de reducción o eliminación de las sanciones que corresponderían a las transgresiones descubiertas y a una tregua por un tiempo determinado en las inspecciones por parte de la autoridad. Esto no es aplicable cuando exista un reclamo público o en caso de algún accidente.

Los sistemas voluntarios en Canadá, Estados Unidos y México: Algunas similitudes y diferencias

La política de cumplimiento voluntario de la legislación ambiental en Canadá, Estados Unidos y México da cuenta y responde a contextos sociales y ambientales distintos. El nacimiento en Estados Unidos de un sistema de autorregulación voluntaria, confiable y promovido por medio de importantes estímulos brindados por la autoridad, se explica en un contexto de derechos y reivindicaciones de grupos y agentes de la sociedad civil con una fuerza e independencia social y política que les ha permitido ser reconocidos en toda su dimensión por el poder gubernamental. El derecho a la información fuertemente defendido por la ciudadanía, o el derecho de un ciudadano a demandar a cualquier entidad civil o gubernamental por daños y afectaciones a su seguridad y bienestar, así como el derecho de las empresas a mantener confidencialidad en sus métodos y prácticas productivas, entre otros, dan cuenta de los distintos elementos jurídicos y de gobernabilidad que están presentes en el proceso de desarrollo de una política como la que promueve las prácticas voluntarias de cumplimiento de la legislación ambiental.

Los alegatos del sector empresarial estadounidense dirigidos a las legislaciones estatales para la obtención de privilegios de inmunidad sobre las violaciones descubiertas en los procedimientos de auditoría am-

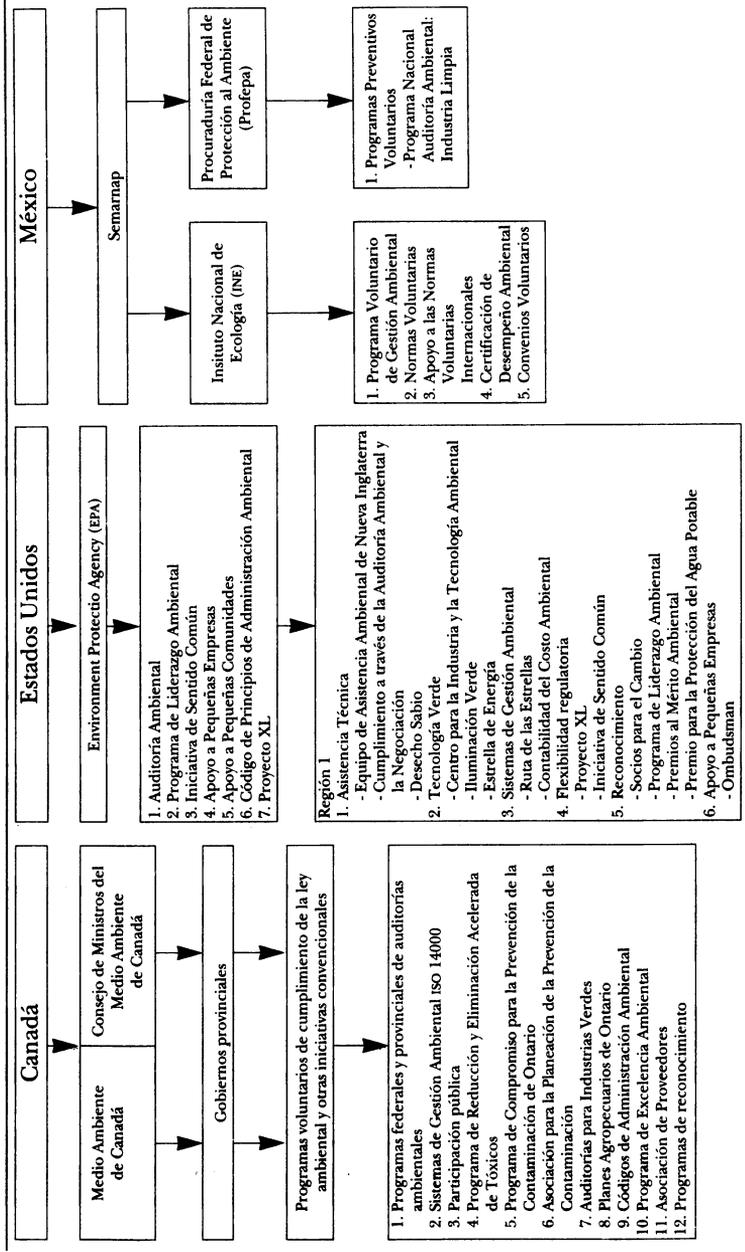
biental, se ubican en una tradición del derecho consuetudinario estadounidense en el cual se han brindado ciertos privilegios para la información proveniente de análisis autocríticos, lo cual fue inicialmente establecido para no impedir el flujo de información proveniente de las autoevaluaciones críticas llevadas a cabo en los hospitales para analizar los casos de prácticas médicas erróneas. La posición de la EPA respecto a las leyes de inmunidad se mueve influida por dos factores. El primero es su necesidad de demostrar autoridad para hacer cumplir la ley ante la comunidad regulada. De acuerdo con esta lógica debe mostrarse intransigente con el cumplimiento de la ley. El segundo factor es la necesidad que tiene de negociar y conciliar intereses de diversos grupos sociales, con el propósito de buscar alternativas para que se logren los estándares ambientales. La EPA sabe que no tiene capacidad para imponer la normatividad en todos los grupos y en todo el territorio, por ello se muestra flexible e incorpora las iniciativas voluntarias y se muestra tolerante con diversos aspectos de las leyes de inmunidad (Parent, 1997).

El otro contexto en el que se sitúa la política de incentivos a la autofiscalización en Estados Unidos es el que tiene que ver con la relevancia que adquirieron las demandas ambientales por parte de vastos sectores de la población. Éstas fueron respuestas al deterioro ambiental que ya para los años sesenta era bastante notorio y sobre el que se había formado una red organizativa que hacía conciencia sobre los diversos problemas, y que finalmente culminó con el proceso legislativo para la protección ambiental de fines de los años sesenta y que colocaron a Estados Unidos en la vanguardia normativa en estos temas (Mintz, 1996).

El paso decisivo en Estados Unidos en materia de políticas de autofiscalización y de prácticas voluntarias para el cumplimiento de la ley ambiental se dio con la política de auditoría ambiental de 1986. Pero el esfuerzo más imaginativo para explorar en el campo de los métodos voluntarios y de estímulo a la corresponsabilidad vino con la llamada reinención de la política de regulación ambiental de la administración del presidente Clinton. Allí arrancó toda una etapa experimental que ha cambiado y fortalecido el esfuerzo regulador de la Unión Americana en materia de aplicación de la ley ambiental (Mintz, 1996). Estas innovaciones se han empezado a divulgar en distintos países de América Latina y de otras partes del mundo. México mismo ha recibido esta influencia y el sistema mexicano de procuración de la legislación ambiental ha empezado a crear sus propias iniciativas de autorregulación y de búsqueda de alternativas voluntarias de cumplimiento con las normas ambientales.

ESQUEMA4

Sistemas voluntarios en Canadá, Estados Unidos y México



Es importante mencionar todo ese proceso que llevó a la introducción de medidas severas para la protección ambiental en Estados Unidos y que posteriormente, al demostrarse los límites de los métodos coactivos, hizo necesaria la introducción de iniciativas voluntarias para el cumplimiento de las leyes ambientales, porque lo que se hizo en ese país influyó decisivamente en Canadá y en México. En Canadá, las filiales de las compañías transnacionales introdujeron la práctica de la gestión y de la auditoría ambiental como un recurso para responder a las crecientes exigencias gubernamentales de cumplir con estándares ambientales estrictos. Una vez montada la estructura inicial, las autoridades, la comunidad regulada y la ciudadanía promovieron iniciativas voluntarias y ampliaron el ámbito de los derechos ciudadanos en materia de daño ambiental (Edwards, 1992; Boardman, 1992).

En México, el Programa Nacional de Auditoría Ambiental aprovecha también la experiencia estadounidense para proponer un sistema de control voluntario del desempeño ambiental adaptado a las necesidades de un sector de la industria nacional. Inicialmente se empezó con algunas de las industrias más grandes, pero se pretende incluir al sector industrial en su conjunto. Ahora bien, la práctica de la auditoría ambiental en México, a diferencia de la ocurrida en Estados Unidos, nace sobre todo como una iniciativa del Estado y en un contexto en el cual se hace necesario, por una parte, convencer al sector empresarial en su conjunto y a la sociedad como tal, de la importancia de la iniciativa gubernamental para estimular la autorregulación y el involucramiento de los distintos agentes y sectores inmiscuidos en la problemática ambiental. Por otra parte, es necesario convencer y buscar mecanismos de apoyo técnicos y financieros para que aquellas empresas con dificultades económicas, por las crisis económicas recurrentes en el país, puedan comprometerse en las diversas iniciativas para la autorregulación que están siendo promovidas por las autoridades ambientales.

Uno de los aspectos decisivos que se ha incluido recientemente en México en lo relativo a la legislación ambiental, es el derecho de terceras partes a tener acceso a la información derivada de una auditoría ambiental, siempre y cuando hayan sido directamente afectadas. No obstante, la ley limita la posibilidad de entablar una demanda por parte de personas afectadas por un daño ambiental únicamente a aquellas personas firmantes de los acuerdos y que fungen como representantes de las personas jurídicas (empresas y corporaciones), dejando sin responsabilidad a los dueños, accionistas, socios, etc., en

aquellos casos en los que el representante de la persona jurídica sea directamente responsable de daños a terceros en el cumplimiento de sus funciones. Así, si el daño es cometido en el nombre, para beneficio o de parte de la persona jurídica, los jueces pueden dictar acciones punitivas y de compensación de daños contra los dueños de las empresas, corporaciones, socios o instituciones constitutivas de una persona jurídica.

En Estados Unidos la situación es distinta. Los ciudadanos pueden hacer llegar una queja sobre posibles violaciones a las leyes ambientales por parte de empresas o instituciones y las autoridades están obligadas a iniciar una investigación al respecto. Para garantizar la efectividad de las quejas ciudadanas, la ley abre la posibilidad de que los ciudadanos entablen un juicio mediante el cual se garantice que las demandas se traduzcan en acciones legales en contra de los infractores de las normas ambientales.

En Canadá también existe el derecho y la obligación de la participación del público para el cumplimiento de la ley ambiental. La ciudadanía está habilitada para reportar e identificar problemas de contaminación. En algunas provincias toda persona mayor de edad puede solicitar una investigación en un presunto caso de violación de la ley.

Como se puede observar en la diversidad de iniciativas de autorregulación y de propuestas voluntarias de cumplimiento con la ley ambiental que existen en Canadá y Estados Unidos, el camino que falta por recorrer en México es aún bastante largo. Algunas de las propuestas para el caso mexicano constituyen una combinación de las que se han puesto en práctica en Canadá y Estados Unidos. Otras todavía no han sido ejecutadas en México. Por ejemplo, iniciativas como la del Código de Principios de Administración Ambiental, que fue elaborada para fomentar la autofiscalización de las agencias gubernamentales federales en Estados Unidos o la del Código de Administración Ambiental que condiciona las compras del gobierno federal en Canadá, no parecen existir aún en México. Lo mismo ocurre con las iniciativas para el involucramiento y participación de las pequeñas comunidades o para las empresas pequeñas. Destacan particularmente la variedad de propuestas desarrolladas en la zona de Nueva Inglaterra, muchas de las cuales podrían ser útiles en México. Ideas como la creación del ombudsman ambiental para la pequeña empresa o las del uso racional de la energía en fábricas y oficinas gubernamentales, así como la propuesta Socios para el Cambio, dan

cuenta no sólo de una voluntad firme de las agencias federales y estatales de lograr los objetivos de protección a la salud y el medio ambiente, sino de la forma en que la problemática ambiental y de su deterioro ha ido penetrando en diversos sectores de la sociedad norteamericana. Canadá ha experimentado con diversas iniciativas voluntarias; mención especial merece el programa para el sector agropecuario, porque éste es un ámbito en el cual todavía no se han instrumentado acciones voluntarias para el mejoramiento del desempeño ambiental de pequeños, medianos y grandes productores.

En México, éste es un elemento que debe de tomarse en cuenta porque fortalece la necesidad de acompañar estos programas voluntarios con una fuerte labor social, comunitaria y empresarial de educación sobre la cuestión ambiental. Algunos de los programas voluntarios que han sido elaborados por las autoridades ambientales mexicanas aún no cuentan con la difusión debida, otros no poseen mecanismos de instrumentación eficaces. Pero el surgimiento de nuevas iniciativas que alimenten los esfuerzos gubernamentales requiere, en el contexto mexicano, de una fuerte toma de conciencia sobre lo ambiental, en una primera etapa, y de enseñanza técnica y especializada sobre los beneficios derivados de la ejecución de la administración ambiental en el nivel empresarial.

En este caso, los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México, han elaborado una estrategia de apoyo a los Sistemas de Administración Ambiental, como los contenidos en la serie ISO 14000, pero se han negado a aceptar los procedimientos y la puesta en práctica de estos estándares en la medida que, aun cuando alientan la práctica de la auditoría y de una administración ambiental integral, no están elaborados para cumplir con los requerimientos regulatorios de un país en particular. En una resolución firmada el 12 de junio de 1997 por las autoridades gubernamentales de Estados Unidos, Canadá y México, se especificó que a pesar del apoyo y simpatía que tienen hacia la implantación de esfuerzos voluntarios como los Sistemas de Administración Ambiental, del cual el ISO 14001 representa un ejemplo, los gobiernos de estos tres países deben de conservar la función esencial de establecer y verificar los estándares ambientales de acuerdo con las leyes y el sistema regulatorio de cada país. Para ellos, es de fundamental importancia para la protección de la salud y del medio ambiente, un fuerte y estricto programa de cumplimiento de la normatividad. Los programas voluntarios son vistos como complementarios para alentar la participación de las entidades reguladas y del gobierno, pe-

ro no sustituyen esa necesaria acción obligatoria que deben tener los encargados de hacer cumplir las leyes y las normas ambientales. La puesta en práctica de un Sistema de Administración Ambiental, como es el caso del ISO 14001, se puede traducir en una mejora en el desempeño ambiental de las empresas, y puede redituables una ampliación del mercado para sus productos, sobre todo en el mercado internacional; pero de acuerdo con los firmantes de la resolución, ésta no impide a los gobiernos tomar acciones punitivas, cuando las circunstancias así lo requieran.

Bibliografía

- Boardman, Robert (1992), *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics and Process*, Canadá, Oxford University Press.
- Castrilli, J.F. (1997), *Environmental Compliance and Enforcement Indicators in Canada*, Toronto, Comisión para la Cooperación Ambiental.
- Comisión para la Cooperación Ambiental (1996), *Status of Pollution Prevention in North America*, Toronto.
- (1997), *Voluntary Compliance: Alternative Approaches to Environmental Compliance. Report on the Mexican Experience*, Toronto.
- (sf), *ISO 14000: Implicaciones potenciales para los programas y políticas de aplicación de la legislación*, Toronto.
- Edwards, Felicity N. (1992), *Environmental Auditing: The Challenge of the 1990's*, University of Calgary Press.
- Environmental Protection Agency, EPA (1995), *The Common Sense Initiative*, Washington, Office of Enforcement and Compliance Assurance.
- (1996), *Incentives for Self-Policing: Disclosure, Correction and Prevention of Violations*, Washington, Office of Enforcement and Compliance Assurance.
- (1996a), *Policy on Compliance Incentives for Small Businesses*, Washington, Office of Enforcement and Compliance Assurance.
- (1997a), *Audit Policy: Incentives for Self Policing*, Washington, The Office of Compliance Fact Sheets Series.
- (1997b), *Audit Policy Update*, Washington, Office of Enforcement and Compliance Assurance/Ed. Brian Riedel.
- (1997c), *Policy on Flexible State Enforcement Responses to Small Community Violations*, Washington, Office of Enforcement and Compliance Assurance.
- (1997d), *Code of Environmental Management Principles for Federal Agencies*, en http://es.epa.gov/elp/emp_code.html
- (1997e), *Star Track*, en <http://www.wpa.gov/rwgon1/steward/strack>
- (1997f), *Final Policy on Compliance Incentives for Small Businesses*, Washington, The Office of Compliance Fact Sheets Series.

- (1997g), *Environmental Leadership Program (ELP)*, en [http://: es. epa. gov/elp](http://es.epa.gov/elp)
- (1997h), *Small Business Compliance Assistance Center*, Washington Office of Enforcement and Compliance Assurance.
- Región 1 (1997a), *Exploring New Ways of Doing Business isn't Always Easy*, Boston, New England Environmental Assistance Team.
- Región 1 (1997b), *Getting the Green Back*, Boston, New England Environmental Assistance Team.
- Furger, Franco y Thomas Dietz (1997), "Beyond Command and Control Regulations: The Role Bridging Institutions in Environmental and Safety Policy", Washington, Institute of Public Policy and the Department of Sociology and Anthropology (mimeo.).
- Godau, Shucking y Rainer Horst (1985), "La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública", *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 7.
- Kerr and Associates, Inc. (1998), *Environmental Compliance Monitoring and Measurement in the U.S.*, Comisión para la Cooperación Ambiental.
- Mintz, Joel A. (1996), *Enforcement at the EPA, High Stakes and Hard Choices*, University of Texas Press.
- Parent, Suzanne M. (1997), *Like Oil and Water: States and Feds Confront Environmental Self Auditing*, Boston, New England School of Law.
- Seymour, J. Rubin y Dean C. Alexander (1996), *NAFTA and the Environment*, La Haya, Ed. Kluwer Law International.
- Shokes, Robert (1994), *Logros obtenidos a través de la experiencia internacional en el desarrollo de auditorías ambientales*, México, Conacyt (Conferencias Magistrales).
- Sisk, Steven W. (1997), *Sistemas de manejo ambiental enfocados al cumplimiento*, Oficina de Aplicación Criminal, Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (Temas Forenses y Capacitación).
- Sperling, Lawrence I. (1997), *U.S./Mexico Environmental Enforcement and Compliance Cooperation*, Washington, Agencia para la Protección del Ambiente de Estados Unidos.
- Stahl, Michael M. (1997), *National Performance Measures Strategy*, Washington, Office of Enforcement and Compliance Assurance, Environmental Protection Agency EPA.
- United Nations Environment Program *et al.* (1996), *Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, Chinang Mai, Ed. J. Gerardu y C. Wasserman.
- U.S. Agency for International Development (1996), *Environmental Pollution Prevention Project*, Washington.