



Recomendación al Consejo 15-02

Asunto: Observaciones y recomendaciones del CCPC en torno al proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte:

DE CONFORMIDAD CON el artículo 16(4) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), en el que se establece que el CCPC “podrá asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este acuerdo [...] así como sobre la aplicación y el desarrollo posteriores de este acuerdo, y podrá desempeñar cualquier otra función que le asigne el Consejo”;

HABIENDO tomado cuidadosamente nota de prácticas recientes de las Partes respecto del proceso de peticiones sobre aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (proceso SEM, por sus siglas en inglés);

TENIENDO EN CUENTA recomendaciones previas giradas por el CCPC sobre la importancia del proceso SEM y la independencia del Secretariado de la CCA, incluidas las recomendaciones al Consejo 01-07, 02-07, 03-05, 11-04 y 12-01, al igual que la intervención del CCPC en torno al proceso SEM en el curso de la sesión a puerta cerrada de la CCA, celebrada en julio de 2014 en Yellowknife, Canadá;

COMPROMETIDO a asegurar la solidez, integridad y credibilidad del proceso SEM;

ENTREGADO al espíritu de colaboración que une a las Partes sobre la base del ACAAN, y con el deseo de contribuir a promover la agenda común de las Partes;

SOMETE a la consideración del Consejo las siguientes observaciones y recomendaciones:

Procedimientos pendientes de resolución

1. El CCPC toma nota de que en años recientes se han registrado casos en que una Parte ha solicitado dar por concluido el trámite de determinadas peticiones porque la Parte aludida notificó al Secretariado de la CCA, en términos del artículo 14(3) del ACAAN, que el asunto era materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en circunstancias en que el Secretariado había determinado que en realidad no existía ningún procedimiento pendiente de resolución que atendiera el asunto planteado en la petición o que ameritara se diera por concluido el trámite de la petición, o bien cuando no era posible emitir semejante determinación con base en la información proporcionada.
2. Sin comentar sobre el fondo de ninguna petición en particular, el CCPC considera que ninguna de las Partes debe interpretar unilateralmente la frase “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” en un sentido que comprenda asuntos que no coinciden con la definición prevista en el artículo 45(3)(a) del ACAAN: “una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación”.

3. El CCPC está convencido de que la frase “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución”, según lo definido en el artículo 45(3)(a) del ACAAN, busca centrarse en procedimientos relativamente formales y transparentes susceptibles de derivar en un resultado de aplicación vinculante de la legislación o en el cumplimiento voluntario. El artículo 45(3) ofrece la siguiente definición: “Para los efectos del artículo 14(3), ‘procedimiento judicial o administrativo’ significa: a) una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y b) un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte”. Ante la ausencia de tales procedimientos, no existe base alguna para creer que un “procedimiento pendiente de resolución” abordará los asuntos que subyacen a una petición conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN y, por lo tanto, no hay motivos para dar por concluido el trámite de una petición en apego al artículo 14(3)(a) del ACAAN.
4. Una revisión histórica de peticiones cuyo trámite se concluyó en términos del artículo 14(3) indica que se dieron por terminados asuntos, total o parcialmente, sólo en aquellos casos en que había procedimientos formales, transparentes e impugnados pendientes de resolución en tribunales de justicia, o cuando alguna dependencia administrativa había interpuesto procedimientos susceptibles de derivar en un resultado de aplicación vinculante de la legislación o en el cumplimiento voluntario. Es por ello que el CCPC considera que cualquier medida para ampliar el sentido o la comprensión de la frase “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” más allá de estos ejemplos supondría apartarse del precedente.
5. Dado que la frase “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” del artículo 14(3) del ACAAN forma parte de un acuerdo internacional y la interpretación que se le dé es fundamental para el cumplimiento de las obligaciones de las Partes derivadas de ese acuerdo, el CCPC considera que el Secretariado podría, con apego al acuerdo suscrito entre las Partes, interpretar y aplicar la frase en casos concretos.

Recopilación de información

6. Es del conocimiento del CCPC que, pese al compromiso establecido en términos del artículo 21 del ACAAN respecto del suministro de información, el Secretariado ha enfrentado dificultades para recopilar información de las Partes en relación con varias peticiones recientes relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental en apego a los artículos 14 y 15 del ACAAN. En algunos casos, los funcionarios responsables al parecer demoraron o denegaron información solicitada que el Secretariado consideraba de pertinencia directa para la investigación de peticiones y la preparación de expedientes de hechos. En varios casos el Secretariado se ha visto en la necesidad de recurrir a disposiciones sobre libertad y derecho a la información conforme a derecho interno con el propósito de obtener información que podría haberse proporcionado de manera más eficaz a través de enlaces designados al interior de los gobiernos de las Partes.
7. El CCPC recuerda al Consejo que la información constituye un elemento crucial para todo proceso significativo de aplicación de la legislación y, por extensión, reviste vital importancia en toda consideración significativa de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El ACAAN refleja esta realidad al establecer, en el artículo 21(1)(a):

A petición del Consejo o del Secretariado, cada una de las Partes, de conformidad con su legislación, proporcionará la información que requiera el

Consejo o el Secretariado, incluso: a) pondrá a su disposición, sin demora, cualquier información en su poder que se le haya solicitado para la elaboración de un informe o expediente de hechos, incluso la información sobre cumplimiento y aplicación; y b) hará lo razonable para poner a su disposición cualquier otra información que se le solicite.

8. El CCPC reconoce y entiende que en ocasiones las Partes podrían limitar las respuestas a solicitudes de información del Secretariado de la CCA a efecto de proteger información confidencial o la integridad de procedimientos de aplicación de la legislación. Sin embargo, la forma adecuada de responder a tales solicitudes en tales casos no es demorando ni complicando los asuntos, como tampoco incrementando el costo por concepto de acopio de información para el Secretariado y, en última instancia, para las Partes. El artículo 21(2) del ACAAN prevé un procedimiento para los casos en que una Parte considera que la información solicitada por el Secretariado es “excesiva, o indebidamente onerosa”: la Parte podrá así notificarlo al Consejo, el cual podrá, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, imponer restricciones a la amplitud de la solicitud. Al margen de este proceso previsto en el artículo 21(2) del ACAAN, el CCPC no ve razón para denegar o demorar información que se haya solicitado en conformidad con las obligaciones de las Partes derivadas del Acuerdo.

Limitación del alcance de los expedientes de hechos

9. El CCPC observa una larga historia de recomendaciones al Consejo en que el Comité plantea objeciones a iniciativas encaminadas a limitar el alcance de los expedientes de hechos. Por ejemplo, en la Recomendación al Consejo 01-07, nuestros predecesores en el CCPC expresaron preocupación por que:

Un límite en la discrecionalidad del Secretariado para determinar el alcance de una petición pendiente, como condición para que el Consejo vote llevar a cabo la elaboración de un expediente de hechos, y [el requisito de] que el Secretariado presente al Consejo un plan de trabajo antes de iniciar la elaboración de dicho expediente de hechos [...]:

- [Supondría] una violación al reiterado compromiso del Consejo, en la Resolución de Consejo 00-09, por mejorar la transparencia;
- Soslaya[ría] el proceso establecido en la Resolución de Consejo 00-09 sobre la instrumentación y ulterior desarrollo de los artículos 14 y 15 del ACAAN;
- Constitu[iría] una reforma en las Directrices y, como tal, debe primero presentarse al CCPC para un proceso de revisión pública;
- Significa[ría] ignorar de manera flagrante una de las recomendaciones del informe [sobre] lecciones aprendidas del CCPC respecto del apoyo a la independencia del Secretariado en relación con el proceso de los artículos 14 y 15;
- Incrementa[ría] la carga de trabajo del Secretariado y la de los peticionarios para generar documentación más detallada, y

- Mina[ría] la credibilidad del proceso al involucrar a una Parte interesada en el desarrollo del plan de trabajo del Secretariado.
10. Dos años más tarde, en la Recomendación al Consejo 03-05, el CCPC recomendó enfáticamente que el Consejo se abstuviera de limitar el alcance de los expedientes de hechos. Entonces, nuestros antecesores advirtieron que “[a]l intervenir en el proceso de los hallazgos, el Consejo mina la independencia del Secretariado y la credibilidad del *proceso*” y “[...] crea una situación en la que los expedientes de hechos ya no abordan los asuntos planteados por los peticionarios, lo que torna el proceso menos relevante”.
11. A diez años de distancia, nos encontramos ahora reiterando las preocupaciones y recomendaciones de nuestros antecesores en el Comité. El CCPC exhorta al Consejo a permitir que las peticiones procedan, conforme a los compromisos adquiridos por las Partes al amparo del ACAAN, así como a permitir que el Secretariado elabore expedientes de hechos, cuando se amerite, en apego a lo previsto en el Acuerdo. El ACAAN contiene disposiciones amplias para asegurar la integridad del proceso SEM. El trámite de una petición puede interrumpirse, con apego a los limitados términos del artículo 14(3) del ACAAN, cuando exista un procedimiento pendiente de resolución, y las Partes pueden decidir no poner a disposición pública los expedientes de hechos cuando la mayoría de los miembros de las Partes considere que no deben publicarse. Sin embargo, dentro de los límites del mecanismo al amparo del ACAAN negociado por las Partes y ratificado mediante los procesos constitucionales respectivos, ha de permitirse que las peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental presentadas en el marco del mecanismo SEM se desenvuelvan con la independencia e integridad que un proceso de esta naturaleza exige.

Solicitud de respuesta del Consejo

12. El CCPC exhorta respetuosamente al Consejo a tomar nota de los compromisos que las Partes adquirieron al amparo del ACAAN y a respaldar, en vez de entorpecer, el proceso SEM. El mecanismo de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental constituye un compromiso internacional único en su género que ofrece beneficios importantes a los miembros del público en toda América del Norte y merece respeto. En repetidas ocasiones a lo largo del año pasado el CCPC planteó respetuosamente los asuntos que se abordan en las presentes observaciones y recomendaciones, con un ánimo de cooperación y en apoyo de los compromisos contraídos por las Partes al amparo del ACAAN. El CCPC solicita al Consejo que considere los asuntos expuestos y ofrezca una respuesta a la mayor brevedad posible. Esperamos poder discutir estos temas más detalladamente en el marco de nuestra reunión en Boston en julio próximo.

**Aprobada por los miembros del CCPC
8 de mayo de 2015**