

5. PROMOCIÓN DEL CUMPLIMIENTO

INTRODUCCIÓN

La *promoción del cumplimiento* es cualquier actividad que aliente el cumplimiento de los requisitos ambientales. La promoción ayuda a superar algunas de las barreras para el cumplimiento como se comenta en el Capítulo 2.

Casi todas las estrategias para lograr el cumplimiento involucran actividades para la promoción y aplicación de los requisitos. Los responsables de Políticas deberán determinar la combinación más eficaz de la promoción de cumplimiento y la respuesta a la aplicación de la ley.

La experiencia ha demostrado que en ocasiones, la simple promoción no es efectiva. La aplicación de la ley es importante para crear un clima donde los miembros de la comunidad regulada tengan incentivos claros para aprovechar las oportunidades y recursos provistos por la promoción. Además, la experiencia en varios países ha demostrado que la simple aplicación de la ley no es tan eficaz como la aplicación de la ley combinada con su promoción. Esto se aplica particularmente, por ejemplo, cuando:

- ! La dimensión de la comunidad regulada excede en mucho los recursos del programa para la aplicación de la ley, es decir, cuando la comunidad regulada consiste de numerosa fuentes pequeñas como gasolineras individuales.
- ! Generalmente, la comunidad regulada está dispuesta a cumplir en forma voluntaria.
- ! Existe cierta resistencia cultural a la aplicación de la ley.

Por lo que, la promoción es un elemento importante de casi todos los programas sobre la aplicación de la ley.

Este capítulo describe seis enfoques para la promoción del cumplimiento:

- ! Ofrecer educación y asistencia técnica a la comunidad regulada.
- ! Crear apoyo público.
- ! Publicar relatos exitosos.
- ! Crear acuerdos financieros.

- ! Ofrecer incentivos económicos.
- ! Desarrollar la capacidad para la administración ambiental dentro de la comunidad regulada.

EDUCACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

La educación y la asistencia técnica establecen las bases para el cumplimiento. Son esenciales para superar los obstáculos de la ignorancia y la incapacidad que, de otra forma, evitarían el cumplimiento. La educación y la asistencia técnica facilitan y hacen que sea más posible el cumplimiento para la comunidad regulada, al suministrarle información sobre los requisitos y la forma de cumplirlos y ofreciendo asistencia para ayudar a las instalaciones reguladas a tomar las acciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos. La educación y la asistencia técnica son particularmente importantes en las etapas tempranas de un nuevo programa basado en los requisitos y siempre que se modifiquen los requisitos del programa.

Enfoques

Para promover el cumplimiento, se pueden comunicar diversos tipos de información y mensajes a los grupos regulados:

- ! ¿Quién está sujeto a los requisitos?
- ! ¿Cuáles son los requisitos?
- ! ¿Por qué son importantes estos requisitos?
- ! ¿Qué modificaciones (incluyendo cambios gerenciales y técnicos) se deben hacer para cumplir con los requisitos?
- ! ¿Cómo se pueden hacer estos cambios (por ejemplo, ¿Qué equipo se debe usar? ¿Cómo se debe operar?)?
- ! ¿Cuáles son las consecuencias del incumplimiento de los requisitos?

Si la disuasión es un elemento importante de la estrategia del programa, la información comunicada puede incluir no sólo la información educacional, sino los informes de las actividades sobre la aplicación de la ley. Esto ayuda a desarrollar la "presencia de la aplicación de la ley" y una atmósfera de disuasión. La atmósfera puede ofrecer un incentivo para que las fuentes busquen asistencia y den cumplimiento a los requisitos. La Tabla 5-1 describe las diferentes formas de ofrecer asistencia a la comunidad regulada.

La promoción se puede mejorar desarrollando un plan de comunicaciones que especifique el tipo de información que se comunicará, la forma en que se desarrollará, el momento en que se dará a conocer y la forma en que se distribuirá. De manera similar, se puede crear un plan de asistencia técnica para indicar qué tipo de asistencia se suministrará, a quién y bajo qué circunstancias.

Una situación en los Países Bajos nos brinda un ejemplo del uso exitoso de la asistencia para resolver un problema de cumplimiento. Los establecimientos comerciales en los Países Bajos deben desechar sus residuos peligrosos a través de procesadores permitidos. No obstante, transportar los desechos al procesador ha constituido un problema para las pequeñas industrias. A menudo, los procesadores no quieren recolectar pequeñas cantidades de desechos y transportar pequeñas cantidades de desperdicio en distancias largas a un procesador implica una carga económica para las pequeñas empresas. Por lo cual, las pequeñas empresas a menudo no cumplen con las reglas de desechos peligrosos. El gobierno holandés ayudó a resolver este problema estableciendo un depósito de recolección en casi cada población de los Países Bajos. Tanto los ciudadanos privados como las pequeñas empresas pueden desechar sus residuos en estos depósitos durante las horas establecidas. Este arreglo cooperativo facilitado por el gobierno fue instrumental para ayudar a resolver este problema de cumplimiento.

DESARROLLO DEL APOYO PÚBLICO

El público puede ser un poderoso aliado en la promoción del cumplimiento. El apoyo público puede ayudar a crear una ética social del cumplimiento. El público también puede servir como supervisor para alertar a los funcionarios sobre la falta de cumplimiento. Si las leyes disponen la existencia de la autoridad apropiada, los miembros del público y organismos no gubernamentales que representen al público pueden llevar a juicio las instalaciones que no se adecuen a los requisitos. El apoyo público puede ayudar a asegurar que los programas de aplicación de la ley continúen recibiendo los fondos necesarios y el apoyo político para ser eficaces.

La presencia del apoyo público puede ser una base particularmente importante en sociedades donde las preocupaciones económicas personales compiten con las preocupaciones por la calidad ambiental, o donde existe una falta general de conciencia o de preocupación por los problemas ambientales. Se puede educar al público sobre las causas y los efectos de la contaminación, los peligros a corto y largo plazo para la salud humana y para los recursos naturales y los costos para la sociedad. La dimensión del daño ambiental puede representar nueva información sorpresiva para el público.

Los programas de aplicación de la ley pueden crear un apoyo público desarrollando y distribuyendo información sobre los problemas ambientales, la importancia del cumplimiento, las actividades y éxitos del programa y las formas en que el público puede brindar apoyo al

**TABLA 5-1. MANERAS DE OFRECER INFORMACIÓN Y ASISTENCIA
A LA COMUNIDAD REGULADA**

- N **Las publicaciones**, como folletos y manuales de orientación, que se crean específicamente para propósitos educacionales y se distribuyen o se ponen a disposición de los grupos regulados.
- N **Programas de capacitación**, diseñados específicamente para educar a la comunidad regulada sobre los requisitos y el cumplimiento.
- N **Conferencias** y otras juntas que reúnen a los funcionarios del programa de aplicación de la ley, a las comunidades reguladas y a otras partes interesadas.
- N **“Líneas de emergencia”** números telefónicos para que la comunidad regulada pueda llamar y hacer preguntas, recibir información y asistencia.
- N **Asistencia técnica**, que pueden suministrar (1) el personal capacitado que está disponible para visitar a los miembros individuales de la comunidad regulada y ayudarlos a realizar los cambios necesarios para lograr el cumplimiento, (2) los inspectores que ofrecen asistencia técnica como parte de su inspección y (3) los programas de asistencia especial, que se establecen por ejemplo en las universidades, y que ofrecen una fuente centralizada de información y asistencia sobre el cumplimiento.
- N **Acuerdos de cooperación**. Los funcionarios a cargo del programa pueden facilitar acuerdos de cooperación entre los pequeños negocios que desean cumplir pero que no tienen los recursos necesarios para hacerlo. Un “acuerdo” podría incluir, por ejemplo a pequeñas instalaciones creadas con fondos del programa y que servirán como centros de procesamiento para los contaminantes que deban ser controlados o reciclados. En dichos casos, los responsables de las políticas deberán decidir si los servicios provistos por el centro son gratuitos o si los usuarios deben abonar un cargo.
- N **Anuncios en medios de comunicación**. La información distribuida a través de periódicos, televisión o radio. Ésta puede incluir información sobre los requisitos, las formas de cumplir con los requisitos y actividades de aplicación de la ley. Los informes de las actividades de aplicación de la ley pueden ser particularmente útiles para disuadir a otros infractores potenciales. Difundir públicamente las infracciones y los beneficios ambientales de las actividades de aplicación de la ley del programa pueden ayudar a crear la presión de la opinión pública necesaria para lograr el cumplimiento.
- N **Asociaciones profesionales y comerciales**. Estos grupos generalmente cuentan con redes de comunicación bien establecidas a través de sus publicaciones y juntas. Estas actividades ofrecen foros para que la comunidad regulada y el personal a cargo de los programas de aplicación de la ley intercambien información e ideas.
- N **Universidades**. En algunos países, las universidades son centros importantes para los profesionales. Las publicaciones universitarias o conferencias, por ejemplo, pueden ser canales importantes para educar a los miembros de la comunidad regulada.
- N **Diarios profesionales**. Artículos y anuncios en estas publicaciones que representan una forma importante de alcanzar a los miembros de una comunidad profesional específica.

programa. Los funcionarios a cargo del programa también pueden trabajar con organismos no gubernamentales que representen al público para desarrollar y distribuir información y para promover el involucramiento del público.

Las organizaciones no gubernamentales pueden ayudar, en forma independiente, a promover el cumplimiento publicando información para incrementar la conciencia del público sobre los problemas ambientales y a crear apoyo y presión para lograr el cumplimiento.

PUBLICACIÓN DE RELATOS DE ÉXITO

Los funcionarios a cargo del programa pueden ofrecer incentivos a la comunidad regulada para que ésta cumpla con la publicación de información de las instalaciones que han tenido gran éxito en el logro del cumplimiento. En sociedades donde el público apoya la protección ambiental, la publicidad positiva sobre el éxito del cumplimiento de una empresa puede mejorar su reputación e imagen pública. Esta publicidad ayuda a crear un clima social positivo que alienta el cumplimiento.

ACUERDOS FINANCIEROS CREATIVOS

Un obstáculo para el cumplimiento es el costo. Probablemente los gerentes de las instalaciones deseen cumplir pero quizá no puedan costear lo que se requiere para dar cumplimiento a los requisitos. Los acuerdos financieros creativos que pueden ayudar a resolver este problema incluyen:

- ! Requisitos sobre la compensación. Este arreglo es esencialmente un impuesto sobre las nuevas inversiones. Requiere que los inversionistas interesados en la creación de nuevas instalaciones cubran el costo de las modificaciones (por ejemplo, instalación de tecnologías de nuevos procesos o controles sobre la tecnología existencial) que reducirán o "compensarán" la contaminación en la instalación existente. Los requisitos sobre la compensación no deben ser tan costosos que desalienten las nuevas inversiones. Se necesitará un mecanismo que asegure que el equipo en la instalación existente reciba mantenimiento y funcione apropiadamente una vez que se haya instalado.

- ! Equiparación similar. La equiparación similar es parecida al requisito sobre la compensación, pero es voluntaria. En este caso, los inversionistas interesados en la creación de una nueva instalación deben "adoptar" una instalación existente y ayudar a reducir su índice de contaminación. En particular, los inversionistas extranjeros, pueden estar interesados en esto como un medio para promover la buena voluntad en la comunidad local y con las autoridades gubernamentales.

- ! Venta de acciones. En situaciones donde se privatice una instalación propiedad del gobierno, la instalación puede producir dinero mediante la venta de acciones a los inversionistas. Esta opción puede ser particularmente atractiva si los miembros de la comunidad local desean invertir. Se puede utilizar el dinero para renovar la instalación de manera que cumpla con los requisitos y reduzca o elimine los impactos de la contaminación en la comunidad local.

- ! Préstamos. De acuerdo con este arreglo, las instituciones que ofrecen préstamos para nuevas inversiones requieren que cierta porción del préstamo se aplique a la restauración o protección de la calidad ambiental.

- ! Bonos ambientales. El gobierno o los propietarios privados de una instalación sujeta a requisitos ambientales pueden emitir bonos para producir dinero y financiar los cambios necesarios para dar cumplimiento a los requisitos. Los propietarios pueden pagar intereses sobre el préstamo a los tenedores del bono hasta que éstos puedan reembolsar el préstamo en su totalidad. En algunos países, el interés devengado de los bonos ambientales está exento de impuestos. Los bonos ambientales son particularmente apropiados en situaciones donde la instalación puede recuperar el costo del cumplimiento cargando una tarifa a los usuarios del servicio o producto (por ejemplo, los municipios pueden imponer una tarifa a los ciudadanos y a la industria por el uso del agua para ayudar a pagar los costos del tratamiento del agua). Este ingreso ayuda a asegurar a los tenedores de los bonos que se liquidará su préstamo.

INCENTIVOS ECONÓMICOS

Los programas ambientales pueden alentar el cumplimiento ofreciendo incentivos económicos para lograr el cumplimiento. Este puede ser un enfoque efectivo en los organismos públicos, donde es menos probable la disuasión a través de multas monetarias, ya que dichos organismos están financiados por el gobierno. Los beneficios del cumplimiento se pueden aplicar, en general, a una instalación o a una persona física de acuerdo con su desempeño. Los incentivos incluyen:

- ! Tarifas. El cargo que se hace a la instalación está relacionado con las características (por ejemplo, suma, tasa, toxicidad) del contaminante que produce (por ejemplo, efluentes, emisiones, residuos). A diferencia de las multas monetarias, las tarifas crean un costo inmediato a la instalación contaminante. Las tarifas generan ingresos que se pueden utilizar a través del programa sobre la aplicación de la ley. Las tarifas deben ser suficientemente altas para prevenir la contaminación, de otra forma, no constituirán más que una "licencia para contaminar".

- ! Incentivos fiscales. Son impuestos reducidos sobre los costos asociados con el mejoramiento de la calidad ambiental, por ejemplo, instalación de equipo para controlar la contaminación o modificación de un proceso para evitar la contaminación.
- ! Impuestos a la contaminación. Estos impuestos se basan en el volumen y/o toxicidad de las emisiones, efluentes o desechos generados. Los impuestos a la contaminación pueden representar una alternativa puramente económica para el establecimiento de las normas.
- ! Subsidios para instalaciones que dan cumplimiento a los requisitos. Las instalaciones que cumplen con los requisitos pueden recibir un subsidio para poder sufragar el costo del cumplimiento.
- ! Primas para instalaciones u operadores que logren mejores resultados que los especificados en los permisos, licencias o reglamentación.
- ! Puntos de promoción para gerentes ejecutivos en instalaciones propiedad del gobierno que dan cumplimiento a los requisitos.

DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL DE INSTALACIONES

Muchas naciones y organismos internacionales, incluyendo a Estados Unidos, Canadá, los Países Bajos, la Comunidad Europea, La Cámara Internacional de Comercio y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas, están promoviendo el concepto de desarrollo de una nueva capacidad para la administración ambiental en el seno de las instalaciones para promover el cumplimiento y mejorar la calidad del ambiente, en general. Un enfoque específico para crear esta capacidad gerencial es la auditoría ambiental.

La auditoría ambiental es una evaluación periódica y global de los sistemas y prácticas gerenciales de una empresa, que afectan el cumplimiento de los requisitos ambientales. La auditoría ambiental puede examinar la necesidad de diversos cambios gerenciales entre los que se incluyen:

- ! El desarrollo de un plan o política para el cumplimiento formal de los requisitos ambientales, incluyendo los objetivos para el manejo ambiental.
- ! Programas de educación y capacitación para empleados.
- ! Adquisición, operación y mantenimiento del equipo necesario para lograr los objetivos ambientales.

- ! Creación de puestos o departamentos específicos dentro de las instalaciones dedicados al logro del cumplimiento de los requisitos ambientales.
- ! Presupuesto y planeación para el cumplimiento de los requisitos ambientales.
- ! Desarrollo de sistemas de supervisión, registros e informes internos y externos.
- ! Desarrollo de comunicaciones internas y sistemas de cadenas de órdenes para asegurar el cumplimiento.
- ! Evaluación de los peligros y riesgos que se presentan debido a las emisiones y/o residuos de instalaciones.

La auditoría ambiental se puede realizar a través de empleados especialmente capacitados o a través de un auditor independiente que visite y evalúe periódicamente el estado de cumplimiento de los requisitos de la empresa y recomiende modificaciones, en caso necesario. El concepto de auditoría ambiental está obteniendo apoyo a medida que los gerentes de las industrias encuentran motivos comerciales positivos para realizar sus operaciones en una forma ambientalmente sólida. Por ejemplo, muchas empresas han descubierto que pueden recuperarse valiosos materiales y energía a partir de los flujos de desechos, los cuales pueden reutilizarse o venderse. Otras empresas desean disminuir la posibilidad de que les demande el gobierno o el público. En las leyes sobre bonos de EE.UU. para corporaciones es necesario que las empresas de propiedad pública evalúen y exhiban su responsabilidad ambiental potencial; este requisito brinda un incentivo para la auditoría ambiental interna.

Los funcionarios a cargo del programa ambiental también promueven el concepto de auditoría ambiental como parte integral de las buenas prácticas comerciales. Las ideas para la promoción de la auditoría ambiental incluyen:

- ! Proyectos piloto para introducir el concepto de auditoría a empresas pequeñas y medianas.
- ! Asesores ambientales que asistan a las empresas en el establecimiento de sistemas simples de auditoría interna.
- ! Centros regionales de auditoría manejados por industrias que puedan ofrecer servicios de auditoría y asesoría a los miembros de esa industria, a su solicitud.
- ! Talleres internacionales para llevar el concepto de auditoría ambiental a países que quisieran alentar esta práctica entre sus instalaciones reguladas.

- ! Contratación de personal universitario u otros especialistas gerenciales para desarrollar programas para capacitar auditores.

- ! La publicación necesaria de las responsabilidades ambientales (impactos y violaciones ambientales) en declaraciones escritas elaboradas en el momento en que una empresa emite acciones o bonos.