

# 21

D · P · A · A · N

Derecho y políticas  
ambientales en  
América del Norte

Comisión para la  
Cooperación Ambiental

## Expediente de Hechos

Peticiones  
Explotación Forestal  
en Ontario

(SEM-02-001)

y

(SEM-04-006)



Elaborado de conformidad con  
el artículo 15 del Acuerdo  
de Cooperación Ambiental de  
América del Norte

**Expediente de hechos relativo  
a las peticiones ciudadanas  
Explotación forestal en Ontario  
(SEM-02-001)**

**y**

**Explotación forestal en Ontario II  
(SEM-04-006)**

**Elaborado en conformidad con  
el artículo 15 del Acuerdo de Cooperación  
Ambiental de América del Norte**

**Junio de 2006**

Para mayor información sobre esta u otras publicaciones de la CCA,  
comunicarse a:

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte  
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200  
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9  
Tel.: (514) 350-4300  
Fax: (514) 350-4314  
Correo electrónico: info@cec.org

**<http://www.cec.org>**

ISBN: 2-89451-954-0

© Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2007

Depósito legal-Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007  
Depósito legal-Bibliothèque et Archives Canada, 2007

Disponible en français – ISBN: 2-89451-955-9  
Available in English – ISBN: 2-89451-953-2

Esta publicación fue preparada por el Secretariado de la CCA y no necesariamente refleja los puntos de vista de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

## **Perfil**

En América del Norte, todos compartimos recursos vitales: aire, océanos, ríos, montañas y bosques. En conjunto, estos recursos naturales son la base de una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. Para continuar siendo una fuente para la vida y prosperidad futuras, estos recursos deben ser protegidos. La protección del medio ambiente de América del Norte es una responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, EU y México. Fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio (TLC).

La CCA realiza su trabajo a través de la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el cuerpo gobernante y está integrado por representantes ambientales a nivel de gabinete de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El Comité Consultivo Público Conjunto está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

## **Misión**

A través de la cooperación y la participación ciudadana, la CCA contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

## **Serie Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte**

Elaborada por la CCA, la serie Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte presenta algunas de las tendencias y novedades más sobresalientes en la materia en Canadá, Estados Unidos y México, incluidos documentos oficiales relativos al novedoso procedimiento de peticiones ciudadanas que faculta a los ciudadanos de los países del TLCAN a argumentar cuando consideren que una Parte del Acuerdo no está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental.

**Expediente de hechos relativo  
a las peticiones ciudadanas  
Explotación forestal en Ontario  
(SEM-02-001)**

**y**

**Explotación forestal en Ontario II  
(SEM-04-006)**

**Elaborado en conformidad con  
el artículo 15 del Acuerdo de Cooperación  
Ambiental de América del Norte**

**Junio de 2006**



## Índice

1. Resumen ejecutivo . . . . .	9
2. Resumen de la petición . . . . .	13
3. Resumen de la respuesta de Canadá . . . . .	20
4. Alcance del expediente de hechos . . . . .	27
5. <b>Resumen de otra información pertinente y hechos que el Secretariado presenta respecto de los asuntos planteados en las resoluciones de Consejo 04-03 y 05-04.</b> . . . . .	30
5.1 El proceso de recopilación de información . . . . .	30
5.2 Significado y alcance de la sección 6(a) del MBR . . . . .	34
5.2.1 Contexto de la prohibición establecida en la sección 6(a) del MBR. . . . .	34
5.2.2 Orígenes de la sección 6(a) del MBR . . . . .	36
5.2.2.1 La Convención sobre Aves Migratorias, 1916 . . . . .	36
5.2.2.2 La Ley de la Convención sobre Aves Migratorias . . . . .	39
5.2.2.3 El Protocolo de Parksville . . . . .	42
5.2.3 La sección 6(a) del MBR y la explotación forestal. . . . .	47
5.2.3.1 Jurisdicción para regular los efectos de las actividades de tala en las aves migratorias . . . . .	47
5.2.3.2 Respuestas a violaciones a la sección 6(a) del MBR . . . . .	49



5.2.3.3	Defensas frente a cargos conforme a la sección 6(a) del MBR . . . . .	50
5.3	Contexto del manejo forestal en Ontario . . . . .	53
5.3.1	Orientación en política . . . . .	62
5.3.2	Definición de objetivos a través de la planeación. . . . .	65
5.3.2.1	Planeación para preservar los valores de vida silvestre al interior del sistema de manejo forestal . . . . .	71
5.3.2.2	Planeación para la preservación de valores de vida silvestre fuera del sistema de manejo forestal . . . . .	76
5.3.3	Conformación del bosque por medio del manejo. . . . .	81
5.3.3.1	El manejo de uno o varios recursos. . . . .	82
5.3.3.2	Definición de las condiciones deseables para la vida silvestre . . . . .	82
5.3.3.2.1	La vida silvestre como indicador del manejo forestal sustentable. . . . .	87
5.3.3.2.2	Seguimiento del hábitat de vida silvestre. . . . .	90
5.3.3.2.3	Hábitat de aves migratorias en los planes de manejo forestal identificados por los Peticionarios. . . . .	95
5.3.4	Manejo de la incertidumbre. . . . .	99
5.3.4.1	Manejo adaptativo . . . . .	99
5.3.4.2	Emulación de los patrones de perturbación natural . . . . .	109
5.3.4.2.1	Los límites aceptables de la variación natural . . . . .	115
5.3.5	Objetivos de población para las especies de vida silvestre . . . . .	117

---

5.4	Sobre si se protegieron los nidos de aves migratorias durante las actividades de tala identificadas por los Peticionarios. . . . .	127
5.4.1	Requisitos del sistema de planeación del manejo forestal en Ontario . . . . .	127
5.4.2	Planes de manejo forestal identificados por los Peticionarios. . . . .	132
5.5	Medidas de Canadá para vigilar y promover el cumplimiento de la sección 6(a) del MBR en relación con las actividades de tala identificadas por los Peticionarios. . . . .	143
5.5.1	Aplicación . . . . .	144
5.5.1.1	Pruebas requeridas para desencadenar la acción . . . . .	146
5.5.1.2	Naturaleza de la violación . . . . .	149
5.5.2	Garantía del cumplimiento ambiental . . . . .	157
5.5.2.1	Fomento del resguardo forestal . . . . .	157
5.5.2.2	Monitoreo de poblaciones de aves migratorias. . . . .	158
5.5.2.3	Decisión respecto de dónde concentrar las iniciativas de conservación. . . . .	160
5.5.2.4	Publicación de materiales de orientación sobre incorporación de consideraciones sobre hábitat de aves migratorias en los manifiestos de impacto ambiental y en los planes de manejo forestal . . . . .	170
5.5.2.5	Transmisión de experiencia y conocimientos a través de los procesos de evaluación ambiental. . . . .	175
5.5.2.6	Regulación de la captura incidental de nidos de aves migratorias . . . . .	179
5.5.2.7	Participación en el proceso de manejo forestal de Ontario . . . . .	182

**6. Nota final . . . . . 182****Gráficas**

Gráfica 1	El área de la actividad (AOU) . . . . .	56
Gráfica 2	UMF en el área de la actividad (AOU) (abril de 2001) . . . . .	59
Gráfica 3	Zona de preocupación (AOC) junto a un arroyo. . . .	61
Gráfica 4	Áreas protegidas en y alrededor del área de la actividad (AOU). . . . .	69
Gráfica 5	Mapa de las regiones forestales y los límites ecorregionales en Ontario . . . . .	78
Gráfica 6	Curva de rendimiento que refleja las reducciones proyectadas en el hábitat del gorrión a lo largo de 160 años conforme a distintas alternativas de manejo forestal y en relación con un escenario natural de referencia . . . . .	116

**Cuadros**

Cuadro 1	Cambios en el hábitat proyectados según 38 PMF de Ontario para diez aves protegidas por la MBCA . . . .	96
----------	--	----

**Apéndices**

Apéndice 1	Resolución de Consejo 04-03, de fecha 12 de marzo de 2004, y Resolución de Consejo 05-04, de fecha 1 de abril de 2005. . . . .	187
Apéndice 2	Plan general para la elaboración de un expediente de hechos, de fecha 24 de marzo de 2004, y plan general ajustado para la elaboración de un expediente de hechos, de fecha 4 de abril de 2005. . . . .	195
Apéndice 3	Solicitud de información, de fecha 30 de junio de 2004 . . . . .	207
Apéndice 4	Solicitud de información y solicitud de información adicional, de fecha 5 de mayo de 2005. . . . .	219

---

Apéndice 5	Disposiciones para los planes de uso de suelo en tierras de la Corona en Ontario. . . . .	227
Apéndice 6	PMF excluidos del análisis del cuadro PMF-5 . . . .	233
Apéndice 7	Fiona K.A. Schmiegelow, "Forest Management Planning and Migratory Birds in Ontario" (Planeación del manejo forestal y aves migratorias en Ontario) (mayo de 2005) [inédito] – Referencias .	237
Apéndice 8	Siglas y acrónimos – Términos definidos . . . . .	241



## 1. Resumen ejecutivo

Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) establecen un proceso que permite a residentes de Canadá, Estados Unidos y México presentar una petición ciudadana cuando consideren que una Parte del ACAAN (Canadá, Estados Unidos o México) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. En conformidad con el Acuerdo, este proceso puede derivar en la publicación de un expediente de hechos. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte es el encargado de gestionar este proceso.

El 6 de febrero de 2002, la Federación Canadiense para la Naturaleza (*Canadian Nature Federation*), la Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre (*Canadian Parks and Wilderness Society*), Earthroots, la Federación de Naturalistas de Ontario (*Federation of Ontario Naturalists*), Great Lakes United, Sierra Club (Estados Unidos), Sierra Club de Canadá y la Wildlands League (en conjunto, los Peticionarios), representados por el Fondo Sierra de Defensa Legal (*Sierra Legal Defence Fund*, SLDF), presentaron ante el Secretariado una petición en la que afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación federal para la conservación de las aves migratorias en relación con actividades de explotación forestal en Ontario. En marzo de 2004 y abril de 2005, respectivamente, en términos de las resoluciones de Consejo 04-03 y 05-04, el Consejo de la CCA giró instrucciones al Secretariado de elaborar un expediente de hechos respecto de las presuntas omisiones de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR), adoptado conforme a la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Bird Convention Act*, MBCA) de 1994, respecto de las actividades de tala por clareo efectuadas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, en particular, respecto de la temporada de anidación de aves migratorias, en cincuenta y tres (53) unidades de manejo forestal ubicadas en el centro y norte de la provincia de Ontario. La sección 6(a) del MBR establece que es un delito, entre otras cosas, dañar, destruir o capturar un nido de un ave migratoria sin un permiso. De acuerdo con el MBR, los permisos sólo pueden emitirse para propósitos limitados, entre ellos la investigación científica.

El artículo 5 del ACAAN exige a Canadá, como Parte del Acuerdo, la aplicación efectiva de sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, y enuncia ejemplos de tales medidas, entre otros: nombramiento y capacitación de inspectores; vigilancia del cumplimiento e investigación de presuntas violaciones (lo que incluye visitas de inspección en sitio); obtención de promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento, y promoción de auditorías ambientales. Para realizar el expediente de hechos, el Secretariado solicitó a Canadá información acerca de la adopción de las medidas gubernamentales listadas en el ACAAN para aplicar la sección 6(a) del MBR respecto de las actividades de tala bajo revisión del Secretariado. Canadá no proporcionó al Secretariado información alguna en la que señalara que ha emprendido cualquiera de tales medidas de aplicación. El ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada*, EC) proporcionó al Secretariado información sobre los talleres que el Servicio Canadiense de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service*, CWS) organizó para promover el cumplimiento con la sección 6(a) del MBR.

Canadá explicó que centra sus iniciativas de aplicación en especies cuya conservación es prioritaria. El Secretariado preguntó si se dispone de información para determinar las necesidades de conservación de aves migratorias que anidan en el área de Ontario cubierta por el expediente de hechos: una superficie de alrededor de cuarenta (40) millones de hectáreas. Durante décadas, iniciativas voluntarias han proporcionado valiosos datos de monitoreo de la población, pero el hecho de depender de conteos de aves en zonas aledañas a los caminos se ha traducido en vacíos en la información sobre las tendencias poblacionales de especies de la avi-fauna en el interior de los bosques y en zonas forestales remotas. Científicos del gobierno federal han recomendado a la dirección que el CWS ponga en marcha y dirija un programa nacional de monitoreo de aves terrestres que permita subsanar estas y otras lagunas en la información. Por cuanto respecta a la definición de prioridades para la conservación, Canadá no ha decidido aún si las tendencias a la baja en las poblaciones de especies que registran una reducción severa, pero que todavía tienen una distribución relativamente amplia y común, deben ser un detonador de acciones para la conservación. Canadá está comenzando a tomar en consideración las amenazas a las poblaciones de aves migratorias al establecer prioridades regionales como parte de una iniciativa voluntaria y multi-sectorial de monitoreo y conservación. Canadá ha señalado que “la disponibilidad de información que demuestre una conexión entre la explotación forestal y una tendencia a la baja en las poblaciones de aves migratorias no es un factor determinante de si se emprenderán –o no– medidas de aplicación”, aunque añadió que tal información se consideraría al determinar cómo responder a una violación.

Canadá señaló que es en atención a las denuncias ciudadanas como decide dónde centrar sus iniciativas de aplicación, y citó un correo-e que un ciudadano envió al CWS en julio de 2001. El denunciante mandó a CWS dos cartas y un correo-e respecto a actividades de explotación forestal programadas para realizarse en Ontario durante la temporada de anidación de aves migratorias, como parte de un plan contingente de manejo forestal. El CWS no emprendió medida de aplicación alguna en respuesta a esta denuncia. Canadá informó que más adelante personal del Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (*Ministry of Natural Resources, MNR*) hizo saber al CWS que la tala programada en el plan había concluido y que, por consiguiente, no se requería ya ninguna acción por parte del CWS. El Secretariado recopiló información sobre el papel de las denuncias en el marco del CWS para la aplicación de la sección 6(a) del MBR. No encontró en la página en Internet del CWS información alguna que indique cómo y dónde presentar las denuncias o que explique el correspondiente proceso. La provincia de Ontario tiene un sistema que reconoce a los residentes el derecho a solicitar investigaciones de presuntas omisiones en el cumplimiento de la legislación ambiental, pero la sección 6(a) del MBR no se incluye en la lista de instrumentos legislativos federales cubiertos, para los que puede solicitarse una investigación. La legislación forestal de Ontario no otorga protección por su papel como “sirena de alerta” a los trabajadores silvícolas que, en el marco del sistema forestal de inspección interna de la provincia, dan a conocer situaciones de incumplimiento con la normatividad ambiental. La legislación sobre vida silvestre de Ontario contiene una disposición que prohíbe la destrucción de nidos de aves no protegidas por el MBR, pero el MNR ha emitido unas directrices de programa de acuerdo con las cuales esta disposición de ninguna manera pretende modificar el enfoque de Ontario respecto de actividades en curso, tales como el aprovechamiento de recursos forestales.

Canadá aseveró que en Ontario las licencias de aprovechamiento forestal exigen a las compañías madereras proteger el medio ambiente, y que el CWS tiene conocimiento de que las directrices de manejo forestal incluyen elementos de conservación de la biodiversidad. El Secretariado reunió información de hechos acerca de si el sistema de manejo forestal de Ontario garantizaba –y, en dado caso, cómo– la protección de los nidos de aves migratorias durante las actividades de tala identificadas por los Peticionarios. Estos hechos son relevantes para examinar la información de que Canadá dispuso para la aplicación de la sección 6(a) del MBR en el contexto fáctico identificado por los Peticionarios. El sistema forestal de Ontario exige la protección de los nidos conocidos de aves rapaces y garzón azul durante la tala. Las necesidades de otras aves supuestamente quedan cubiertas cuando se mantiene toda una gama de



tipos de hábitat y características del paisaje dentro de los “límites de la variación natural”. En este sistema, “hábitat” se refiere a las especies arbóreas y clases de edad, así como sus características asociadas.

Ontario ha publicado directrices sobre la planeación del manejo forestal para varias especies de aves migratorias. Estas directrices advierten que “[e]s posible que los encargados del manejo forestal se vean tentados a reducir los tiempos de rotación para la tala de los bosques, en un intento por cubrir sólo las normas mínimas necesarias para el mantenimiento de las especies silvestres más gravemente amenazadas. A la larga, esto puede dar como resultado un desastre biológico”. A fin de tomar en consideración las necesidades de hábitat de las aves migratorias durante la elaboración de los planes de manejo forestal en Ontario, a un modelo computarizado diseñado para manejar el suministro maderero –planear las iniciativas de regeneración de manera que sigan el mismo ritmo de la explotación– se le ha incorporado una “matriz de hábitat” que describe el efecto de diferentes “alternativas de manejo” (escenarios de tala) en la disponibilidad de hábitat para una gama de especies a lo largo de periodos prolongados. El MNR ha notificado a los silvicultores que una alternativa de manejo forestal se considerará sustentable si el hábitat para especies indicadoras –como las especies de aves migratorias seleccionadas– no cae más de 20 por ciento por debajo de la menor cantidad pronosticada en el paisaje bajo condiciones naturales (es decir, en ausencia de intervención humana y considerando factores naturales como los incendios no provocados).

El Secretariado revisó los planes de manejo forestal de las cincuenta y tres (53) unidades de manejo forestal cubiertas por el expediente de hechos. Algunos de estos planes habían sido formulados antes de que se dispusiera de la matriz de hábitat o contenían errores obvios en sus cálculos de hábitat. Para los treinta y ocho (38) planes restantes, el Secretariado revisó las proyecciones de hábitat para las aves protegidas por el MBR. Para nueve (9) de las diez (10) especies de aves protegidas por el MBR y utilizadas como especies indicadoras durante la planeación del manejo forestal, las alternativas de manejo forestal seleccionadas por las empresas silvícolas y aprobadas por el MNR se proyectaron de manera que se generó una “condición futura deseable” con una menor superficie de hábitat preferido para tales especies. En conjunto, la reducción total de hábitat proyectada en los 38 planes de manejo forestal va de 8 por ciento para el chipe garganta naranja a 35 por ciento para el pico carpintero o picamaderos norteamericano. Esta última es una “especie representativa” en el sistema de planeación del manejo forestal de Ontario, lo que significa que al atender las necesidades de hábitat para esta especie se atienden simultáneamente las necesidades de hábitat de muchas otras especies que dependen de los bosques maduros y viejos.

Es política de Ontario asegurar que ninguna especie disminuya su población a escala provincial como resultado de la explotación forestal. Ontario no ha adoptado objetivos provinciales o regionales de población o de hábitat para aves migratorias, y tampoco lleva un registro, a escala provincial, de las tendencias del hábitat de aves migratorias relacionadas con la instrumentación de los planes de manejo forestal. Cuando el Ministerio de Medio Ambiente de Ontario publicó para comentarios una nueva reglamentación provincial para proteger el medio ambiente durante las actividades de tala, no siguió las recomendaciones de Environment Canada en cuanto a abordar la conservación de las aves migratorias, y el MNR no ha accedido a las solicitudes de EC de tener representación en los comités consultivos forestales provinciales. Environment Canada ha señalado que la normatividad provincial carece de las obligaciones adecuadas que exijan al MNR proteger los intereses de EC en las actividades de manejo forestal en Ontario, incluido su interés en la conservación y la protección de las aves migratorias.

En un trabajo presentado en un taller multisectorial de promoción del cumplimiento organizado por el CWS en 2001, un asesor de la Asociación Canadiense de Productos Forestales afirmó que el CWS carece de los recursos necesarios para aplicar en forma estricta la sección 6(a) del MBR, y que la opción preferente sería que el CWS adoptara una política de aplicación que exente la explotación forestal de la aplicación a condición de cumplir con las reglas de manejo forestal provinciales que contienen medidas para atender la conservación de las aves migratorias. El documento concluye que cualquier solución deberá evitar el uso de permisos federales puesto que esto crearía otro nivel de trámites burocráticos y papeleo y, de hecho, expondría el manejo forestal al proceso de evaluación ambiental federal.

## 2. Resumen de la petición

La Federación Canadiense para la Naturaleza (*Canadian Nature Federation*), la Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre (*Canadian Parks and Wilderness Society*), Earthroots, la Federación de Naturalistas de Ontario (*Federation of Ontario Naturalists*), Great Lakes United, Sierra Club (Estados Unidos), Sierra Club de Canadá y la Wildlands League (en conjunto, los Peticionarios), representados por el Fondo Sierra de Defensa Legal (*Sierra Legal Defence Fund*, SLDF), aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR),<sup>1</sup> adoptado al amparo de la Ley de la Convención

1. C.R.C., c. 1035.

sobre Aves Migratorias de 1994 (*Migratory Birds Convention Act, MBCA*),<sup>2</sup> en relación con las actividades de la industria silvícola en Ontario. La sección 6(a) del MBR establece que “[...] es un delito (a) dañar, destruir o capturar nidos, huevos, refugios, o refugios o cajas de anidación de aves migratorias [...] sin el permiso pertinente”. Las violaciones a la sección 6(a) de la MBR podrán sancionarse mediante sentencia directa dictada por un juez o podrán ser juzgadas como delito susceptible de acusación formal.<sup>3</sup> Los Peticionarios argumentan que el ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada, EC*), a través de su dependencia, el Servicio de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service, CWS*), es el principal responsable de la aplicación de la MBCA.<sup>4</sup>

Los Peticionarios aseveran que, según sus investigaciones, fundadas en datos estadísticos, en 2001 las actividades de tala por clareo destruyeron más de 85,000 nidos de aves migratorias en zonas del centro y norte de Ontario.<sup>5</sup> Señalan, asimismo, que “a pesar de la destrucción generalizada de nidos de aves”,<sup>6</sup> una solicitud de acceso a la información presentada en 2001 no reveló investigaciones ni cargos por violaciones a la sección 6(a) del MBR.<sup>7</sup>

Los Peticionarios afirman que en Ontario la extracción de madera se realiza conforme a planes de manejo forestal (PMF) preparados bajo la supervisión del Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (MRN),

2. S.C. 1994, c. 22.

3. En relación con cualquier violación a la MBCA ocurrida en 2001, la sección 13 de la MBCA estipula que en caso de ilícitos objeto de sentencia judicial directa, se impondrá multa de hasta \$100,000 a personas morales; si se trata de personas físicas, éstas podrán hacerse acreedoras a una multa de hasta \$50,000 o a hasta seis meses de prisión, o a una combinación de ambas penas. En caso de ilícitos susceptibles de acusación formal, las multas son de hasta \$250,000 para personas morales; tratándose de personas físicas, la multa es de hasta \$100,000 o hasta cinco años de prisión, o una combinación de ambas penas. En caso de reincidencia, se duplicará la multa máxima aplicable a las personas físicas. (La Ley se reformó en 2005 para aumentar la multa máxima en casos de sentencia judicial directa a \$300,000. Los términos “persona física” y “persona moral” se sustituyeron por un término único: “persona”. En casos de acusación formal, la multa máxima aumentó a \$1,000,000 y el plazo de encarcelamiento se redujo a un máximo de tres años. S.C. 2005, c. 23, s. 9.)

4. Petición, p. 3.

5. *Ibid.*, p. 4, y apéndice 6 de la petición: Elaine MacDonald y Kim Mandzy, “Migratory Bird Nest Destruction in Ontario”, Toronto, Sierra Legal Defence Fund (SLDF), 2001.

6. Petición, p. 1.

7. *Ibid.*, p. 6, y apéndices 7 y 8 de la petición (solicitud de acceso a la información sobre iniciativas de aplicación conforme a la sección 6(a) del MBR que, con fecha 13 de julio de 2001, Elaine MacDonald, del SLDF, envió a Michael Bogues, Jefe de la Secretaría de Acceso a la Información y Privacidad, del ministerio de Medio Ambiente de Canadá, y materiales recibidos en respuesta a la solicitud de acceso a la información).

siguiendo normas provinciales y sin participación alguna de las autoridades federales en lo relacionado con la aplicación de la MBCA, que es una ley de índole federal.<sup>8</sup> Aseveran que, si bien es posible contactar a EC para solicitarle información sobre PMF y la dependencia ha producido una directriz no obligatoria<sup>9</sup> que establece que las actividades forestales deberán evitarse durante los periodos críticos del ciclo de vida de las aves migratorias, “EC ha omitido aplicar medidas para garantizar el cumplimiento [...] de este requerimiento”.<sup>10</sup>

De acuerdo con los Peticionarios, el CWS considera la destrucción de nidos durante la explotación forestal como matanza “incidental” y ha decidido no emprender medidas proactivas de aplicación contra la industria silvícola puesto que las violaciones a la sección 6(a) del MBR ocurridas durante las operaciones de tala no son intencionales.<sup>11</sup> Los Peticionarios argumentan que la MBCA no distingue entre violaciones intencionales y no intencionales, y que al igual que ocurre con otras leyes de bienestar público, cuando se le infringe a menudo es resultado de conductas no intencionales o no deliberadas.<sup>12</sup>

Los Peticionarios alegan que el CWS da preferencia a las iniciativas de conservación por encima de la aplicación en lo que concierne a la industria silvícola, aun cuando carece de indicios de que este enfoque sea más eficaz. Sostienen, además, que si bien es cierto que la explotación forestal ha sido durante décadas una actividad relevante en Canadá y en Ontario, cuando la MBCA se actualizó, en 1994, el gobierno canadiense de ninguna manera eximió a la industria silvícola de cumplir con las leyes que protegen a las aves migratorias o sus nidos.

Por último, los Peticionarios afirman que al dar a la industria silvícola consideración especial, Canadá está dejando de cumplir con el requisito de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (*Compliance and Enforcement Policy for Wildlife Legislation*) que establece que “[l]as actividades de cumplimiento y aplicación deberán sustentarse firmemente en la legislación y deberán ser imparciales, predecibles y consistentes en todo el territorio canadiense”.<sup>13</sup> Argumentan también que la “discrecionalidad judicial” deberá ejercerse caso por caso y que ésta no puede sustentar una deci-

---

8. Petición, p. 5.

9. *Environmental Assessment Guideline for Forest Habitat of Migratory Birds* (Directrices para la Evaluación Ambiental en Hábitats Forestales de Aves Migratorias).

10. Petición, p. 5, nota 32.

11. Petición, p. 8.

12. *Ibid.*

13. Petición, p. 11.

sión general, aplicable a toda la industria, en el sentido de no presentar cargos o interponer acciones judiciales.<sup>14</sup>

Los Peticionarios sostienen que un ejercicio razonable de discrecionalidad en la aplicación exigiría una evaluación ambiental del PMF u operación forestal en cuestión, a efecto de sopesar los costos relativos asociados con cada opción, y eso es algo que –aseguran– no se ha hecho. Asimismo, exponen varios argumentos para sustentar su opinión en cuanto a que el costo de aplicar la sección 6(a) del MBR no tendría por qué afectar en forma considerable el presupuesto de EC.<sup>15</sup>

El 20 de agosto de 2003, en conformidad con la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado recibió de los Peticionarios un documento titulado “Petición complementaria a la Comisión para la Cooperación Ambiental en respuesta a la Resolución de Consejo 03-05 de fecha 22 de abril de 2003” (en adelante, la “petición complementaria”).

En la petición complementaria, los Peticionarios señalan que interpretan la Resolución de Consejo 03-05 como “un intento por acotar nuestra solicitud de un expediente de hechos en una forma que rebasa el mandato del Consejo en términos del ACAAN”.<sup>16</sup> Agregan que “[n]o obstante, en un esfuerzo por evitar mayores dilaciones en la elaboración de un expediente de hechos, hemos obtenido todos los ‘hechos’ adicionales y la ‘información suficiente’ actualmente disponible para responder a la Resolución de Consejo”.<sup>17</sup>

Los Peticionarios explican que, al redactar su petición, basaron sus cálculos en las cifras proyectadas para áreas explotadas mediante tala por clareo contenidas en los PMF, y no en cifras reales, debido a que no se disponía de tales datos cuando la petición se presentó, en febrero de 2002.<sup>18</sup> Apuntan que en su notificación conforme al artículo 15(1), el Secretariado afirmó: “[l]o único que falta es identificar con mayor precisión las áreas realmente explotadas de esos bosques en 2001” y que tal información “[...] podría generarse sin dificultad durante la elaboración del expediente de hechos”.<sup>19</sup>

La sección II de la petición complementaria, titulada “Pruebas adicionales”, describe el proceso que los Peticionarios siguieron para reco-

---

14. *Ibid.*, p. 10.

15. *Ibid.*

16. Petición complementaria, p. 3.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

19. *Ibid.* y nota 6, en referencia a la Notificación conforme al artículo 15(1), p. 10.

pilar la información adicional en respuesta a la Resolución de Consejo 03-05, así como la información obtenida.

Los Peticionarios entraron en contacto con el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (*Ontario Ministry of Natural Resources*, MNR) para obtener información sobre las áreas realmente taladas en 2001. Se les dijo que los datos que solicitaban se registran en los informes que las compañías madereras entregan anualmente al MNR. Estos informes, uno para cada unidad de manejo forestal (UMF), se integran en un formato de cuadro titulado *Informe anual sobre el área agotada (Annual Report of Depletion Area)*,<sup>20</sup> y corresponden al ejercicio fiscal (1 de abril-31 de marzo). La fecha límite para su entrega es el 15 de noviembre siguiente al cierre del ejercicio fiscal,<sup>21</sup> y una vez presentados, el MNR los revisa para aportar sus comentarios.<sup>22</sup> El proceso hasta concluir los informes puede llevar varios meses.<sup>23</sup> Cuando los Peticionarios establecieron contacto con el MNR en mayo de 2003, sólo 15 de las 59 UMF referidas en la petición habían completado sus informes correspondientes al año fiscal del 1 de abril de 2001 al 31 de marzo de 2002.<sup>24</sup>

El MNR entregó a los Peticionarios un listado de números telefónicos para que ellos se pusieran en contacto con las 44 UMF cuyos informes no habían sido aún concluidos y obtuvieran directamente los respectivos datos sobre explotación.<sup>25</sup> Según los Peticionarios, en algunos casos ello resultó fructífero y permitió obtener datos adicionales.<sup>26</sup> En otros casos, el MNR no pudo aportar la información solicitada puesto que los informes anuales no estaban aún concluidos ni autorizados por los administradores forestales distritales.<sup>27</sup> Como último recurso, los Peticionarios contactaron directamente a los autores de los PMF.<sup>28</sup> Informan que, en muchos casos, los autores de los PMF se mostraron abiertos y apoyaron con información, de manera que se obtuvieron datos sobre tala real para 49 de las 59 UMF incluidas en la petición original.<sup>29</sup> Los Peticionarios explican que “[d]e las diez unidades restantes, cinco se fusionaron con otras unidades, en una se había revocado la licencia de explotación forestal y para cuatro se carecía todavía de datos sobre

20. *Ibid.*, p. 4, y nota 7.

21. *Ibid.*, p. 4.

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*, p. 5, y nota 10.

25. *Ibid.*, p. 5.

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

explotación en las fuentes consultadas”.<sup>30</sup> La petición complementaria aporta información detallada sobre los esfuerzos realizados por los Peticionarios para obtener información sobre las cuatro unidades restantes.<sup>31</sup>

La petición complementaria contiene un cuadro en el que se listan las 59 UMF referidas en la petición original.<sup>32</sup> Para cada UMF proporciona información sobre el área de tala por clareo planeada (obtenida de los PMF utilizados para elaborar la petición original) y el área talada real (tomada de los informes anuales y las entrevistas telefónicas que sirvieron de base para la petición complementaria).<sup>33</sup> Asimismo, el cuadro cita la fuente de información para cada UMF.<sup>34</sup> Los Peticionarios apuntan que la información recopilada sobre el número de hectáreas clareadas en el año fiscal 2001-2002 indica que las cifras reales fueron menores que las proyectadas.<sup>35</sup> Explican que esto se debe en parte a la falta de datos correspondientes a cuatro UMF.<sup>36</sup> Agregan que, puesto que los PMF contienen datos sobre la explotación proyectada para periodos quinquenales, en la petición original simplemente se dividieron las cifras de los planes entre cinco, para obtener el cálculo correspondiente a un año.<sup>37</sup> Los Peticionarios plantean que el índice de tala varía en el curso de un periodo quinquenal debido a múltiples razones, incluidas las condiciones climáticas, la disponibilidad de contratistas y cuestiones relacionadas con las comunidades autóctonas, y agregan que al interrogar al MRN respecto de las variaciones, éste respondió siempre, en forma consistente, que si bien los índices de explotación pueden variar año con año, por lo general las cifras suelen compensarse a lo largo del quinquenio.<sup>38</sup>

La petición complementaria se refiere luego al hecho de si la tala por clareo tuvo lugar durante la temporada de anidación de aves migratorias.<sup>39</sup> En primer lugar, los Peticionarios plantean que el MNR no recopila datos mensuales sobre tala.<sup>40</sup> Explican que para determinar si se realizaron –y en qué medida– actividades de tala durante la temporada

---

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*, p. 6, nota 13.

32. *Ibid.* Cuadro 1. “Comparación de áreas de tala por clareo reales y planeadas, 2001-2002.”

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*, p. 8.

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

39. *Ibid.*, p. 9.

40. *Ibid.*

de anidación de aves migratorias, se basaron en datos de medición del volumen de madera aserrada obtenidos del MNR.<sup>41</sup> Aseguran que estos datos pueden usarse como indicadores del índice de tala mensual a lo largo del año.<sup>42</sup> Los Peticionarios informan que los datos de medición de volumen correspondientes al periodo 2001-2002 indican que durante los meses de invierno se registró un mayor ritmo de tala que en los meses de verano y primavera.<sup>43</sup> Agregan que el periodo de anidación ocurre sobre todo entre los meses de abril y agosto, y dura un mes a partir de que inicia la construcción del nido y hasta el momento en que la nidada emprende su primer vuelo.<sup>44</sup> Los Peticionarios calcularon qué porcentaje del volumen total anual aserrado se explotó de abril a agosto de 2001, y determinaron que alrededor de 27% de la explotación anual tuvo lugar durante ese periodo.<sup>45</sup> Luego prorratearon el porcentaje correspondiente a un mes, para coincidir con la duración promedio de la anidación, y calcularon que en promedio 5.3% de la tala anual se dio durante la anidación.<sup>46</sup> Utilizando los datos de densidad de aves en reproducción recopilados para la petición original, los Peticionarios calcularon el número de nidos destruidos; para ello, multiplicaron la densidad de cría descontada por hectárea por el número de hectáreas clareadas en 2001-2002 multiplicadas por un factor de 0.0536 para tomar en cuenta la variación estacional en el índice de tala y un periodo de anidación de un mes.<sup>47</sup> Mediante esta fórmula los Peticionarios calcularon en alrededor de 43,700 el número total de nidos destruidos.<sup>48</sup>

En las secciones III y IV de la petición complementaria, tituladas “Naturaleza de las pruebas que razonablemente pueden esperarse de un grupo ciudadano” y “El problema de la delimitación de alcance”, los Peticionarios afirman que su petición presenta pruebas de una omisión generalizada del gobierno canadiense en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del MBR y declaran que han solicitado que se elabore un expediente de hechos para cada una de las FMU en que se realizan actividades de tala por clareo.<sup>49</sup> Sostienen que la información estadística o derivada de la modelación es adecuada cuando es la mejor información disponible en términos razonables para un grupo ciudadano.<sup>50</sup> Afirman que el objetivo del proceso de peticiones ciudadanas del ACAAN no es

---

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*, p. 10.

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*, p. 12.

50. *Ibid.*, pp. 12-13.



que se cumpla la norma en materia de pruebas aplicable en los procesos jurídicos, sino proporcionar información suficiente para permitir que el Secretariado analice los alegatos de omisiones en la aplicación.<sup>51</sup> Consideran que tiene poco sentido investigar instancias específicas cuando –según aseveran– todas las pruebas, en particular los registros gubernamentales, apuntan tanto hacia un problema generalizado de destrucción de nidos como a un patrón generalizado de omisiones en la aplicación de la legislación.<sup>52</sup>

El 12 de octubre de 2004, los Peticionarios presentaron al Secretariado la petición SEM-04-006 (Explotación forestal en Ontario II) (en adelante, “Explotación Forestal en Ontario II”), con información adicional respecto de las cuatro UMF que la Resolución de Consejo 04-03 excluyó del alcance del expediente de hechos para la petición Explotación forestal en Ontario (Cochrane, Shiningtree, Temagami y Wawa, en adelante “las cuatro UMF”) (véase más adelante, la sección 4). En la petición Explotación forestal en Ontario II, los Peticionarios calculan que 1,270 nidos de aves migratorias fueron destruidos por actividades de tala en las cuatro UMF en 2001.

### 3. Resumen de la respuesta de Canadá

En su respuesta del 11 de abril de 2002, Canadá manifiesta que los Peticionarios no informaron debidamente al Secretariado de los recursos a su disposición, tales como la presentación de denuncias ante el Servicio de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service*, CWS).<sup>53</sup> Agrega que con anterioridad a que se presentara la petición ciudadana, tan sólo había recibido una denuncia por escrito relativa a la destrucción de nidos como resultado de la explotación forestal en Ontario, y que esta denuncia, que fue debidamente investigada, no fue presentada por ninguno de los Peticionarios.<sup>54</sup> Hace notar que los Peticionarios solamente enviaron dos escritos a las autoridades competentes antes de presentar la petición, y que los funcionarios del CWS respondieron a tales comunicados, comprometiéndose a proporcionar información adicional conforme ésta se fuera obteniendo.

Canadá señala que mucho antes de que se presentara la petición ciudadana, personal del CWS intentó concertar una reunión con varios de los Peticionarios, así como con otras organizaciones no gubernamen-

---

51. *Ibid.*, p. 13.

52. *Ibid.*, p. 15.

53. Gobierno de Canadá, “Respuesta a la petición ciudadana SEM-02-001” (11 de abril de 2002) [en adelante, la “respuesta”].

54. *Ibid.*, p. 1.

tales interesadas, con el propósito de que el Servicio de Vida Silvestre explicara las bases jurídicas de los reglamentos de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias de 1994 (*Migratory Birds Convention Act, MBCA*); el enfoque global para la conservación de las aves migratorias, incluida la aplicación, y los fundamentos de la política actual en materia de aplicación de los reglamentos. La dependencia también deseaba solicitar a los Peticionarios sus opiniones sobre el enfoque global para la conservación de las aves migratorias y, de ser relevante, sobre la posible orientación futura de la reglamentación. Canadá afirma que los Peticionarios se tardaron en programar la reunión con el Servicio hasta después de presentada la petición, y manifiesta su preocupación de que la decisión de hacerlo así “no corresponda con el espíritu del ACAAN”.<sup>55</sup> Según Canadá, por lo menos un Peticionario, la Federación Canadiense para la Naturaleza, participó en un taller celebrado el 12 y 13 de octubre de 2001 en el que se trataron diversos temas sobre las aves migratorias, incluida la aplicación del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations, MBR*).

Canadá afirma que las aseveraciones de los Peticionarios no están basadas en ningún caso real en el que puedan estarse registrando, o no, omisiones en la aplicación efectiva del MBR y que, en consecuencia, el gobierno canadiense no puede responder en forma directa a hechos relacionados con dichas aseveraciones.<sup>56</sup>

A pesar de estas reservas, Canadá dio respuesta a la petición. En su respuesta, manifiesta que el ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada, EC*) y su dependencia, el Servicio de Vida Silvestre, son responsables de la conservación y protección de las aves migratorias en dicho país.<sup>57</sup> Menciona que los programas del CWS se ocupan de la conservación de las aves migratorias desde diversos frentes, incluidas la aplicación de la ley, la protección de hábitats, la investigación científica y otras medidas de conservación. Canadá afirma que sus prioridades anuales en el área de aplicación de leyes y reglamentos sobre vida silvestre responden a denuncias ciudadanas, compromisos internacionales y metas de conservación de flora y fauna silvestres, y reflejan equilibrio entre inquietudes de la población, ciencias de la conservación y compromisos internacionales. Subraya que en vista de la limitación de recursos materiales y humanos y de que el MBR debe aplicarse en una región geográfica muy vasta, ciertos componentes del programa para la conservación de las aves migratorias, incluida la gama de opciones de aplicación, necesariamente reciben más atención que otros. Agrega que

55. *Ibid.*, p. 2.

56. *Ibid.*

57. *Ibid.*, p. 4.

las actividades de aplicación tienen como meta tanto dar atención proactiva a objetivos de conservación fundamentales establecidos por el CWS cuanto responder a las inquietudes de la ciudadanía y a nuevos asuntos de conservación.

Canadá reitera que el CWS debe trabajar en colaboración con “otros departamentos y dependencias federales, gobiernos provinciales y territoriales, así como con la industria, ONG e investigadores, para tomar decisiones que promuevan un paisaje saludable en un medio ambiente cada vez más complejo”.<sup>58</sup>

Añade que la legislación y las normas forestales en vigor en Ontario demandan la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y que se invita a las dependencias federales a participar en consultas públicas para expresar sus opiniones y recomendaciones respecto de la elaboración de planes de manejo forestal. Canadá rechaza el punto de vista de los Peticionarios de que un proyecto de plan de manejo forestal puede sistemáticamente desencadenar la aplicación del proceso federal de evaluación ambiental previsto en la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*, CEAA), y manifiesta que la aprobación de un PMF provincial no libera a las compañías de las responsabilidades que les impone la MBCA, de naturaleza federal.

Canadá niega la aseveración de los Peticionarios de que su política general es no aplicar el MBR en contra de la industria maderera.<sup>59</sup> La respuesta menciona que en lo referente a la aplicación de las leyes de vida silvestre, el enfoque tradicional de Canadá es la caza y, en años recientes, la importación y exportación ilegal de especies silvestres y sus derivados. Hoy día, las prioridades de aplicación nacionales incluyen el tráfico comercial y la protección de aves migratorias, en especial por derrames en la costa y mar adentro que resultan en aves impregnadas de petróleo. Canadá señala que las oficinas regionales de EC establecen un subconjunto de prioridades para que el Departamento obtenga la cobertura más eficaz posible con los recursos a su alcance.

Canadá sostiene que sí se ocupa del problema de la destrucción de nidos durante la extracción de madera, sobre todo mediante actividades de promoción del cumplimiento.<sup>60</sup> En enero de 2001 el CWS se reunió con representantes de la industria y les informó que la captura de nidos

---

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*, p. 7.

60. *Ibid.*

de aves migratorias está prohibida, a menos que se cuente con el permiso pertinente, y que el cumplimiento con la sección 6(a) del MBR es obligatorio. En octubre de 2001 dicho Servicio realizó un taller sobre cumplimiento con la MBCA y reglamentos relacionados, así como conservación de aves migratorias en el contexto silvícola. Al taller asistieron grupos industriales, la Federación Canadiense para la Naturaleza, representantes gubernamentales y especialistas.

Canadá argumenta que promoción del cumplimiento y educación son el paso inicial y necesario de un enfoque de aplicación a largo plazo en el contexto silvícola; enfoque que con el tiempo ayudará a probar ante los tribunales que una compañía maderera específica sabía cuáles serían las consecuencias de sus actos. Canadá “cree que el resultado de obtener de un tribunal resultados limitados por actos de incumplimiento en esta etapa sería que el delito perdería peso, lo que, a su vez, resultaría contraproducente para la conservación de las aves migratorias”.<sup>61</sup> Agrega que, no obstante, EC tiene el compromiso de actuar en todos los casos de incumplimiento de que tenga conocimiento y de acudir a los recursos más efectivos a su alcance, incluido el inicio de la acción legal en los casos en que así proceda.

Canadá afirma que el CWS está en proceso de planeación y puesta en marcha de iniciativas y programas nuevos y significativos para satisfacer las crecientes necesidades de promoción del cumplimiento y aplicación de las leyes de vida silvestre en la industria en general.<sup>62</sup>

En conclusión, Canadá afirma que, como los Peticionarios no informaron de ningún caso real y además no denunciaron ante el CWS operaciones silvícolas en Ontario que violaran la sección 6(a) del MBR, el Gobierno canadiense considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

La respuesta de Canadá a la información complementaria, presentada al Secretariado el 16 de octubre de 2003, incluye comentarios sobre la información adicional brindada por los Peticionarios en conformidad con la Resolución de Consejo 03-05, así como una descripción del enfoque del CWS en materia de conservación de nidos de aves y algunas observaciones en torno a las actividades de aplicación en las 49 unidades de manejo forestal (UMF) sobre las que los Peticionarios presentaron información adicional en la petición complementaria.<sup>63</sup>

61. *Ibid.*, p. 8.

62. *Ibid.*, p. 9.

63. Gobierno de Canadá, “Respuesta de Canadá a la información complementaria” (16 de octubre de 2003) [en adelante, la “respuesta complementaria”], p. 3.

Canadá señala que, a diferencia de la petición original, en la complementaria se da como afirmación –no como supuesto– que el clareo tuvo lugar durante la temporada de anidación de aves migratorias, con base en datos sobre la tala real y la aplicación de un método para determinar cuánto se taló durante cada mes del año.<sup>64</sup> Canadá asevera que los Peticionarios encontraron que la explotación real durante la temporada de anidación de las aves migratorias fue mucho menor que la hipotética planteada en la petición original.<sup>65</sup> Observa que en la petición complementaria los Peticionarios no revelaron queja alguna aparte de la identificada por el CWS en la respuesta de Canadá a la petición original.<sup>66</sup>

En cuanto a los cálculos de los Peticionarios, Canadá observa que

[p]ara realizar el cálculo del número de nidos posiblemente destruidos a resultas de la tala de árboles que acaso tuvo lugar durante la temporada de anidación, los Peticionarios siguen usando el mismo método simple que emplearon en la petición original.<sup>67</sup>

Según Canadá, al calcular la densidad de cría de 16 aves en reproducción seleccionadas usando la Base de Datos Censales Canadiense sobre Aves en Reproducción (Cartografía), los Peticionarios no tomaron en cuenta la acusada variabilidad que se registra en la densidad de las crías de esas especies ni la posibilidad de estratificar los datos.<sup>68</sup> Por esta razón –apunta–, el cálculo realizado por los Peticionarios respecto del número de nidos posiblemente destruidos como resultado de las operaciones de tala durante la temporada de anidación de las aves migratorias sigue siendo muy impreciso.<sup>69</sup> Canadá señala que “[e]l proceso de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN debe fundamentarse en casos específicos de supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de una Parte”.<sup>70</sup> Observa que, a pesar de que el cálculo de los Peticionarios “se sigue basando en extrapolaciones de un modelo simple, más que en evidencia de nidos específicos destruidos por determinadas operaciones de tala, la información complementaria sí proporciona datos específicos”.<sup>71</sup> Agrega que dadas las condiciones particulares de esta petición, la información complementaria ofrece ahora información suficiente para que el gobierno de Canadá pueda brindar una respuesta sustantiva.<sup>72</sup>

---

64. *Ibid.*

65. *Ibid.*

66. *Ibid.*

67. *Ibid.*

68. *Ibid.*

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*, p. 4.

71. *Ibid.*

72. *Ibid.*

A continuación Canadá describe el enfoque del CWS para la conservación de nidos de aves:

Aparte de las inspecciones, investigaciones y acusaciones judiciales, el CWS sigue recurriendo a la educación, la promoción del cumplimiento, la elaboración de reglamentos y los registros públicos como medios para lograr la conservación de las aves.<sup>73</sup>

Canadá destaca que no se ha creado un sistema de permisos conforme a la sección 6(a) del MBR “[...] en reconocimiento de las circunstancias en que la industria ha aplicado medidas significativas para beneficiar la conservación de las aves migratorias, por ejemplo mediante la preparación y puesta en marcha de planes de conservación”.<sup>74</sup> Canadá observa que “[e]llo ha creado incertidumbre jurídica en la industria silvícola porque, incluso si ha emprendido planes de conservación que beneficiarían a las poblaciones de aves migratorias, persiste el riesgo de exponerse a una demanda judicial en caso de que durante sus actividades se registrara alguna captura incidental de nidos, aun pequeña y limitada”.<sup>75</sup> Canadá explica que, por eso, el CWS ha participado en un esfuerzo conjunto con la industria y organizaciones no gubernamentales para formular soluciones que permitan mejorar el marco reglamentario en lo que se refiere a la conservación de las aves afectadas por actividades forestales.<sup>76</sup>

La respuesta de Canadá a la información complementaria menciona talleres celebrados en octubre de 2001, febrero de 2002 y marzo de 2003 en los cuales personal de EC se reunió con la Asociación Canadiense de Productos Forestales (*Forest Products Association of Canada*), algunas organizaciones no gubernamentales y otros interesados.<sup>77</sup> Según Canadá, el primer taller afirmó la importancia del ambiente forestal para la conservación de un gran número de especies de aves migratorias y los difíciles problemas de cumplimiento a que se enfrenta la industria.<sup>78</sup> En el segundo taller, el CWS explicó que su enfoque respecto de los reglamentos y su aplicación busca dos objetivos básicos: garantizar la preservación de las aves migratorias y asegurar que los funcionarios del CWS, como agentes del ministro de Medio Ambiente, cumplan sus responsabilidades jurídicas.<sup>79</sup> El CWS organizó la reunión para obtener retroalimentación de los Peticionarios sobre el enfoque global para

---

73. *Ibid.*

74. *Ibid.*

75. *Ibid.*

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*, p. 5.

78. *Ibid.*

79. *Ibid.*

la conservación de las aves migratorias y, en su caso, sobre posibles nuevas orientaciones para la reglamentación.<sup>80</sup> En la tercera reunión, a la que también asistieron representantes de los departamentos de recursos naturales de Ontario, Columbia Británica, Nueva Brunswick y Alberta, el polo de las discusiones se ubicó en cuestiones de conservación y cumplimiento del MBR.<sup>81</sup> Canadá informa que el resultado del taller fue un acuerdo general de los participantes en torno a un proyecto de marco de trabajo para la conservación de aves migratorias en el contexto de la silvicultura.<sup>82</sup> Un grupo de trabajo se ocupó de la elaboración del marco de trabajo para que se hicieran recomendaciones a finales de diciembre de 2003.<sup>83</sup> Canadá prevé que se podrían requerir modificaciones reglamentarias para dar lugar a un sistema de aprobación relacionado con la posible destrucción de nidos resultante de las operaciones silvícolas.<sup>84</sup>

Canadá explica que el CWS desea centrar sus esfuerzos en especies cuya conservación es prioritaria y seguir trabajando en colaboración con los interesados para mantener poblaciones viables de aves migratorias en los bosques canadienses.<sup>85</sup> La respuesta de Canadá señala que “[n]inguna de las especies de aves migratorias protegidas a escala federal y que anidan en la región boreal de la provincia está identificada como amenazada o en peligro de extinción”.<sup>86</sup> Canadá agrega que “[d]ada la naturaleza de la petición, que se refiere sobre todo a áreas ubicadas en el bosque boreal, se desprende que los Peticionarios no han establecido un caso relativo a alguna especie amenazada o en peligro de extinción”.<sup>87</sup> Señala también que se ha emprendido un proyecto de envergadura que se prolongará hasta 2006 para compilar información adicional sobre las aves migratorias en los bosques boreales de Ontario que ayude a EC a determinar las ubicaciones y tendencias de las aves migratorias en Ontario y provea una línea de base para el monitoreo de las poblaciones de las especies y los cambios de hábitat.<sup>88</sup>

Respecto de las actividades de aplicación de las leyes y reglamentos en las 49 UMF sobre las que se suministró información adicional en la petición complementaria, Canadá observa que el programa de aplicación puesto en marcha por el CWS no recibió queja alguna de los Peticio-

---

80. *Ibid.*

81. *Ibid.*

82. *Ibid.*

83. *Ibid.*, pp. 5-6.

84. *Ibid.*, p. 6.

85. *Ibid.*

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*

88. *Ibid.*

narios por cuanto se refiere a los 49 FMP citados en la petición original durante el periodo al que se alude en la petición.<sup>89</sup> En relación con una queja recibida por el CWS y que se aborda en la respuesta de Canadá a la petición original, la Parte señala que la denuncia se recibió el 12 de julio de 2001, que se acusó recibo el 1 de agosto del mismo año y que los funcionarios en materia de vida silvestre determinaron que no se justificaba acción alguna, ya que las operaciones de tala habían cesado tiempo atrás, dificultando la obtención de posibles pruebas de destrucción de nidos, y el MNR indicó que no se tenían planeadas actividades de tala adicionales.<sup>90</sup>

En su respuesta a la petición Explotación forestal en Ontario II, proporcionada al Secretariado el 7 de diciembre de 2004, Canadá reconoció la relación estrecha entre ésta petición y la petición Explotación Forestal en y refirió el Secretariado a su anterior respuesta y respuesta complementaria. La respuesta también señaló que el Gobierno de Canadá quería confirmar que CWS no había recibido denuncia alguna respecto de la aplicación de la sección 6(a) del MBR en cualquier de las cuatro UMF en cuanto al período mencionado en la petición.

#### 4. Alcance del expediente de hechos

El 6 de febrero de 2002, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado una petición en la que afirman que “el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR) en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario”. El 25 de febrero de 2002, el Secretariado determinó que la petición, SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario), cumplió con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte conforme al artículo 14(2). La Parte presentó su respuesta el 25 de abril de 2002. El 12 de noviembre de 2002 el Secretariado notificó al Consejo que la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, ameritaba la elaboración de un expe-

89. *Ibid.*

90. *Ibid.*, pp. 6-7. En sus comentarios sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, Canadá afirma que los registros de Environment Canada señalan que la denuncia se recibió el 17 de julio. La respuesta de Canadá a la solicitud de información contiene, en su apartado 5, copias de dos cartas de denuncia, una fechada el 12 de julio de 2001 y la otra el 25 de julio de 2001, así como de un correo-e del 17 de julio de 2001, todas suscritas por la misma persona y alusivas al mismo tema, además de un informe de incidencia del CWS (NEMISIS #3008-2001-08-01-026) en el que se lista la incidencia como “MBCA – Compañía Forestal Bancroft Minden – tala por clareo durante la temporada de anidación”, con fecha 2001/07/12 tanto para la incidencia como para la denuncia y el inicio.



diente de hechos. El 22 de abril de 2003, en la Resolución de Consejo 03-05, el Consejo de la CCA votó por unanimidad:

DIFERIR la consideración de la notificación del Secretariado de fecha 12 de noviembre de 2002, hasta que:

- a) los peticionarios, a quienes se les concede un plazo de 120 días de calendario a partir de la fecha de esta resolución, presenten la información suficiente requerida para sustentar las aseveraciones planteadas en la SEM-02-001;
- b) concluya el proceso de la petición SEM-02-001, en caso de que los peticionarios decidan no presentar información adicional en el plazo de 120 días de calendario concedido;
- c) en caso de que la información adicional se presente, el Secretariado determine ya sea que se amerita solicitar una respuesta de Canadá o que el proceso de la petición ha de darse por concluido; y
- d) si se ha solicitado a Canadá su respuesta y ésta ha sido entregada, y tras considerar tanto la nueva información presentada por los peticionarios como la respuesta de Canadá, el Secretariado notifique al Consejo su recomendación de elaborar un expediente de hechos.

El 20 de agosto de 2003, dentro del plazo de 120 días calendario establecido por la Resolución de Consejo 03-05, los Peticionarios presentaron al Secretariado información adicional. El 21 de agosto de 2003, en términos de la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado determinó que la petición adicional proporcionada por los Peticionarios ameritaba solicitar una respuesta de Canadá y así lo hizo. El 16 de octubre de 2003, Canadá entregó su respuesta. El 17 de diciembre de 2003, en cumplimiento de la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado recomendó la elaboración de un expediente de hechos.

El 12 de marzo de 2004, en términos de la Resolución de Consejo 04-03 (Apéndice 1), el Consejo decidió:

INSTRUIR al Secretariado para que, en apego al artículo 15 del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, elabore un expediente de hechos respecto de las aseveraciones planteadas en la petición SEM-02-001 sobre las presuntas omisiones por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR), adoptado conforme a la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA) de 1994, respecto de las actividades de tala por clareo efectuadas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, en particular, respecto de la temporada

de anidación de aves migratorias, en las cuarenta y nueve (49) unidades de manejo forestal ubicadas en la provincia de Ontario e identificadas por los peticionarios, mismas que incluyen las otras cinco (5) unidades que se amalgamaron [...]

Respecto de cuatro unidades de manejo forestal (UMF) para las que los Peticionarios no lograron obtener información adicional en el plazo de 120 días calendario previsto por la Resolución de Consejo 03-05, el Consejo estableció en la Resolución de Consejo 04-03:

RECONOCIENDO ADEMÁS que la información para cuatro (4) unidades de manejo forestal no estuvo disponible a tiempo para cumplir con el plazo límite establecido en la Resolución del Consejo 03-05 para la presentación de información adicional y que, por lo mismo, no fue presentada por los peticionarios;

OBSERVANDO que cuando los peticionarios proporcionan información, la Parte tiene la oportunidad de responder a dicha información, y

OBSERVANDO ADEMÁS que los peticionarios pueden, si desean, presentar una nueva petición con la información suficiente requerida respecto de las cuatro (4) unidades de manejo forestal para las que no se dispuso de información a tiempo.

El 12 de octubre de 2004, los Peticionarios presentaron al Secretariado la petición SEM-04-006 (Explotación forestal en Ontario II) (en adelante, "Explotación forestal en Ontario II"), que incluye información adicional respecto de las cuatro UMF que se excluyeron del alcance del expediente de hechos para la petición SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario) en la Resolución de Consejo 04-03 (Cochrane, Shiningtree, Temagami y Wawa; en adelante, "las cuatro UMF"). El 14 de octubre de 2004, el Secretariado pidió a Canadá una respuesta a la petición Explotación forestal en Ontario II. Canadá proporcionó su respuesta el 8 de diciembre de 2004. El 17 de diciembre de 2004, el Secretariado recomendó la elaboración de un expediente de hechos relativo a la petición Explotación forestal en Ontario II, así como combinar dicha petición con la anterior (Explotación forestal en Ontario) con el fin de elaborar un solo expediente de hechos consolidado para ambas.

El 1 de abril de 2005, en la Resolución de Consejo 05-04 (apéndice 1), el Consejo decidió por voto unánime:

GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que integre esta petición (SEM-04-006) a la petición SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario) con la finalidad de que se elabore un solo expediente de hechos consolidado para ambas peticiones;

ASIMISMO, GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que, con miras a una mayor claridad, incluya en el expediente de hechos consolidado las cuatro (4) unidades de manejo forestal identificadas por los Peticionarios en la SEM-04-006, en relación con la aseveración de una omisión por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del MBR con referencia a las actividades de tala llevadas a cabo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001 en dichas unidades;

ENCOMENDAR al Secretariado que haga llegar a las Partes un plan de trabajo global modificado para abordar las cuatro unidades de manejo forestal identificadas por los Peticionarios en la SEM-04-006 y les dé la oportunidad de emitir comentarios sobre las modificaciones; y

RECORDAR al Secretariado que, por lo demás, prepare el expediente de hechos consolidado de acuerdo con la Resolución de Consejo 04-03.

## **5. Resumen de otra información pertinente y hechos que el Secretariado presenta respecto de los asuntos planteados en las resoluciones de Consejo 04-03 y 05-04**

### ***5.1 El proceso de recopilación de información***

Para elaborar el expediente de hechos consolidado, en conformidad con lo encomendado por el Consejo en las resoluciones 04-03 y 05-04, el Secretariado preparó un plan de trabajo y un plan de trabajo modificado, mismos que entregó a las Partes, para sus comentarios, el 24 de marzo de 2004 y el 4 de abril de 2005, respectivamente (apéndice 2). El Secretariado no recibió comentario alguno en torno al plan de trabajo.

El artículo 15(4) del ACAAN establece que, para la elaboración de un expediente de hechos, “el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto; o (d) sea elaborada por el Secretariado o por expertos independientes”. El 30 de junio de 2004, el Secretariado emitió una solicitud de información respecto de la petición Explotación forestal en Ontario (apéndice 3) y envió copia a las Partes, los Peticionarios, el Comité Consultivo Público Conjunto, los gerentes de distrito del Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (*Ontario Ministry of Natural Resources*, MNR), la Asociación Canadiense de Productos Forestales, los poseedores de licencias de aprovechamiento forestal sustentable para las unidades de manejo forestal cubiertas por el expediente de hechos, organizaciones no gubernamentales y otros. Los

Peticionarios respondieron a la solicitud de información el 7 de septiembre de 2004; el MNR lo hizo el 6 de octubre de 2004; Canadá, el 2 de noviembre de 2004. El 5 de mayo de 2005, el Secretariado envió a Canadá una solicitud de información relativa a la petición Explotación forestal en Ontario II, así como una solicitud de información adicional para la petición Explotación forestal en Ontario (apéndice 4). Canadá respondió el 6 de septiembre de 2005.

Personal del Secretariado se reunió con funcionarios de la oficina de distrito del MNR en Sault Ste. Marie, Ontario, el 27 de junio de 2005. Ese mismo día se reunió también con personal de Clergue Forest Management Inc. en Sault Ste. Marie, donde también se reunió al día siguiente, el 28 de junio de 2005, con representantes de las secciones de política forestal y planeación del manejo forestal del MNR. Una reunión programada para el 6 de junio de 2005 con el director general del Servicio de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service, CWS*), el director nacional de Aplicación de la Legislación de Vida Silvestre y el director de Aves Migratorias, ambos del CWS, fue cancelada el 31 de mayo de 2005 por el director de la División Américas (*Americas Branch*) del ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada, EC*). Posteriormente, Canadá no accedió a la propuesta del Secretariado de reprogramar dicha reunión o concertar una nueva con otros funcionarios del gobierno federal. El 22 de septiembre de 2005, Canadá señaló en una carta al Secretariado: “las reuniones entre funcionarios gubernamentales y personal del Secretariado de la CCA no deberían establecerse como uno de los medios de los que regularmente se depende para obtener información. Si bien existen retrasos en las respuestas escritas, consideramos que es preferible responder por escrito a las indagaciones del Secretariado para garantizar que se brinda la información correcta”. Asimismo, Canadá solicitó antes de realizar cualquier llamada telefónica a funcionarios del gobierno federal se notificara a la División Américas de EC. Por su parte, el MNR pidió que las solicitudes de información se presentaran por escrito ante la sección de política forestal. El 17 de octubre de 2005, el Secretariado envió al MNR una solicitud escrita de información sobre la forma en que los planificadores del manejo forestal en Ontario calculan el “escenario natural de referencia” para planear las actividades forestales de manera que emulen los patrones de perturbación natural. El 2 de noviembre de 2005, el MNR manifestó que respondería durante la semana del 14 de noviembre de 2005. El Secretariado no recibió respuesta del MNR. Por otra parte, personal del Secretariado se reunió también con el gerente de relaciones ambientales y autóctonas de Tembec (7 de febrero de 2005) y sostuvo varias conversaciones telefónicas con el director de Biología de la Conservación de la Asociación Canadiense de Productos Forestales, de quien además recibió información por escrito.

El Secretariado contrató los servicios de dos expertos independientes, la doctora Fiona Schmiegelow y el doctor David Euler, como apoyo para la elaboración del expediente de hechos. David Euler tiene un doctorado en ciencias de la vida silvestre por parte de la Universidad de Cornell. De 1979 a 1995 trabajó para el MNR, en la formulación y asesoramiento sobre leyes y políticas forestales, así como en la identificación de necesidades de investigación en relación con la conservación de la vida silvestre en el contexto silvícola. A finales de la década de 1980, el doctor Euler se presentó ante el Consejo de Evaluación Ambiental de Ontario como testigo del MNR experto en problemas derivados de la tala en hábitat de especies de flora y fauna silvestres. Entre 1995 y 2000, fue decano en la facultad de silvicultura de la Universidad de Lakehead. Desde 2001 ha sido miembro voluntario del Comité Técnico Forestal de la Provincia de Ontario, que asesora al MNR respecto de la pertinencia de las guías de planeación del manejo forestal de Ontario para satisfacer las necesidades de hábitat de la vida silvestre. Se desempeña también como coordinador regional del Atlas de Aves en Reproducción (*Breeding Bird Atlas*) de Ontario, y trabaja como auditor de manejo forestal en el sistema independiente de auditorías forestales de Ontario. El doctor Euler ha publicado gran cantidad de trabajos sobre cuestiones de vida silvestre en relación con la explotación forestal y tiene un conocimiento profundo de la operación del sistema de manejo forestal de Ontario en lo que a conservación de la vida silvestre se refiere.

Fiona Schmiegelow se doctoró en ecología aplicada y conservación por parte de la Universidad de Columbia Británica. Profesora adjunta en el departamento de recursos renovables de la Universidad de Alberta, su interés primordial se centra en las áreas de ecología comunitaria y del paisaje, y biología de la conservación aplicada. La mayor parte de sus trabajos de investigación se ocupa de los efectos a gran escala que políticas y prácticas de uso del suelo tienen en la vida silvestre, con énfasis en los bosques boreales. Valiéndose lo mismo de enfoques experimentales que de modelación, se propone lograr un mejor entendimiento de las interacciones entre las actividades humanas y la diversidad natural, a efecto de evaluar las estrategias de manejo del suelo, en curso y potenciales. Pertenece a la Red para el Manejo Sustentable de los Bosques (*Sustainable Forest Management Network*), en la que dirige al Equipo de Integración Ecológica y Económica en la Región Boreal (*Boreal Ecology and Economics Synthesis Team*). Recientemente puso en marcha el Proyecto Canadiense BEACON (*Canadian BEACONs Project*), un análisis de gran escala de las necesidades y estrategias de conservación en el bosque boreal de Canadá. La doctora Schmiegelow ha publicado numerosos trabajos de investigación sobre conservación de las aves en bosques sujetos a manejo forestal.

El artículo 15(5) del ACAAN establece que “el Secretariado presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos. Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación” y el artículo 15(6) dispone que “el Secretariado incorporará las observaciones que procedan en el expediente final de hechos y lo presentará al Consejo”. El Secretariado presentó al Consejo el proyecto del expediente de hechos el 31 de marzo de 2006 y recibió comentarios de Canadá y Estados Unidos el 18 de mayo de 2006. México no presentó ningún comentario al respecto.

En sus observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, Canadá afirmó:

Reconocemos que puede ser relevante para el alcance del expediente de hechos tomar en cuenta cómo las prácticas y políticas de aplicación del gobierno de Ontario influyeron la aplicación que el gobierno de Canadá hizo de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias. Sin embargo, en su respuesta del 11 de abril de 2002, el gobierno de Canadá no se refiere a ni se basa en las políticas o procedimientos de aplicación del gobierno de Ontario para responder a las aseveraciones contenidas en la petición. Más aún, como se señala en tal respuesta, ‘la aprobación de un plan de manejo forestal (PMF) provincial no absuelve a las compañías de sus responsabilidades en términos de la MBCA federal’. Por lo tanto, el alcance de la discusión del marco legislativo y reglamentario de Ontario debería limitarse a aquellos asuntos que tienen un vínculo directo con las políticas y prácticas de aplicación del Gobierno de Canadá, toda vez que ése es el foco de atención del expediente de hechos.

Estados Unidos, en sus observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, señaló:

Estados Unidos reitera su apoyo a los comentarios de Canadá respecto del grado en que el expediente de hechos se centra en varios asuntos, tales como la reglamentación de Ontario sobre la industria maderera, que al parecer no atañen directamente a las presuntas omisiones de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias [sic].

En la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado buscó recopilar toda la información pertinente para considerar si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación de la sección 6(a) del MBR por cuanto se refiere a las actividades de tala por clareo en 53 unidades de manejo forestal de Ontario en 2001, en particular durante la temporada de anidación de aves migratorias. Específicamente, el Secretariado procuró obtener toda la información pertinente para examinar tanto el contexto fáctico del manejo forestal en Ontario, en lo que se refiere al

cumplimiento de la prohibición establecida en la sección 6(a) del MBR, como el enfoque adoptado por Canadá para aplicar y promover el cumplimiento de la sección 6(a) del MBR en dicho contexto, mismo que se caracteriza por ser complejo y multifacético. El Secretariado recopiló información sobre facetas del manejo forestal directamente vinculadas con el cumplimiento y la aplicación de la sección 6(a) del MBR, mas no obtuvo información sobre aspectos de manejo forestal que pueden afectar dichos cumplimiento o aplicación pero que no guardan relación directa con ellos (por ejemplo, permisos para aserraderos). La información sobre manejo forestal en Ontario se presenta tan sólo con el propósito de facilitar la comprensión del contexto fáctico, identificado por los Peticionarios, para la aplicación y promoción del cumplimiento con la sección 6(a) del MBR.

## 5.2 Significado y alcance de la sección 6(a) del MBR

Este apartado presenta información pertinente sobre el contexto, la base constitucional y el alcance de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR), así como las atribuciones que la ley prevé para su aplicación.

### 5.2.1 Contexto de la prohibición establecida en la sección 6(a) del MBR

La sección 6(a) del MBR estipula que es un delito dañar, destruir o capturar un nido de un ave migratoria sin un permiso.<sup>91</sup> Es una de las principales disposiciones de la legislación federal que prohíbe interferir con o contaminar lugares frecuentados por aves migratorias o peces.<sup>92</sup>

91. Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR), C.R.C., c. 1035, s. 6(a).

92. Secciones 6(a) y 35(1) del MBR (sección 35(1): “Bajo reserva de la subsección (2), se prohíbe depositar o permitir el depósito de petróleo, residuos de petróleo o cualquier otra sustancia dañina para las aves migratorias en aguas o áreas frecuentadas por aves migratorias”), y secciones 35(1) y 36(3) de la Ley de Pesca (*Fisheries Act*), R.S.C. 1985, c. F-14. S. 35(1): “Ninguna persona podrá llevar a cabo obras o empresas que ocasionen el deterioro, alteración o destrucción del hábitat de los peces.” S. 36(3): “Bajo reserva de la subsección (4), ninguna persona depositará ni permitirá el depósito de cualquier clase de sustancia tóxica en cuerpos de agua frecuentados por peces o en cualesquiera lugar y condiciones desde donde la sustancia tóxica, o cualquier otra sustancia nociva que resulte del depósito, pueda incorporarse en el agua”. (En 2005, se revocó la sección 35(1) y se le reemplazó con una nueva sección 5(1): “(1) Ninguna persona o embarcación podrá depositar una sustancia dañina para las aves migratorias, o permitir su depósito, en cuerpos de agua o un área frecuentados por aves migratorias, o en cualquier lugar desde donde la sustancia pueda incorporarse en tales cuerpos de agua o área. (2) Ninguna persona o embarcación podrá depositar o permitir el depósito de una sustancia en cualquier lugar si

Las prohibiciones contenidas en estas disposiciones están redactadas en términos amplios, centrados en los efectos (por ejemplo, la destrucción de nidos, el deterioro del hábitat de los peces) y no en un listado de las actividades prohibidas.<sup>93</sup> Estas disposiciones se aplican en todo el territorio canadiense, en tierras públicas y privadas, y a actividades desempeñadas ya sea por personas físicas o morales, o por gobiernos.<sup>94</sup> Los acusados de haber violado las disposiciones pueden evitar las sanciones penales mediante varios recursos, incluida la demostración, con base en un conjunto de probabilidades, de que actuaron con cautela razonable para tratar de evitar el delito.<sup>95</sup> Las violaciones se penan con multas y/o encarcelamiento, y a los infractores se les puede ordenar la adopción de medidas para resarcir los daños provocados.<sup>96</sup>

Reconociendo que en ciertos casos las actividades humanas legítimas pueden impactar –y de hecho lo harán– lugares frecuentados por aves migratorias o peces, la ley en general provee dos medios para permitir la realización de dichas actividades sin riesgo de sanción judicial: por un lado, el gobierno puede emitir permisos o autorizaciones que exijan a las actividades dañinas de la prohibición estatutaria y exijan la adopción de medidas para minimizar los efectos negativos en los recursos protegidos.<sup>97</sup> Por el otro, el gobierno puede adoptar reglamentos que establezcan normas de contaminación o prescriban las medidas que han de adoptarse a efecto de reducir al mínimo el impacto de los proyectos o actividades en el recurso.<sup>98</sup> Los reglamentos también pueden incluir listados de las categorías de proyectos o actividades que requieren de per-

---

la sustancia, en combinación con una o más sustancias, resulta en un compuesto dañino para las aves migratorias, en cuerpos de agua o un área frecuentados por aves migratorias, o en cualquier lugar desde donde la sustancia pueda incorporarse en tales cuerpos de agua o área. (3) Las subsecciones (1) y (2) no se aplicarán si: (a) el depósito está autorizado conforme a la Ley de Canadá sobre Transporte Marino (*Canada Shipping Act*), o (b) si la clase y la cantidad de la sustancia o las condiciones en las que se realiza el depósito están autorizadas conforme a alguna ley parlamentaria distinta de la Ley de Canadá sobre Transporte Marino, o autorizadas por el ministro para fines científicos.” S.C. 2005, c. 23, s. 4.)

93. Comisión para la Cooperación Ambiental, “Expediente de Hechos – Petición Ciudadana Río Oldman II (SEM-97-006)”, (2003) 15 *L.P.A.A.N.* 1 [en adelante, Expediente de Hechos Río Oldman], apartados 5.2 y 5.4, y Comisión para la Cooperación Ambiental, “Expediente de Hechos – Petición Ciudadana Minería en BC (SEM-98-004)”, (2003) 13 *L.P.A.A.N.* 1 [en adelante, Expediente de Hechos Minería en BC], apartado 5.2.

94. *Ibid.*

95. *Ibid.* y apartado 5.2.3.3, *infra*.

96. *Ibid.*

97. *Ibid.*

98. *Ibid.*



misos o autorizaciones.<sup>99</sup> Para ser válidos, los permisos o autorizaciones y los reglamentos deben ser congruentes con el propósito de la legislación de autorización.<sup>100</sup> Además, la emisión de permisos o autorizaciones deberá estar algunas veces precedida por una evaluación ambiental,<sup>101</sup> en tanto que la promulgación de reglamentos suele estar precedida por un análisis de impacto reglamentario realizado como parte de un proceso global de avisos y comentarios.<sup>102</sup>

### 5.2.2 Orígenes de la sección 6(a) del MBR

#### 5.2.2.1 La Convención sobre Aves Migratorias, 1916

La prohibición establecida en la sección 6(a) del MBR ha estado en vigor en Canadá durante casi un siglo. En 1916 Gran Bretaña (en nombre de Canadá) y Estados Unidos suscribieron la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention, 1916*),<sup>103</sup> en respuesta a las preocupaciones crecientes,<sup>104</sup> entre conservacionistas, cazadores y fabricantes de municiones,<sup>105</sup> de que las poblaciones de aves de caza se encontraban en descenso precipitado como resultado de un incremento en la caza de subsistencia,<sup>106</sup> y también debido a que los cazadores

99. *Ibid.*

100. Véase *infra*, nota 125.

101. Véase *infra*, nota 143.

102. Véase *infra*, nota 125.

103. Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention, 1916*), Reino Unido y Estados Unidos, 16 de agosto de 1916 (apéndice de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention Act, 1994*), S.C. 1994, c. 22 (MBCA, 1994)) [en adelante, la "Convención sobre Aves Migratorias" o la "Convención"].

104. J.C. Phillips, "Migratory Bird Protection in North America – The History of Control by the United States Federal Government and a Sketch of the Treaty with Great Britain", publicación especial del Comité Estadounidense para la Protección de la Vida Silvestre Internacional (*American Committee for International Wild Life Protection*), vol. I, núm. 4, 1934, p. 5: "Así, también, la idea de la necesidad de proteger las especies que anidaban mucho más allá de nuestras fronteras se asentó poco a poco en las mentes de cazadores y legisladores. Hasta entonces había habido cierta ilusión vaga de la existencia muy al norte, lejos de nuestras fronteras, de cierta clase de fábrica misteriosa de patos y agachonas que suministraría prácticamente para siempre las aves de caza requeridas".

105. Kurkpatrick Dorsey, *The Dawn of Conservation Diplomacy: U.S.-Canadian Wildlife Protection Treaties in the Progressive Era*, Seattle: University of Washington Press, 1998, p. 185.

106. Canadá, Comisión para la Conservación, Comité sobre Pesca y Caza (*Commission of Conservation, Committee on Fisheries, Game and Fur-Bearing Animals*), "Conservation of Wild Life in Canada in 1917: A Review", por C. Gordon Hewitt, zoólogo consultor, Departamento de Agricultura (reimpresión del noveno informe anual de la

habían empezado a tener acceso a automóviles, escopetas automáticas y de aire, y refrigeración,<sup>107</sup> además de que no estaban cumpliendo con las leyes de caza provinciales y estatales. Puesto que las aves no permanecían en un solo lugar, y ya que no había garantía de que las “temporadas de veda”<sup>108</sup> o las disposiciones para la caza se fuesen a respetar en otras jurisdicciones, los cazadores de cada estado o provincia se veían tentados a aumentar al máximo su captura mientras las aves pasaban por su zona.<sup>109</sup> Se consideró entonces que un tratado internacional representaría una forma adecuada de atender estas preocupaciones, y también un medio para proteger la legislación federal sobre aves migratorias de la controversia constitucional con el argumento de que usurpaba la jurisdicción provincial o estatal.<sup>110</sup>

---

Comisión para la Conservación), Ottawa, 1918, p. 18: “Sería muy conveniente que, en este periodo crítico de la historia del país y del mundo en general, reconsideráramos la relación que nuestra vida silvestre guarda respecto de los principales problemas a los que nos enfrentamos, a saber: la producción y conservación de alimentos. En relación con esta problemática, mamíferos y aves nativos pueden dividirse en tres categorías: 1) fuentes de alimento, 2) protectores de alimentos y 3) destructores de alimentos. [...] De todos los informes que he recibido, se desprendería que un mayor número de personas ha aprovechado la existencia de un suministro de carne de especies nativas en las distintas provincias. En muchos casos, deambularon por los bosques, no con un interés deportivo, sino como resultado de la motivación más primitiva e impelente: obtener alimento. No me cabe la menor duda en cuanto a que en todo el país se ha aprovechado plenamente la oportunidad de obtener carne de presas silvestres. Se ha sugerido que la legislación en materia de caza de las distintas provincias podría relajarse, para permitir un mayor aprovechamiento de nuestras especies de fauna silvestre como fuente de alimento. [...] Relajar nuestras leyes cinegéticas resultaría totalmente adverso para la protección de nuestros mamíferos y aves de caza, y por completo opuesto a los esfuerzos denodados que los gobiernos del dominio y provinciales están emprendiendo con el propósito de asegurar una mayor protección para la caza de todos los géneros. La principal causa del agotamiento de nuestros recursos cinegéticos ha sido la carencia de leyes al respecto o bien la falta de rigor en su aplicación.”

107. Kurkpatrick Dorsey, *The Dawn of Conservation Diplomacy: U.S.-Canadian Wildlife Protection Treaties in the Progressive Era*, Seattle: University of Washington Press, 1998, p. 172.
108. La Convención se refiere a “temporadas de veda” (*close seasons*) y no a “temporadas sin veda” (*closed seasons*); véase el artículo II(1) de la Convención.
109. J.J. Pringle, citado en John C. Phillips, “Migratory Bird Protection in North America – The History of Control by the United States Federal Government and a Sketch of the Treaty with Great Britain”, publicación especial del Comité Estadounidense para la Protección de la Vida Silvestre Internacional (*American Committee for International Wild Life Protection*), núm. 4, 1934, p. 6: “Las aves (agachonas) eran a tal grado migratorias, y pasaban tan poco tiempo en el país, que yo no tenía piedad con ellas y mataba todas las que podía, pues un tiro fallido con una agachona, significaba que probablemente no se le volvería a ver”.
110. J. Alexander Burnett, “A Passion for Wildlife: A History of the Canadian Wildlife Service, 1947-1997” en 113 *The Canadian Field-Naturalist*, núm. 1, 1999, p. 8.

Los objetivos de la Convención se expresan en los siguientes términos:

En la medida en que muchas especies de aves atraviesan ciertas partes del dominio de Canadá y de Estados Unidos en el curso de su migración anual; y

En la medida en que muchas de estas especies revisten gran valor como fuente de alimento o porque se alimentan de insectos que son dañinos para los bosques y para plantas forrajeras, tanto en tierras públicas como en cultivos agrícolas, lo mismo en Canadá que en Estados Unidos, y sin embargo se encuentran en peligro de ser exterminadas por la falta de protección adecuada durante la temporada de anidación o mientras se encuentran en camino de o hacia sus sitios de reproducción;

Su Majestad el Rey del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda y los dominios británicos en alta mar, Emperador de India, por un lado, y los Estados Unidos de América, por el otro, deseos de salvar de la matanza indiscriminada y garantizar la preservación de tales aves migratorias, ya sea por su utilidad para el ser humano o bien porque no le representan amenaza alguna de daño, han resuelto adoptar un sistema uniforme de protección que deberá cumplir en forma efectiva tales objetivos [...].

En conformidad con la Convención, “como una medida efectiva para preservar las aves migratorias”, se prohibió la caza de aves migratorias –salvo ciertas excepciones limitadas– entre el 10 de marzo y el 1 de septiembre,<sup>111</sup> y se determinó que la temporada de caza no podría durar más de tres y medio meses.<sup>112</sup> La Convención estableció una temporada de veda continua para aves migratorias insectívoras y otras aves migratorias no cinegéticas, de la que se eximirían sólo las necesidades de subsistencia de esquimales y otras comunidades indígenas.<sup>113</sup> Además estipuló que:

La captura de nidos o huevos de aves migratorias de caza, insectívoras o no cinegéticas se prohíbe, excepto con fines científicos o de propagación, al amparo de las leyes o reglamentos que las Altas Partes Contratantes, independientemente, consideren pertinentes.<sup>114</sup>

Con el propósito de preservar las aves migratorias, la Convención creó, pues, un marco que permitiría continuar con las actividades cinegéticas de aves migratorias de caza en Canadá y Estados Unidos, manteniendo al mismo tiempo las poblaciones; un marco que limitaba el número de

---

111. Artículo II(1) de la Convención.

112. *Ibid.*

113. *Ibid.*, artículo II.

114. *Ibid.*, artículo V.

días al año en los que podía cazarse, prohibía la caza durante la temporada de anidación y permitía la imposición de mayores restricciones, a discreción de cada una de las Altas Partes Contratantes. En lo que se refiere a la captura de nidos o huevos, la Convención incluía una prohibición explícita, sujeta a determinadas excepciones muy limitadas (fines científicos o de propagación).<sup>115</sup>

Por último, la Convención dispuso que:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a adoptar, o proponer a sus respectivos órganos legisladores pertinentes, las medidas necesarias para garantizar la ejecución de la presente Convención.<sup>116</sup>

#### 5.2.2.2 La Ley de la Convención sobre Aves Migratorias

Al establecerse la Confederación, en 1867, la facultad de legislar en Canadá se distribuyó entre el nuevo Parlamento y las colonias anteriores.<sup>117</sup> La Constitución contiene listados de los asuntos que corresponden a las respectivas jurisdicciones legislativas del Parlamento y de las provincias.<sup>118</sup> Por ejemplo, en términos del artículo 91(12) de la Constitución, el Parlamento tiene facultad exclusiva para legislar en materia de “pesca en aguas costeras y continentales”, y la Ley de Pesca (*Fisheries Act*, 1868) es la legislación federal que establece las disposiciones sobre protección y prevención de la contaminación del hábitat de los peces.<sup>119</sup> En la Confederación, a ningún orden de gobierno se le otorgó jurisdicción legislativa exclusiva en relación con las aves migratorias, pero el artículo 132 de la Constitución establece que:

El Parlamento y el gobierno de Canadá dispondrán de todas las facultades necesarias o pertinentes para desempeñar las obligaciones de Canadá o de cualquiera de sus provincias, como parte del Imperio Británico, en relación con países extranjeros, derivadas de los tratados que el Imperio suscriba con tales países extranjeros.

Por consiguiente, en conformidad con el artículo 132 de la Constitución, el Parlamento tiene jurisdicción para cumplir con las obligaciones adquiridas por “Canadá o cualquiera de sus provincias” al suscribir la Convención con Estados Unidos, y ello incluye la adopción de medidas para garantizar la aplicación de la Convención.

115. *Ibid.*

116. *Ibid.*, artículo VIII.

117. Constitución de 1967 (*Constitution Act, 1867*) (U.K.), 30 & 31 Vict., c. 3, artículos 91 y 92, reimpresión en R.S.C. 1985, apéndice II, núm. 5 [en adelante, la “Constitución”].

118. *Ibid.*

119. Secciones 35(1) y 36(3) de la Ley de Pesca, R.S.C. 1985, c. F-14.

Canadá aprobó la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention Act*, MBCA) en 1917.<sup>120</sup> La Ley contiene definiciones de los términos “temporada de veda”, “aves migratorias de caza” y “aves migratorias insectívoras”; enlista las atribuciones legislativas; describe las facultades y obligaciones de funcionarios en materia cinegética, y estipula que violar cualquiera de las disposiciones de la Ley o de sus reglamentos constituye un delito, penado por sentencia judicial directa con una multa de entre diez y cien dólares o prisión hasta por seis meses, o ambos.

Las atribuciones legislativas que la MBCA establece se expresan en los siguientes términos:

- (1) El Gobernador en Consejo podrá formular la reglamentación que considere pertinente para proteger las aves migratorias de caza, insectívoras y no cinegéticas que habitan en Canadá permanentemente o durante parte del año.
- (2) En apego a las disposiciones de la mencionada Convención, tal reglamentación podrá estipular:
  - (a) los periodos en cada año o conjunto de años durante los cuales no se podrá matar, capturar, lesionar, tomar, acosar o vender ningún ejemplar de tales aves migratorias no cinegéticas, ni dañar, destruir, tomar o perturbar sus nidos o huevos;
  - (b) el otorgamiento de permisos para matar o capturar aves migratorias de caza, insectívoras o no cinegéticas, o sus nidos o huevos;
  - (c) la prohibición de embarques o exportación de aves migratorias de caza, insectívoras o no cinegéticas, o sus huevos, desde cualquier provincia durante la temporada de veda en tal provincia, así como las condiciones en las que el tráfico internacional de tales aves podrá realizarse;
  - (d) la prohibición de la matanza, captura, toma, lesión o acoso de aves migratorias de caza, insectívoras o no cinegéticas, o la toma, lesión, destrucción o perturbación de sus nidos o huevos, en cualquiera de las áreas prescritas;
  - (e) cualesquiera otras determinaciones que se consideren convenientes para el cumplimiento de los propósitos de esta Ley y de la mencionada Convención, lo mismo si esa otra reglamentación corresponde a la enumerada en esta sección o no.<sup>121</sup>

El MBR se publicó en 1918. Controversias sobre la constitucionalidad de la MBCA y el MBR se resolvieron en favor del gobierno federal, y se anu-

---

120. Ley sobre la Convención de Aves Migratorias, 7-8 Georq V, c. 18.

121. Artículo 4(2) de la MBCA.

laron disposiciones conflictivas en las leyes provinciales sobre caza.<sup>122</sup> Con el paso de los años, los tribunales persistentemente sostuvieron las disposiciones de la MBCA frente los alegatos de que violaban los derechos de las comunidades indígenas adquiridos por tratados;<sup>123</sup> sin embargo, el CWS optó por una política de “no-aplicación” respecto de las actividades de caza indígenas,<sup>124</sup> y en cierta ocasión –ante situaciones que no se habían anticipado en 1916– adoptó reglamentos que no estaban contemplados en los términos de la Convención o de la MBCA.<sup>125</sup> En 1982, con la repatriación de la Constitución, se reconocieron y afirmaron los derechos indígenas y los derechos adquiridos por tratados entonces en vigor,<sup>126</sup> y en 1990, la Suprema Corte de Canadá decidió que para

122. *R. v. Clarke* (1920), Charlottetown RG 6.1 (P.E.I.S.C. (A.D.)), p. 3: “Este sistema uniforme de protección diseñado para salvar de la “matanza indiscriminada” y para la preservación de “tales aves migratorias por su utilidad para el ser humano” se halla fuera de las atribuciones de cualquier legislatura provincial, aun cuando regule la matanza y venta de tales aves entre la provincia y su población. Un sistema uniforme sólo puede lograrse, en términos del fallo de la Suprema Corte de Estados Unidos, “mediante acción nacional concertada con otra autoridad”. Véase también *R. v. Stuart*, [1925] 1 D.L.R. 12 (Man. C.A.).
123. *R. v. Sikyee* (1964), 43 D.L.R. (2d) 150 (N.W.T.C.A.), *aff’d* [1964] S.C.R. 642; *R. v. George*, [1966] S.C.R. 267; *Daniels v. R.*, [1968] S.C.R. 517.
124. Tres semanas después de que la Suprema Corte de Canadá pronunciara su decisión en el caso *Daniels*, el director del CWS escribió una nota a la Real Policía Montada de Canadá (*Royal Canadian Mounted Police*, RCMP) y a los directores provinciales y territoriales de vida silvestre en la que afirmaba: “La reciente decisión de la Suprema Corte de Canadá en el caso *Daniels* afirma que la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias y su Reglamento se aplican a las comunidades indígenas en las provincias de las Praderas. Tal sentencia y los fallos anteriores en los casos *Sikyee* y *George* establecen en forma clara que la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias y su Reglamento se aplican a todos los canadienses, independientemente de sus circunstancias. Ahora bien, a pesar de estas decisiones, la política de este departamento es que los indígenas y esquimales pueden capturar aves migratorias si es para alimentarse”; citada en *R. v. Catagas* (1977), 38 C.C.C. (2d) 296 at 400 (Man. C.A.).
125. Por ejemplo, cuando Terranova se convirtió en provincia de Canadá, en 1949, fue necesario que el gobierno federal atendiera el hecho de que en esa provincia los araos –listados como aves migratorias no cinegéticas en el artículo I(3) de la Convención y, por consiguiente, sujetos a una temporada de veda continua en términos del artículo II(3) de la Convención– estaban siendo cazados en gran escala con fines de subsistencia. Estas actividades se abordaron primero mediante una Determinación en Consejo emitida en 1956, luego mediante una resolución administrativa emitida en 1993 y, finalmente, mediante reformas al MBR en 2000, las cuales permitieron establecer un control para los métodos y equipo de caza, así como definir periodos, zonas y cuotas. Véase la declaración sobre el análisis del impacto regulativo (*Regulatory Impact Analysis Statement*) en *Regulations Amending the Migratory Birds Regulations*, C. Gaz., vol. 134, núm. 28, 8 de julio de 2000.
126. *Constitution Act, 1982*, s. 35 (1), como apéndice B del *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11: “Los derechos vigentes, autóctonos y adquiridos por tratados, de las comunidades indígenas de Canadá se reconocen y afirman por la presente”.

poder limitar un derecho indígena a la pesca, el gobierno de Canadá debe establecer que las circunstancias justifican la limitación.<sup>127</sup> Esta decisión también se aplica al derecho a cazar aves migratorias. En 1995 se aprobó una enmienda a la Convención con el propósito de hacerla congruente con los derechos indígenas y los adquiridos por tratados.<sup>128</sup> El MBR ha sido modificado, y lo es regularmente, para ajustar las temporadas de veda establecidas para aves migratorias de caza.<sup>129</sup>

### 5.2.2.3 El Protocolo de Parksville

El “Protocolo de Parksville”, de 1995, reformó la Convención sobre Aves Migratorias a fin de hacerla “[...] congruente con los derechos de las comunidades indígenas de Canadá y los regímenes de regulación y de conservación definidos en los tratados indígenas, derechos territoriales y acuerdos de autogobierno” y también a efecto de “[...] permitir la adopción de medidas para mejorar la conservación de las aves migratorias y mantengan una Convención efectiva como base de colaboración continua entre Canadá y Estados Unidos en el manejo de aves migratorias”.<sup>130</sup> En el preámbulo del Protocolo, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos afirmaron que estaban:

DESEOSOS de modificar la Convención para permitir la adopción de medidas para mejorar la conservación de las aves migratorias;

COMPROMETIDOS con la conservación a largo plazo de las especies de aves migratorias compartidas, en virtud de su valor alimentario, social, cultural, espiritual, ecológico, económico y estético, mediante un marco más integral que incluya la colaboración para manejar en forma conjunta sus poblaciones, regular su captura, proteger las tierras y cuerpos de agua de los que dependen, y compartir resultados e información producto de estudios e investigaciones;

[...]

127. *Sparrow v. R.*, [1990] 1 S.C.R. 1075.

128. Protocolo entre los gobiernos de Canadá y Estados Unidos de América para reformar la Convención suscrita en 1916 entre el Reino Unido y Estados Unidos para la protección de aves migratorias en territorios canadiense y estadounidense, S.C. 1994, c. 22, Sch.; SOR/2000-189 [en adelante, el “Protocolo de Parksville” o el “Protocolo”].

129. CWS Waterfowl Committee, “Migratory Game Bird Hunting Regulations in Canada”, (2003) *CWS Migr. Birds Regul. Rep.*, núm. 9, p. 12.

130. Canadá, “Interpretation Document of the Canadian Delegation for the 1995 Parksville Protocol Amending the Migratory Birds Convention”, Ottawa: CWS, 2000 [en adelante, el “Documento de interpretación”], p. 1.

En su documento de interpretación del Protocolo de Parksville, Canadá explica:

Al incorporar una referencia a la protección de tierras y aguas de las que dependen las aves, el propósito de las Partes del Protocolo fue destacar la importancia del medio ambiente en la conservación y manejo de las aves migratorias.

El Protocolo eliminó el artículo II de la Convención y lo reemplazó con un nuevo artículo II que incluye la siguiente declaración de principios de conservación y lista de medios para poner en práctica tales principios:

Las Altas Partes Contratantes acuerdan que, para garantizar la conservación de las aves migratorias en el largo plazo, sus poblaciones se manejarán en conformidad con los siguientes principios de conservación:

- Manejar las aves migratorias con un enfoque internacional;
- Garantizar una variedad de usos sustentables;
- Preservar poblaciones de aves migratorias sanas para cubrir las necesidades de captura;
- Proveer y proteger el hábitat necesario para la conservación de las aves migratorias; y
- Restablecer las poblaciones de aves migratorias diezgadas.

Los medios para lograr estos principios pueden incluir, aunque no se limitan a:

- Monitoreo, regulación, aplicación y cumplimiento;
- Cooperación y participación conjunta;
- Educación e información;
- Incentivos para un resguardo ambiental efectivo;
- Protección de aves que se encuentran incubando;
- Designación de áreas de captura;
- Manejo de aves migratorias con una perspectiva de poblaciones;
- Aprovechamiento de conocimiento, instituciones y prácticas autóctonas e indígenas; y
- Producción, intercambio y uso de la mejor información científica.



El documento de interpretación de Canadá establece que:

Si bien reconocen “una variedad de usos sustentables”, los principios de conservación identificados hacen hincapié en la necesidad de preservar poblaciones sanas para cubrir las necesidades de captura; proveer y proteger su hábitat, y restablecer poblaciones. El énfasis recae en la conservación de las especies de aves migratorias, así como en la regulación de su captura.<sup>131</sup>

El Protocolo eliminó el artículo III de la Convención y lo sustituyó con un nuevo artículo III que estipula:

Las Altas Partes Contratantes acuerdan reunirse regularmente para revisar los avances en la instrumentación de la Convención. La revisión abordará cuestiones de importancia para la conservación de las aves migratorias, incluidos el estado que guardan tanto las poblaciones de aves migratorias como sus hábitats importantes, la eficacia de los sistemas de manejo y regulación, y otros asuntos considerados relevantes por cualquiera de las Altas Partes Contratantes. Éstas se comprometen a colaborar para resolver cualquier problema conforme a los principios que subyacen a esta Convención y, de ser necesario, adoptar medidas especiales para conservar y proteger especies de preocupación.

El documento de interpretación de Canadá plantea:

El artículo dispone que Canadá y Estados Unidos acordaron colaborar para poner en práctica las reformas, mediante la solución de problemas identificados, y adoptar medidas especiales para conservar y proteger las especies de preocupación “en forma congruente con los principios en los que se basa esta Convención”. Tales principios incluyen no sólo los de conservación, sino también el respeto y la protección de los derechos autóctonos y adquiridos por tratados de las comunidades indígenas de Canadá; el aprovechamiento del conocimiento, prácticas e instituciones indígenas y autóctonas, así como el respeto por el conocimiento y las instituciones autónomas e indígenas.<sup>132</sup>

El Protocolo también reformó el artículo IV de la Convención al eliminar la referencia a una protección especial para patos arcoíris y patos de flojel, y reemplazarla con las siguientes disposiciones:

Cada Alta Parte Contratante deberá aplicar su autoridad para adoptar medidas pertinentes para preservar y mejorar el medio ambiente de las aves migratorias. En particular, deberá, en el marco de su autoridad constitucional:

---

131. Documento de interpretación, p. 5.

132. *Ibid.*, p. 10.

- (a) procurar los medios para prevenir daños a tales aves y sus entornos, incluidos los daños resultantes de la contaminación;
- (b) esforzarse por adoptar las medidas necesarias para controlar la importación de ejemplares vivos de flora y fauna que se determine puedan resultar peligrosos para la conservación de tales aves;
- (c) darse a la tarea de adoptar las medidas necesarias para impedir la introducción de animales y plantas vivos que podrían perturbar el equilibrio ecológico de entornos insulares únicos; y
- (d) establecer acuerdos de cooperación para conservar hábitats esenciales para las poblaciones de aves migratorias.

En relación con estas disposiciones, el documento de interpretación afirma:

El Protocolo reemplaza el artículo IV de 1916 con un nuevo artículo IV que introduce compromisos importantes para la preservación y mejoramiento del medio ambiente de las aves migratorias.<sup>133</sup>

El Protocolo sustituye el artículo V de la Convención con el siguiente texto:

La captura de nidos o huevos de aves migratorias de caza, insectívoras o no cinegéticas se prohíbe, excepto cuando se realice con fines científicos, educativos o de propagación, u otros propósitos específicos acordes con los principios de esta Convención y en los términos de las leyes o reglamentos que cada una de las Altas Partes Contratantes en lo individual considere pertinentes, o según lo dispuesto en el artículo II, párrafo 4.

Por último, el artículo VI del Protocolo establece:

Este Protocolo está sujeto a ratificación y entrará en vigor en la fecha en que las Partes intercambien sus respectivos instrumentos de ratificación; continuará en vigor mientras la Convención esté vigente, y deberá considerarse parte integral de ésta, en particular para efectos de su interpretación.<sup>134</sup>

---

133. *Ibid.*, p. 11. Si bien el documento de interpretación canadiense se refiere al artículo IV como "compromisos importantes", el informe del Departamento de Estado de EU sobre el Protocolo afirma que el artículo IV "[...] no requiere, en la práctica, que ninguna de las Partes emprenda en esta área medidas adicionales a las que ya hayan sido adoptadas en conformidad con la autoridad jurídica nacional vigente"; Marian Nash (Leich), Consultora, Oficina del Asesor Jurídico, Departamento de Estado, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", (1996) 90 *A.J.I.L.* 647, p. 652.

134. El Protocolo entró en vigor el 7 de octubre de 1999.

El documento de interpretación de Canadá señala:

El propósito de esta disposición es aclarar el estado jurídico del Protocolo y asegurar que el Protocolo, incluido en particular su preámbulo, pueden utilizarse para interpretar la Convención. [...] <sup>135</sup>

El Tribunal Federal de Canadá ha interpretado las disposiciones de la MBCA y del MBR en relación con el texto de la Convención, así como con la intención de las Altas Partes Contratantes, según se refleja en el preámbulo de la Convención.<sup>136</sup> Hay diferencias de opinión respecto de si la Convención –tal cual se aprobó en 1916– otorga al Parlamento autoridad para promulgar reglamentos para la protección del hábitat de aves migratorias (más allá de prohibir la destrucción de nidos) en tierras que no son de propiedad federal.<sup>137</sup>

135. Documento de interpretación, p. 12.

136. *Alberta Wilderness Association v. Cardinal River Coals Ltd.*, [1999] 3 F.C. 425 (F.C.T.D.), en línea: Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs (Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales) <<http://reports.fja.gc.ca/fc/1999/pub/v3/1999fc24281.html>> (consultada el 19 de mayo de 2005); *Animal Alliance of Canada v. Canada (A.G.)*, [1999] 4 F.C. 72 (T.D.), en línea: Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs (Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales) <<http://recueil.cmf.gc.ca/fc/1999/pub/v4/1999fc24569.html>> (consultada el 19 de mayo de 2005).

137. La postura del CWS se refleja en el planteamiento de que la Convención no confería tal autoridad a la entrada en vigor del Protocolo de Parksville, en 1999, y que a diferencia de la Convención original, cubierta por el artículo 132 de la Constitución, la instrumentación de los términos del Protocolo de Parksville exige llegar a un acuerdo con las provincias. Véase la presentación en Power Point del CWS, “Migratory Birds Regulations: The disturbance, destruction, and take of migratory birds incidental to other activities” (reunión del 31 de enero de 2001 entre el CWS y la Asociación de Productos Forestales de Canadá), diapositiva 22: “Datos sobre el hábitat de aves”, segundo punto: “El hábitat no está protegido por la MBC (Convención sobre Aves Migratorias)” y diapositiva 37: “Implicaciones para la conservación de aves migratorias en Canadá”, segundo punto: “Participación provincial identificada como prioridad absoluta en virtud de la propiedad y jurisdicción provinciales” en la “respuesta de Canadá a la solicitud del Secretariado de información pertinente para el expediente de hechos de la petición SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario)” (sin fecha), apartado 7. En sus observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, Canadá afirmó: “La presentación en PowerPoint a la que esta nota hace referencia es un documento esquemático que se complementó con comentarios adicionales. No constituye una representación absolutamente fidedigna de la postura del gobierno federal sobre si la Convención –en su versión de 1916– otorga al Parlamento autoridad para promulgar reglamentos de protección del hábitat de aves migratorias (más allá de prohibir la destrucción de nidos) en tierras que no sean federales. Basarse en una presentación de PowerPoint para reflejar la postura del CWS en materia de hábitat resulta en exceso simplista y puede inducir a errores, toda vez que ese documento acompañó una presentación oral y de ninguna manera pretende ser un texto completo e independiente.” Por

### 5.2.3 *La sección 6(a) del MBR y la explotación forestal*

Este apartado ofrece información de referencia sobre la aplicación de la sección 6(a) del MBR en relación con la destrucción de nidos de aves migratorias durante las actividades de explotación forestal.

#### 5.2.3.1 Jurisdicción para regular los efectos de las actividades de tala en las aves migratorias

Este expediente de hechos se refiere a la aseveración de que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de una prohibición federal de dañar, destruir o capturar nidos de aves migratorias por cuanto respecta a las actividades de tala realizadas en tierras provinciales de la Corona en el centro y norte de Ontario en 2001. En Canadá, en conformidad con las disposiciones de la Constitución, la mayoría de las tierras públicas pertenecen a las provincias.<sup>138</sup> La posesión de las tierras públicas entraña la propiedad de los recursos natura-

---

otra parte, en una opinión jurídica entregada al Fondo Sierra de Defensa Legal en 1999, Gerard V. La Forest, ex magistrado de la Suprema Corte de Justicia de Canadá, y el profesor Dale Gibson, experto en derecho constitucional, señalaron: “En síntesis, la autoridad federal para proteger el hábitat de las aves migratorias se deriva, con toda verosimilitud, de los términos explícitos o implícitos de la Convención. Sin embargo, aun cuando tal no fuera el caso, es casi seguro que se determinaría que la protección del hábitat, como parte de un esquema general para proteger a las aves migratorias (o especies en peligro de extinción), es ‘necesariamente incidental’ para el logro de los objetivos y obligaciones de la Convención, y por tanto de jurisdicción federal en conformidad con el artículo 132 de la Constitución. En suma, la autoridad federal para proteger el hábitat de aves migratorias en términos de la Convención y del artículo 132 de la Constitución incluye la facultad de legislar sobre la conservación de su hábitat necesario. Esta conclusión se deriva independientemente de los propósitos explícitos e implícitos de la Convención, así como de sus disposiciones operativas y de la potestad del Parlamento para ocuparse de asuntos necesariamente incidentales para tales propósitos.” Hon. Gerard V. La Forest y Dale Gibson, “Constitutional Authority for Federal Protection of Migratory Birds, Other Cross-Border Species, and their Habitat in Endangered Species Legislation”, noviembre de 1999, p. 14.

138. Artículo 109 de la Constitución: “Todas las tierras, minas, minerales y reservas reales pertenecientes a las diversas provincias de Canadá, Nueva Escocia y Nueva Brunswick en el momento de la Unión, así como todos los montos adeudados o exigibles por tales recursos, pasarán a pertenecer a las provincias de Ontario, Quebec, Nueva Escocia y Nueva Brunswick en las que éstos se encuentren situados, junto con cualesquiera obligaciones o responsabilidades que pudieran existir al respecto, así como intereses que no sean de la Provincia”. Artículo 117 de la Constitución: “Las distintas provincias conservarán sus respectivas propiedades públicas, a menos que se haya dispuesto lo contrario en la presente Ley, y bajo reserva del derecho de Canadá de disponer de las tierras y bienes públicos que pudiera requerir para la fortificación y defensa del país”.

les que en ellas se encuentran. Además, la Constitución especifica, desde 1982, que las legislaturas provinciales tienen jurisdicción legislativa exclusiva para formular leyes en relación con el “aprovechamiento, conservación y manejo de los recursos forestales en la provincia, incluidas leyes relativas al índice de producción primaria de ellos derivada”.<sup>139</sup> Bajo reserva de cualquier derecho autóctono de tierra pendiente, las áreas de bosque a las que se refieren los Peticionarios en la petición son propiedad del gobierno de Ontario. Como propietario, el gobierno provincial puede vender o arrendar tales tierras a terceros (por ejemplo, para su aprovechamiento forestal). De acuerdo con la Constitución, la provincial tiene facultad exclusiva para autorizar y regular la explotación forestal en esas tierras.

En el pasado, la Suprema Corte de Canadá suprimió una disposición de la Ley de Pesca que prohibía tirar desechos derivados de la tala en cuerpos de agua donde habitan peces –sin mencionar el daño a los peces– por infringir la jurisdicción legislativa provincial.<sup>140</sup> El gobierno federal no ha actuado, en los términos de la MBCA de 1994, para regular la destrucción de nidos de aves migratorias durante las actividades de tala en tierras provinciales de la Corona, a pesar de que la Convención se reformó en 1995 a efecto de dar a cada una de las Altas Partes Contratantes libertad para identificar los propósitos específicos para los que la captura de nidos puede estar permitida,<sup>141</sup> y el Parlamento adoptó enmiendas a la MBCA, 1994, que ampliaron el alcance de las atribuciones legislativas a efecto de incluir la formulación de reglamentación “en relación con las condiciones y circunstancias en las que se permite matar, capturar, lesionar, tomar o acosar aves migratorias, o dañar, destruir, extraer o perturbar sus nidos”.<sup>142</sup>

De las cuatro disposiciones legislativas federales que prohíben el daño o contaminación de lugares en Canadá frecuentados por aves migratorias o peces, una (la disposición sobre protección del hábitat de Ley de Pesca) contiene una autorización de carácter operativo que permite la emisión de permisos que legalizan actividades que de otra forma

139. Artículo 92A de la Constitución. Véase también el artículo 92(5) de la Constitución.

140. Véase *R. v. Fowler*, [1980] 2 S.C.R. 213.

141. El artículo V de la Convención ahora estipula que: “La captura de nidos o huevos de aves migratorias de caza, insectívoras o no cinegéticas se prohíbe, excepto cuando se realice con fines científicos, educativos o de propagación, u otros propósitos específicos acordados con los principios de esta Convención y en los términos de las leyes o reglamentos que cada una de las Altas Partes Contratantes en lo individual considere pertinentes, o según lo dispuesto en el artículo II, párrafo 4” [énfasis añadido].

142. Sección 12(h.1) de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias, 1994 (enmendada en junio de 2005).

serían ilegales (deterioro, alteración o destrucción del hábitat de los peces). En los casos en que la actividad que requiere una autorización de la Ley de Pesca califique como un proyecto de acuerdo con la definición de la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*, CEAA), será obligatorio realizar una evaluación ambiental, en conformidad con la CEAA, antes de que la autorización de la Ley de Pesca pueda emitirse.<sup>143</sup> Cuando una evaluación ambiental conforme con la CEAA demostró que un proyecto minero en Alberta daría como resultado el depósito de sustancias dañinas en aguas frecuentadas por aves migratorias, en contravención a la sección 35(1) del MBR, el Tribunal Federal de Canadá afirmó en *obiter dictum* que el gobierno federal estaría actuando “en contra de la ley”, en términos de la sección 18.1(4)(f) de la Ley sobre el Tribunal Federal (*Federal Court Act*),<sup>144</sup> en caso de que resolviera emitir una autorización para deteriorar el hábitat de los peces conforme a la sección 35(2) de la Ley de Pesca, sin antes haber promulgado, en apego a la sección 35(2) del MBR, reglamentos de exención referentes al depósito de sustancias dañinas en aguas frecuentadas por aves migratorias.<sup>145</sup>

### 5.2.3.2 Respuestas a violaciones a la sección 6(a) del MBR

A falta de disposiciones en el MBR que permitirían al CWS emitir permisos para la destrucción de nidos de aves migratorias durante las actividades de tala, las compañías y personas que destruyan nidos de aves migratorias durante la explotación forestal están sujetas a la prohibición contenida en la sección 6(a) del MBR. En términos de la MBCA, 1994, una persona que en 2001 contravino el MBR está sujeta, por sentencia judicial directa, a cubrir una multa de hasta \$50,000 (el doble para una empresa) o a cumplir hasta seis meses de prisión, o a una combinación de ambas penas, y en caso de ilícitos susceptibles de acusación formal, una multa de máximo \$100,000 (\$250,000 tratándose de una empresa) o hasta cinco años de prisión, o una combinación de ambas

143. Véase la sección 6(e) de la parte I, apéndice I del Reglamento sobre la Lista Legislativa (*Law List Regulations*), SOR94/636.

144. R.S.C. 1985, c. F-7.

145. *Alberta Wilderness Association v. Cardinal River Coals*, [1999] 3 F.C. 425 (T.D.), en línea: Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs (Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales) <<http://reports.fja.gc.ca/fc/1999/pub/v3/1999fc24281.html>> (consultada el 19 de mayo de 2005). Pero véase *Pembina Institute for Appropriate Development v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2005 FC 1123 (TD), en referencia a si el ministerio de Pesca y Océanos de Canadá (*Fisheries and Oceans Canada*) cometió un error al emitir una autorización conforme a la Ley de Pesca que carecía de condiciones para la protección de aves migratorias, en particular de pato arlequín.

penas.<sup>146</sup> En caso de reincidencia, se duplicará la multa máxima aplicable.<sup>147</sup> Cada día en que se cometa una infracción o continúe cometiéndose constituye un delito separado,<sup>148</sup> y la multa por una ofensa que entraña la destrucción de más de un nido de aves migratorias puede calcularse como si la destrucción de cada nido constituyera un delito aparte.<sup>149</sup> Además, en conformidad con la MBCA, 1994, el tribunal puede considerar si una persona condenada por un delito conforme a dicha Ley obtuvo beneficios monetarios como resultado de su actuación delictiva, y está facultado para imponer una multa adicional por una cantidad equivalente al beneficio económico calculado, aun cuando tal multa pudiera exceder la multa máxima estipulada en la Ley.<sup>150</sup> El tribunal podrá ordenar a las personas sentenciadas en términos de la Ley hacer o dejar de hacer determinadas cosas, en función de la naturaleza del delito y de las circunstancias en que haya sido perpetrado.<sup>151</sup> Los procesos sumarios o de condena por juez deberán iniciarse dentro de un periodo no mayor a dos años a partir de la fecha en que el ministro federal de Medio Ambiente o el ministro provincial responsable de la protección de la vida silvestre hayan tenido conocimiento del asunto objeto del procedimiento.<sup>152</sup> No hay periodo límite establecido para los procesos por acusación formal.

A efecto de asegurar la condena por infracciones a la sección 6(a) del MBR, la Corona debe demostrar más allá de toda duda fundada que la parte acusada dañó, destruyó o capturó un nido de ave migratoria. No es necesario que la Corona demuestre que el acusado tenía la intención de hacerlo, sino sólo que lo hizo.

### 5.2.3.3 Defensas frente a cargos conforme a la sección 6(a) del MBR

En caso de que la Corona cumpla con la carga de la prueba, la parte acusada puede evitar que se le condene por violación a la sección 6(a) del MBR si logra demostrar, con base en un conjunto de probabilidades, que tuvo todo el cuidado razonable para evitar que ocurriera el

---

146. Sección 13(1) de la MBCA, 1994 (n.b. La Ley se reformó en 2005 para aumentar la multa máxima, en casos de sentencia judicial directa, a \$300,000. Los términos "persona física" y "persona moral" se sustituyeron por un término único: "persona". En casos de acusación formal, la multa máxima aumentó a \$1,000,000 y el plazo de encarcelamiento se redujo a un máximo de tres años. S.C. 2005, c. 23, s. 9).

147. *Ibid.*, sección 13(2).

148. *Ibid.*, sección 13(3).

149. *Ibid.*, sección 13(4).

150. Sección 13(5) de la MBCA, 1994.

151. *Ibid.*, sección 16.

152. *Ibid.*, sección 18.

hecho.<sup>153</sup> La jurisprudencia consuetudinaria prevé también otras defensas, tales como una creencia razonable en hechos erróneos, “error oficialmente inducido” o “abuso de proceso”. Las defensas por error oficialmente inducido y abuso de proceso tienen ambas el propósito de impedir que se declare culpable a alguien por haber actuado o dejado de actuar de forma que, en el momento de los hechos (y desde la perspectiva de una persona con criterio razonable), aparentaba cumplir con las disposiciones gubernamentales. La información sobre estas defensas se presenta a continuación.

Para invocar con éxito una defensa por error de derecho oficialmente inducido, un acusado ha de cumplir cuatro condiciones:<sup>154</sup> haber considerado su posición jurídica y buscado asesoría al respecto; consultado a un funcionario pertinente; recibido recomendaciones erróneas que aparentaban ser razonables dadas las circunstancias, y confiado en tal asesoría. La Suprema Corte de Canadá ha sostenido que, puesto que este recurso funciona como una “excusa” y no como una “justificación” de un comportamiento ilícito –y, por tanto, se traduce en una suspensión de la instancia más que en una absolución–, el argumento de error de derecho oficialmente inducido “sólo procederá en los casos más claros”.<sup>155</sup>

Dependiendo de las circunstancias, las recomendaciones de funcionarios provinciales acerca de los requisitos de un estatuto federal pueden servir de base para una defensa por error oficialmente inducido, “[...] suponiendo que una persona razonable considerara a ese órgano de gobierno particular como responsable de la legislación en cuestión. La determinación se basa en el sentido común, más que en permutas constitucionales”.<sup>156</sup>

153. En *R. v. City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299, p. 1326, caso relativo a un delito de contaminación de acuerdo con la Ley de Recursos Hídricos de Ontario (*Ontario Water Resources Act*), la suprema Corte de Canadá describió tales delitos de “responsabilidad objetiva” en los siguientes términos: “Delitos en los que no es necesario que la fiscalía pruebe la existencia de una intención criminal (*mens rea*): la mera realización del acto prohibido a primera vista entraña el delito, y corresponde al acusado evitar la responsabilidad demostrando que actuó con todo el cuidado razonable. Esto significa tomar en consideración lo que una persona con criterio razonable habría hecho en las circunstancias del caso. Se podrá establecer una defensa si el acusado honesta y fundamentadamente dio por válidos hechos equivocados que, de haber sido verdaderos, se habrían traducido en una conducta de omisión inocente, o bien si tomó todas las medidas razonables para evitar el evento específico. Estos delitos se consideran delitos de responsabilidad objetiva.”

154. Véase *R. v. Jorgensen*, [1995] 4 S.C.R. 55, 129 D.L.R. (4th) 510, párrafos 25-38. Véanse también *R. v. Cancoil Thermal Corporation* (1986), 11 C.C.E.L. 219 (Ont. C.A.) y *Maitland Conservation Authority v. Cranbrook Swine Inc.*, 2003 CanLII 41182, (2003), 64 O.R. (3d) 417 (CA).

155. *R. v. Jorgensen*, *supra*, párrafo 37.

156. *Ibid.*, párrafo 31.



En ocasiones se invoca la existencia de un permiso o una autorización para fundamentar una defensa por error oficialmente inducido. En tales casos, el acusado alega que honesta, razonable y equivocadamente creyó que al cumplir con el permiso estaba satisfaciendo todos los requisitos de la ley. En un informe de 1998 relativo a la aplicación de la disposición sobre prevención de la contaminación de la Ley de Pesca por parte de EC, el Comité Permanente sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Cámara de los Comunes identificó el “error inducido por el gobierno” como una barrera para la aplicación efectiva de la legislación federal. De acuerdo con el Comité:

Otra barrera para la aplicación efectiva de la legislación federal tiene lugar cuando las autorizaciones o permisos concedidos por otro nivel de gobierno entran en conflicto con la legislación ambiental federal al permitir la descarga en el medio ambiente de contaminantes en cantidades que constituirían un delito conforme a la reglamentación federal. Sin embargo, no siempre se interpone una acción judicial en tales casos puesto que, en virtud del permiso o autorización, los infractores pueden invocar una defensa por “error inducido por el gobierno”. Dado que las probabilidades de obtener un fallo de culpabilidad en circunstancias así son muy escasas, es posible que desde un principio se desista de entablar cargos, o si éstos se entablan, que se suspenda el proceso o que culmine en absolución.<sup>157</sup>

El Comité Permanente de la Cámara de los Comunes recomendó a EC adoptar las medidas necesarias para lograr que la comunidad regulada adquiriera conciencia de sus obligaciones conforme a las leyes federales. En cuanto a la defensa por error oficialmente inducido, los tribunales han sostenido que su éxito depende de la consideración de todos los factores que deben ser probados, incluido el hecho de que el acusado haya actuado con diligencia debida al hacer las indagaciones pertinentes.<sup>158</sup>

La defensa puede invocar el “abuso del proceso” en casos en que un fallo de culpabilidad sería desmesurado, con riesgo de desacreditar

---

157. Canadá, “Enforcing Canada’s Pollution Laws: The Public Interest Must Come First!” (Informe del Comité Permanente de la Cámara de los Comunes sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Charles Caccia, presidente), Ottawa: Queen’s Printer, 1998, párrafos 72-73.

158. Véase *R. v. Northwest Territories (Commissioner)* (1994), 15 C.E.L.R. (N.S.) 85 (N.W.T.S.C.), caso en que el pueblo de Iqaluit fracasó en su argumento de que la licencia que le fuera otorgada en términos de la Ley de Aguas Continentales del Norte (*Northern Inland Waters Act*), en autorización del “uso de aguas”, cubriera también descargas de aguas residuales, puesto que estaba descargando aguas residuales no amparadas por la licencia y, en ningún caso, la licencia eximía al pueblo de cumplir con la Ley de Pesca.

la administración de justicia. Tal sería el caso, por ejemplo, si una persona fuera sentenciada por un delito tras habersele asegurado que no se emprendería ninguna medida de aplicación en su contra, o tras haber acordado con la entidad reguladora un plan de recuperación y un calendario, y haber cumplido con ambos.<sup>159</sup> Este recurso está disponible sólo en los casos más claros, y, en ausencia de una promesa –expresa o implícita– de que no se interpondría una acción judicial, las omisiones anteriores en la aplicación no son suficientes por sí mismas para recurrir a tal defensa. La Suprema Corte de Canadá ha señalado que para considerarse entre los casos más claros, es necesario contar con “evidencias contundentes de que el procedimiento en cuestión es injusto al grado de contravenir el interés de la justicia”.<sup>160</sup>

### 5.3 Contexto del manejo forestal en Ontario

En su respuesta a la petición sobre Explotación Forestal en Ontario, Canadá afirma:

En su modelo, los Peticionarios se refieren a los planes de manejo forestal (PMF), que son unidades operativas desarrolladas en tierras provinciales de la Corona. En conformidad con la Ley de Sustentabilidad Ambiental de la Corona (*Crown Forest Sustainability Act*, CFSA), la provincia de Ontario está facultada para otorgar licencias de aprovechamiento de los recursos forestales. Estas licencias exigen a las compañías madereras proteger el medio ambiente y pagar el costo completo de la reforestación de las tierras que talan. Todos los PMF se apegan a las directrices provinciales y el CWS tiene conocimiento de que tales directrices incluyen elementos de conservación de la biodiversidad. Como parte de las consultas públicas que se realizan, se convoca a las dependencias federales a contribuir en la formulación de los PMF. La aprobación de un PMF provincial de ninguna manera absuelve a las empresas silvícolas de sus responsabilidades hacia la MBCA, de índole federal.<sup>161</sup>

En la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado recopiló información pertinente para determinar si, y de qué manera, los nidos de aves migratorias están siendo protegidos en el sistema de manejo forestal de Ontario.<sup>162</sup> Esta información es pertinente para considerar la contribución de este sistema como apoyo para las empresas en el cumplimiento de sus responsabilidades hacia la MBCA, de índole federal, y en particular, en su obligación con la sección 6(a) del MBR.

159. *Re Abitibi Paper Co. and the Queen* (1979), 47 C.C.C. (2d) 487 (Ont. C.A.).

160. *R. v. Power*, [1994] 1 S.C.R. 601, 89 C.C.C. (3d) 1, párrafo 12.

161. Respuesta, p. 5.

162. Véanse los apartados 4(ii)-(iv) de la solicitud de información (apéndice 3).

En Ontario, las leyes y políticas que regulan la explotación forestal han cambiado a lo largo del tiempo, reflejando la tónica de las demandas de la sociedad en relación con sus bosques y también los avances en el conocimiento en materia forestal.<sup>163</sup> Históricamente, los bosques del territorio que hoy día es la provincia de Ontario fueron aprovechados por grupos humanos para satisfacer necesidades de subsistencia.<sup>164</sup> Desde finales del siglo XVIII hasta la primera mitad del XX, las olas de inmigrantes que llegaron a la región clarearon los bosques para construir asentamientos cada vez más grandes y establecer cultivos comerciales, y dieron inicio a actividades de tala y procesamiento de madera en gran escala que se convertirían en uno de los principales factores de impulso de la economía provincial y darían empleo a muchas comunidades.<sup>165</sup> En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, ante la contracción en el suministro de madera, la industria y el gobierno optaron por la plantación de árboles como alternativa para garantizar una producción sustentable de fibra en el bosque.<sup>166</sup> Hacia el último cuarto del siglo XX aumentó la conciencia sobre la repercusión de las actividades humanas en la naturaleza, y de que ello, a su vez, podría entrañar graves consecuencias para el bienestar humano.<sup>167</sup>

163. Véase "History of Forest Practices in Canada" (Historia de las prácticas forestales en Canadá), en línea: Canadian Institute of Forestry (Instituto Canadiense de Silvicultura) <<http://www.cif-ifc.org/english/e-practices-history.shtml>> (consultada el 7 de julio de 2005).

164. *Ibid.*

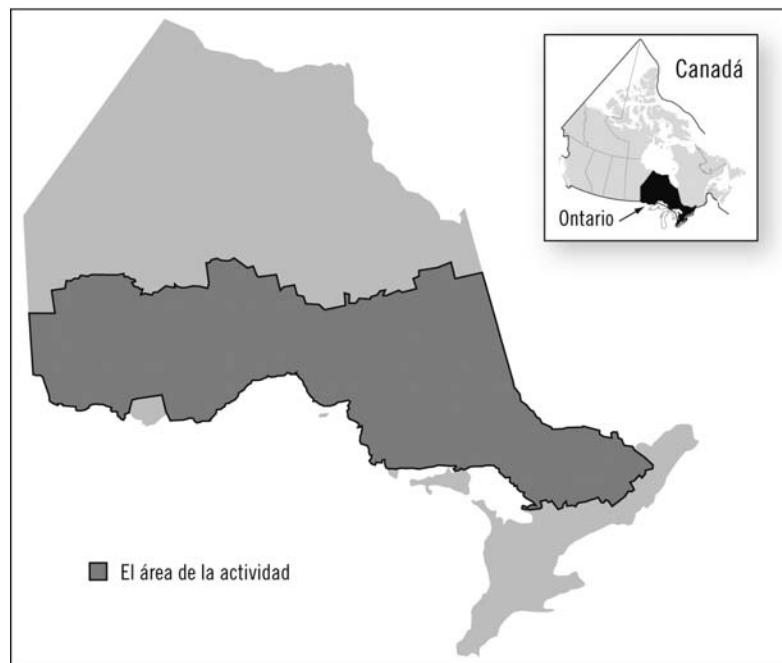
165. *Ibid.*

166. MNR, *Forest Resource Assessment Policy* (Política de Evaluación de los Recursos Forestales, versión 2), Ontario: Queen's Printer, 2003, p. 31: "Entre 1972 y 1994, la Ley sobre Recursos Forestales Maderables de la Corona (*Crown Timber Act*; R.S.O., 1990) y la Política sobre Producción Forestal (*Forest Production Policy*; MNR 1972) sentaron las bases para una producción sustentable de madera en los bosques de la Corona sujetos a manejo forestal en Ontario. La Política sobre Producción Forestal ofreció un marco tanto para la planeación como para el aprovechamiento de los terrenos y recursos forestales de la Corona en Ontario; contenía pronósticos sobre la demanda futura de madera, la disponibilidad de madera obtenida por tala, los requisitos en materia de renovación forestal y el financiamiento para el manejo forestal; asimismo, definía un objetivo provincial de producción maderera de 25.8 millones de metros cúbicos de madera anuales para el año 2020."

167. Véase David Estrin & John Swaigen (comps.), *Environment on Trial – A Guide to Ontario Environmental Law & Policy*, 3ª ed., Toronto: Emond Montgomery, 1993, p. xxvi. También véase Steve Thompson (comp.), "Harvesting Methods in Canada's Forests: A Discussion Paper from the National Round Table on the Environment and the Economy", Ottawa: Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía (*National Round Table on the Environment and the Economy*), 1994.

En 1975, Ontario aprobó su Ley de Evaluación Ambiental (*Environmental Assessment Act*), la primera de su género en Canadá.<sup>168</sup> El propósito de la ley es “el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de todo el territorio de la provincia a través de la protección, conservación y manejo adecuado del medio ambiente en Ontario”.<sup>169</sup> Dos décadas después, en 1994, el Consejo de Evaluación Ambiental de Ontario (*Ontario’s Environmental Assessment Board*) aprobó –con 115 cláusulas y condiciones– una evaluación ambiental de clase<sup>170</sup> para actividades forestales (*Timber Class EA*) que le presentara el MNR para un área que cubre casi 45% del territorio de la provincia (el “área de la actividad” o “AOU”, por sus siglas en inglés).<sup>171</sup> Como promotor de la iniciativa, el MNR definió el propósito de la actividad<sup>172</sup> para la que buscaba aprobación en los siguientes términos: “El propósito de la actividad es brindar un suministro continuo y predecible de madera para la industria silvícola de Ontario”.<sup>173</sup>

- 
168. R.S.O. 1990, c. E-18, en línea: Government of Ontario / e-Laws (Gobierno de Ontario / Legislación por Internet) <[http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/English/90e18\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/English/90e18_e.htm)> (consultada el 7 de julio de 2005). Véase también *Cumulative Effects History in Canada* (Historia de los efectos acumulativos en Canadá), en línea: Canadian Environmental Assessment Agency (Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental) <[http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/0001/0004/c\\_e.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/0001/0004/c_e.htm)> (actualización correspondiente al 7 de octubre de 2003).
169. Sección 2 de la Ley de Evaluación Ambiental (*Environmental Assessment Act*).
170. La sección 13 de la Ley de Evaluación Ambiental establece que “[una] persona podrá solicitar al Ministro que apruebe una evaluación ambiental del clase respecto de algún tipo de actividad”, en tanto que la sección 1 de la misma ley especifica que una clase puede definirse en términos de un atributo, cualidad o característica, o la combinación que de ellos resulte; puede definirse de manera que incluya o excluya uno o más miembros que de otra manera no quedarían incluidos o excluidos de la clase, y puede definirse como constituida por una persona, cosa, asunto o actividad específicas.
171. Véase en línea: MNR <<http://ontariosforests.mnr.gov.on.ca/timbereaoverview.cfm>> (consultada el 7 de julio de 2005).
172. El MNR definió la actividad como: “planeación del manejo maderero, lo que incluye actividades interrelacionadas de acceso, explotación, renovación, mantenimiento y su planeación, en tierras de la Corona en las que se realizan actividades de manejo maderero, en unidades de manejo forestal, en el área de la actividad (AOU)”. Consejo de Evaluación Ambiental de Ontario, “Timber Class EA Reasons for Decision and Decision – Class Environmental Assessment by the Ministry of Natural Resources for Timber Management on Crown Lands in Ontario EA-87-02” (20 de abril de 1994) [en adelante, “Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*”], p. 423.
173. *Ibid.*, p. 53.

Gráfica 1. El área de la actividad (AOU)<sup>174</sup>

En 1994, la *Timber Class EA* amplió la lista de elementos a considerar en la planeación de manejo forestal dentro del AOU: además del requisito económico de la “producción sustentable”, debían incluirse consideraciones sociales y ambientales.<sup>175</sup> Ese mismo año, la provincia aprobó una nueva ley forestal: la Ley de Sustentabilidad Ambiental de la Corona (*Crown Forest Sustainability Act*, CFSA),<sup>176</sup> y desde entonces el MNR ha publicado y actualizado una serie de manuales para la aplicación de la CFSA, a efecto de tomar en consideración los términos y condicionantes de la *Timber Class EA*, en la que se cubren todos los aspectos del aprovechamiento forestal: acceso, explotación, renovación, mantenimiento y su planeación.<sup>177</sup> En conformidad con la CFSA, los planes de

174. MNR, *Forest Resource Assessment Policy (versión 2)*, Ontario: Queen’s Printer, 2003, p. 11.

175. *Ibid.*

176. S.O. 1994, c. 25, en línea: Government of Ontario / e-Laws (Gobierno de Ontario / Legislación por Internet) <[http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/English/94c25\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/English/94c25_e.htm)> (consultada el 7 de julio de 2005).

177. Los cuatro manuales reglamentados son el *Forest Management Planning Manual (Manual para la planeación del manejo forestal, 1996)* [en adelante, FMPM 1996] (susti-

manejo forestal o PMF sólo pueden aprobarse si son “sustentables”, y en esta determinación entran en juego cuestiones económicas, sociales y ambientales relacionadas con la extracción de madera.<sup>178</sup> Esta Ley establece los conceptos usados para evaluar la sustentabilidad ambiental entrañan consideraciones económicas y sociales inherentes.<sup>179</sup>

El AOU cubre una superficie de 43.1 millones de hectáreas<sup>180</sup> y se divide en aproximadamente 50 unidades de manejo forestal (UMF).<sup>181</sup>

---

tuido en 2004), el *Forest Operations and Silviculture Manual*, el *Forest Information Manual* (2001) y el *Scaling Manual*; véase la página en Internet “Ontario’s Regulated Manuals” (Manuales reglamentados de Ontario), en línea: MNR <<http://ontariosforests.mnr.gov.on.ca/regulatedmanuals.cfm>> (consultada el 7 de julio de 2005).

178. Sección 9(2) de la CFSA: “El ministro [de Recursos Naturales] no aprobará un plan de manejo forestal a menos que esté convencido de que el plan ofrece bases de sustentabilidad para el bosque de la Corona, prestando atención a su flora, su fauna, sus cursos de agua, suelo, aire y también a sus valores sociales y económicos, incluidos valores recreativos y patrimoniales”. Véase también MNR, “Forest Management Planning in Ontario” (Planeación del manejo forestal en Ontario), en línea: MNR <<http://ontariosforests.mnr.gov.on.ca/fmpoverview.cfm>> (consultada el 19 de septiembre de 2005).

179. Por ejemplo, la sección 2 de la CFSA define *sustentabilidad* como “la salud forestal de los bosques de la Corona en el largo plazo” y la sección 3, *salud forestal* como “la condición de un ecosistema boscoso que preserva su complejidad al tiempo que provee recursos para satisfacer las necesidades de la población de Ontario”. La *Forest Management Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation* (Guía de manejo forestal para la emulación de patrones de perturbación natural; versión 3.1, noviembre de 2001), p. 7, establece bajo el apartado “Forest Composition” (composición forestal) que: “Los objetivos en cuanto a la composición del bosque, definidos para cada unidad de manejo forestal en lo individual, han de apuntar hacia la condición natural (estándar) estimada, y al mismo tiempo considerar las variaciones naturales del bosque (véase el análisis de los referentes y límites de la variación natural)”. En el apartado “Bounds of Natural Variation” (límites de la variación natural), p. 8, la Guía afirma que: “La variación natural de los principales parámetros de un bosque (por ejemplo, composición forestal, distribución por categoría de edad, o configuración del paisaje) se estimarán usando métodos como la simulación a largo plazo (por ejemplo, el Modelo Estratégico de Manejo Forestal [*Strategic Forest Management Model*]; OnFire II). Los límites aceptables son aquellos que reflejan mejor la incertidumbre en las condiciones forestales naturales estimadas, matizadas por restricciones ecológicas, sociales y culturales excepcionales (estándar). Estos límites aceptables se determinan en el proceso de planeación del manejo forestal tomando en consideración el contexto ecorregional. La alternativa de manejo seleccionada creará la condición forestal deseada dentro de los límites aceptables y en un plazo aceptable (estándar).”

180. Ontario, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen’s Printer, 2002, p. i-10.

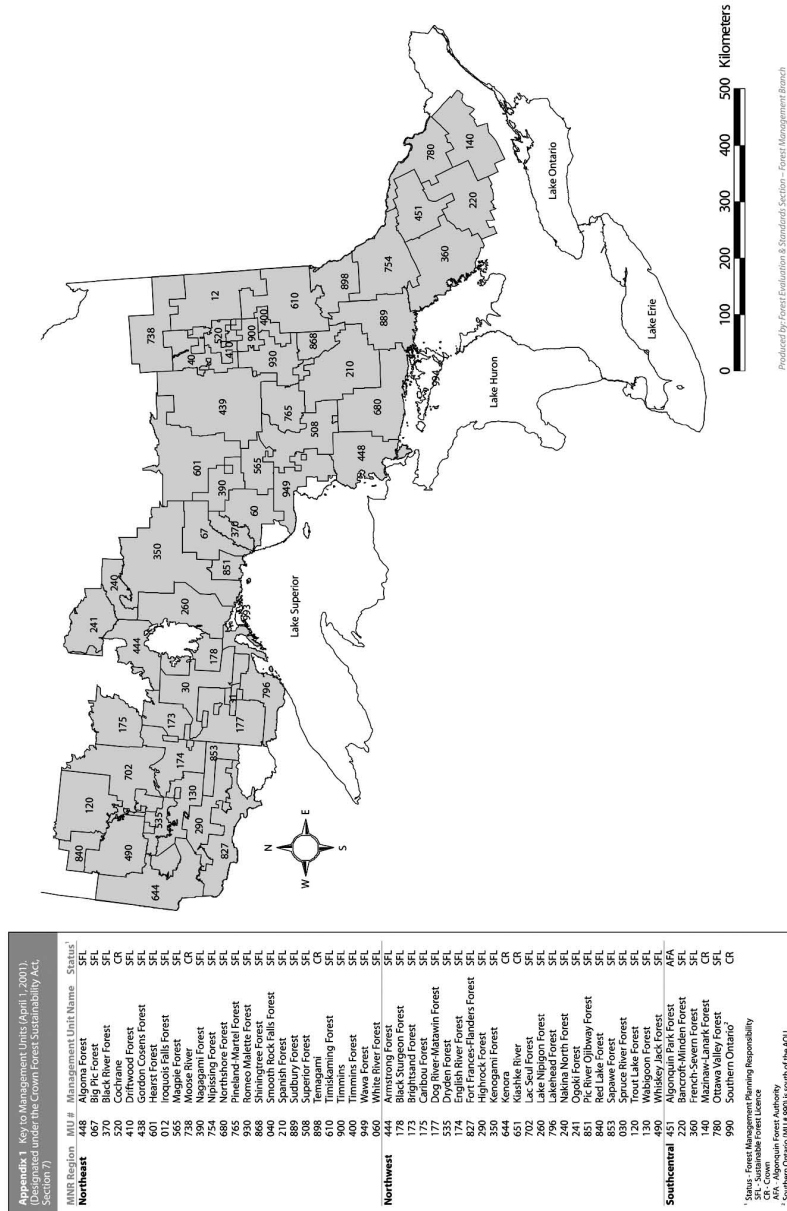
181. Véase Environmental Commissioner of Ontario, *2004/2005 Annual Report Supplement*, Ontario: Queen’s Printer, 2005, p. 194: “El número de unidades de manejo forestal se ha reducido por recomendación del Equipo de Transición de 81 en 1996 a 48 al 1 de abril de 2004”.

En la mayoría de estas unidades administrativas, los derechos de explotación se han asignado a empresas silvícolas mediante “licencias de aprovechamiento forestal sustentable” (LAFS) emitidas por el MNR.<sup>182</sup>

---

182. Sección 7 y parte III de la CFSA, y MNR, *Annual Report on Forest Management 2001/2002*, Ontario: Queen’s Printer, 2004, apéndice 1. Véase también la sección 24(1) de la CFSA: “Si el ministro considera que los recursos forestales en una unidad de manejo deberán explotarse o aprovecharse para un propósito designado, el ministro deberá dar aviso público –en la manera que considere más adecuada– de la intención de utilizar los recursos”.

Gráfica 2. UMF en el área de la actividad (AOU) (abril de 2001)<sup>183</sup>



183. MNR, *Annual Report on Forest Management 2001/2002*, Ontario: Queen's Printer, 2004, pp. 104-105.



Los funcionarios del gobierno provincial responsables de planear el uso del suelo consideran el AOU en su conjunto cuando se trata de decidir la ubicación y el tamaño de reservas, tales como parques y áreas protegidas.<sup>184</sup> La planeación fuera de los parques y áreas protegidas, dentro del AOU, se realiza principalmente a escala de las UMF, una por una, en planes de manejo forestal que elaboran contratistas contratados por los titulares de LAFS, con base en los manuales y guías provinciales, y con aportaciones de empleados del gobierno provincial y comités ciudadanos locales.<sup>185</sup> Así, para cada UMF, la planeación del manejo fores-

184. Véase "Ontario's Living Legacy" ("El patrimonio vivo de Ontario"), en línea: MNR <<http://www.ontarioslivinglegacy.com/>> (consultada el 8 de julio de 2005). Véase también "Lands for Life Process, Ontario" (Proceso "Tierras para la vida", Ontario), en línea: National Round Table on the Environment and the Economy (Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía) <[http://www.nrtee-trnee.ca/eng/programs/Current\\_Programs/Nature/Case-Studies/Lands-for-Life-Case-Study-Complete\\_e.htm](http://www.nrtee-trnee.ca/eng/programs/Current_Programs/Nature/Case-Studies/Lands-for-Life-Case-Study-Complete_e.htm)> (consultada el 8 de julio de 2005).
185. Durante la planeación del manejo forestal, se exige a los planificadores tomar también en consideración las directrices distritales de uso del suelo formuladas para algunas zonas de la provincia a principios de la década de 1980; véase "Crown Land Use Policy Atlas" (Atlas de política de uso del suelo de la Corona), en línea: MNR <<http://crownlanduseatlas.mnr.gov.on.ca/>>. No obstante, véase Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 383: "Con base en el material presentado por las diversas partes, aceptamos que las directrices distritales de uso del suelo (DDUS) son tan sólo lineamientos y no determinaciones de carácter obligatorio sobre uso del suelo. Las DDUS carecen de capacidad legal. Algunos distritos no tienen DDUS, y para nada es imperativo tenerlas. Las DDUS no han sido objeto de una evaluación ambiental. Sin embargo, lo que sí aceptamos es que estas directrices representan una orientación de política gubernamental, son resultado de una planificación a nivel más alto que el de las unidades de manejo y en un contexto de mayor amplitud que el de la planeación del manejo maderero." Véase también Ontario, *Forest Management Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation* (versión 3.1, noviembre de 2001), Ontario: Queen's Printer, 2002, en línea: MNR <[http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/forestdoc/ebr/guide/natural\\_dist/part%20one.pdf](http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/forestdoc/ebr/guide/natural_dist/part%20one.pdf)> (consultada el 7 de julio de 2005), p. 28: "Paisaje – Complejos de ecosistemas terrestres en zonas geográficas definidas. La unidad de manejo forestal es la zona definida para efectos de la guía sobre patrones de perturbación natural." Véanse también Sierra Club de Canadá, "Integrated Land-Use Planning and Canada's New National Forest Strategy – Part 2: Case Studies: A: Ontario: Lands for Life" (Planeación integral del uso del suelo y la nueva estrategia forestal de Canadá – Parte 2: Estudios de caso: Ontario, "Tierras para la vida", julio de 2004), en línea: Sierra Club of Canada <<http://www.sierraclub.ca/national/programs/biodiversity/forests/nfs/index.shtml>> (consultada el 14 de julio de 2005); y Ontario, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen's Printer, 2002, p. 4-53: "La decisión relativa a la evaluación ambiental *Timber Class EA* exige utilizar las clasificaciones de los ecosistemas boscosos para formular normas de procedimiento silvícola (T&C 25b) y que el MNR continúe mejorando el sistema de clasificación de los ecosistemas forestales (T&C 97). [...] Siguen en pie diversas iniciativas para incorporar la clasificación ecológica de suelos (*Ecological Land Classification*, ELC) en la política y las herramientas de planeación en materia de recursos naturales, tales como las guías provinciales

tal incluye elementos tales como planificación de caminos;<sup>186</sup> planeación de las actividades de tala de manera que a lo largo del tiempo se conserve una mezcla de hábitats forestales al interior de la UMF;<sup>187</sup> decisión sobre la intensidad y los métodos de la explotación forestal (lo que incluye determinar el tamaño y número de claros abiertos),<sup>188</sup> y planeación de la “zonas de preocupación” (AOC, por sus siglas en inglés), de manera que se conserven zonas de amortiguamiento en algunos lugares para proteger una gama de “valores” (tales como paisajes para turismo de naturaleza, hábitat de peces y nidos de aves rapaces).<sup>189</sup>

**Gráfica 3. Zona de preocupación (AOC) junto a un arroyo (nótese el amortiguamiento de árboles en pie entre el curso de agua y el área talada)**<sup>190</sup>



para la silvicultura, la estrategia de conservación de bosques maduros, directrices sobre hábitat de vida silvestre, modelos de suministro de madera, objetivos de conservación del patrimonio natural, y prácticas y directrices relacionadas.”

186. Véase el FMPM 1996, pp. A-80 y A-121. Véase también MNR, *Forest Roads and Water Crossings Initiative – Task Team Report*, Ontario: Queen’s Printer, 2003, en línea: MNR <<http://ontariosforests.mnr.gov.on.ca/publications.cfm#strategic>> (consultada el 8 de julio de 2005).

187. FMPM 1996, p. A-61.

188. *Ibid.*, pp. A-92-3.

189. *Ibid.*, p. A-87.

190. ArborVitae Environmental Services Ltd., “Nipissing Forest Independent Forest Audit – 1996-2001 Final Report” (elaborado para el MNR) (30 de abril de 2001), p. 28.

### 5.3.1 Orientación en política

Por cuanto se refiere a la planeación del uso del suelo en el ámbito de las UMF, se consideró que ciertos asuntos quedaban “resueltos” con la aprobación por parte del Ministerio de Medio Ambiente de Ontario (*Ministry of the Environment*, MOE) de la *Timber Class EA*, en 1994.<sup>191</sup> En sus razones para la decisión, el Consejo de Evaluación Ambiental de Ontario explicó:

En este capítulo hemos procurado distinguir entre aquellos asuntos que quedan resueltos mediante esta aprobación y los que deben decidirse a través del proceso de planeación por ella establecido. Tales cuestiones se han tratado conforme han ido surgiendo, sobre todo en los diferentes apartados sobre “resultados”, bajo los encabezados: “El concepto de una evaluación ambiental de clase” y “La aceptabilidad de la evaluación ambiental de clase”.

En síntesis, con base en los hechos que hemos identificado, se resuelve lo siguiente:

1. La evaluación ambiental de clase es aceptable y el MNR puede proceder con su actividad de planeación del manejo maderero, sujeta a las condicionantes de aprobación.
2. El propósito de la actividad de planeación del manejo maderero es “proveer un suministro continuo y predecible de madera para la industria silvícola de Ontario”, y ha sido aceptado.
3. Hemos aceptado que el MNR demostró la necesidad de la actividad de planeación del manejo maderero y también el que ésta haya sido la opción preferida entre todas las alternativas analizadas. Ello significa que la planeación del manejo silvícola puede realizarse en toda el área de la actividad sin que sea necesario identificar la necesidad de proveer madera en cada plan quinquenal de cada una de las 90 unidades de manejo.
4. Ninguno de los puntos anteriores está sujeto a debate en el ámbito de las unidades de manejo.<sup>192</sup>

---

191. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 70.

192. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 70. “No todas las partes estuvieron de acuerdo, sin embargo, en que el caso del MNR hubiera demostrado en forma suficiente la necesidad de la actividad en el ámbito local o de las unidades de manejo. Se planteó que si bien resulta clara la necesidad de un programa provincial de planeación del manejo forestal, el equipo planificador de cada unidad de manejo debe cuestionarse al comenzar la elaboración del plan quinquenal de dicha unidad si la actividad ha de realizarse o no. Todos los indicios señalan que la planeación del manejo maderero y los propósitos de esta actividad están ligados a la participación de todas las unidades de manejo en el área de la actividad. No hay manera

Por lo tanto, durante la planeación del manejo forestal en las UMF, un comité ciudadano local u otros interesados no pueden proponer una opción de cobertura global que excluya la tala en la UMF para, por ejemplo, proteger la vida silvestre o fomentar el turismo de naturaleza en zonas remotas, puesto que ello sería incongruente con el propósito de la actividad.<sup>193</sup> Aun cuando no existe una directriz regional, provincial o nacional obligatoria sobre uso del suelo<sup>194</sup> para mantener la cantidad y

---

en que las unidades de manejo puedan operar sin considerar el propósito de la actividad. Estas unidades son jurisdicciones administrativas geográficamente delimitadas para efectos de manejo, pero no son a tal grado independientes que su participación en la planeación del manejo maderero pueda quedar sujeta a una reconsideración de la cuestión esencial de su participación. El MNR presentó pruebas suficientes de la necesidad de requerir a todas las unidades de manejo su contribución al logro del objetivo provincial. Por ejemplo, la escasez en el suministro de madera en una unidad de manejo puede cubrirse con el suministro de otras unidades, y de hecho así ocurre; la gestión de las actividades de regeneración, acceso y mantenimiento en unidades de manejo vecinas a menudo está interconectada, y también la coordinación y planeación de valores no maderables suelen estar relacionadas entre unidades de manejo. Por consiguiente, consideramos que el MNR no está obligado a demostrar la necesidad de la actividad en el caso del plan quinquenal de cada unidad. En nuestra opinión, la necesidad probada de la actividad demuestra la exigencia de la participación de cada unidad. El MNR nos persuadió de que la necesidad de proveer de madera a la industria forestal está motivada por razones económicas y sociales apremiantes. [...] Los indicios de que disponemos nos persuaden de la necesidad de la actividad." *Ibid.*, p. 58.

193. *Ibid.*, p. 69: "Estamos de acuerdo con el MNR en que los procesos de planeación del uso del suelo llevan a decisiones que designan los usos de suelo permitidos. No así el proceso de planeación del manejo maderero; por ejemplo, este proceso no decide dónde conviene tener un parque ni tampoco dónde ha de ubicarse un área silvestre." Véase también MNR, "Ontario's Approach to Wilderness: A Policy" (El enfoque de Ontario en relación con la vida silvestre: una política; mayo de 1997, versión 1.0), en línea: MNR <[http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/public/publications/wilderness\\_policy.pdf](http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/public/publications/wilderness_policy.pdf)> (consultada el 3 de noviembre de 2005), p. 5.2.
194. Directriz sobre uso de suelo: "Directriz específica sobre el uso de suelo que se deriva de la legislación, de directrices gubernamentales y políticas aprobadas, así como de planes de uso de suelo y de manejo de los recursos"; Ontario Crown Land Use Policy Atlas (Atlas de política de uso del suelo de la Corona), Glosario, en línea: Ontario Crown Land Use Atlas <<http://crownlanduseatlas.mnr.gov.on.ca/glossary.html>> (consultada el 19 de septiembre de 2005). Véanse también Canadian Integrated Landscape Management Coalition, "Integrated Landscape Management – Applying Sustainable Development to Land Use" (mayo de 2005), en línea: Canadian Biodiversity Information Network (Red Canadiense de Información sobre la Biodiversidad) <[http://www.cbin.ec.gc.ca/primers/landscape.cfm?lan\\_g=e](http://www.cbin.ec.gc.ca/primers/landscape.cfm?lan_g=e)> (consultada el 5 de diciembre de 2005) y National Round Table on the Environment and the Economy, "Boreal Futures: Governance, Conservation and Development in Canada's Boreal" (octubre de 2005), apartado 3.3 "Planning and Regulatory Processes", en línea: National Round Table on the Environment and the Economy (Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía) <[http://www.nrteetnee.ca/eng/programs/Current\\_Programs/Nature/Boreal-Forest/Documents/Boreal-Futures/Boreal-Futures\\_3-3-Governance\\_E.htm](http://www.nrteetnee.ca/eng/programs/Current_Programs/Nature/Boreal-Forest/Documents/Boreal-Futures/Boreal-Futures_3-3-Governance_E.htm)> (consultada el 8 de diciembre de 2005).

distribución de las especies de flora y fauna en sus rangos de distribución naturales (incluso fuera de parques y áreas protegidas), se han formulado y utilizado, con fines científicos y de registro, programas y herramientas para rastrear la cantidad y la distribución de las especies de flora y fauna,<sup>195</sup> y se realizan esfuerzos para poner a disposición de los planificadores locales, sobre todo en el sur de Ontario, los resultados de la investigación.<sup>196</sup>

Por lo que respecta a la protección de flora y fauna en la porción del territorio al interior del AOU en donde puede llevarse a cabo la explotación forestal (casi 70%),<sup>197</sup> la política forestal de Ontario exige a la indus-

- 
195. Véase, por ejemplo, I.B. Marshall y P.H. Shut, *A National Ecological Framework for Canada*, Ottawa: Environment Canada y Agriculture & Agri-Food Canada, 1999, en línea: Agriculture and Agri-Food Canada <<http://sis.agr.gc.ca/cansis/nsdb/ecostrat/intro.html#overview>> (consultada el 6 de julio de 2005). Véanse también Canadian Forest Service, MNR e International Union of Forest Research Organizations Working Group, *Global to Local: Ecological Land Classification* (conferencia y taller celebrados del 15 al 17 de agosto de 1994 en Thunder Bay, Ontario, Canadá), en línea: Finnish Forest Research Institute <<http://www.metla.fi/archive/forest/1994/07/msg00043.html>> (consultada el 15 de noviembre de 2005) y CWS, Ontario Region, Project Wildspace, en línea: Environment Canada <<http://wildspace.ec.gc.ca/intro-e.html>> (consultada el 14 de julio de 2005).
196. Véanse Ontario's Natural Heritage Information Centre (Centro de Información sobre el Patrimonio Natural de Ontario), en línea: MNR <[http://nhic.mnr.gov.on.ca/nhic\\_cfm](http://nhic.mnr.gov.on.ca/nhic_cfm)> (consultada el 20 de septiembre de 2005) y MNR, *Significant Wildlife Habitat Technical Guide*, Ontario: Queen's Printer, 2000, en línea: MNR <<http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/pubs/SWHTG.PDF>> (consultada el 21 de septiembre de 2005). Véanse también Andrew Couturier, "Lists of Priority Bird Species: A Conservation Tool for Municipal Planning – A Case Study in the Escarpment Region", en línea: Niagara Escarpment Commission <[http://www.escarpment.org/leading\\_edge/LE99/le99\\_s2/Couturier.pdf](http://www.escarpment.org/leading_edge/LE99/le99_s2/Couturier.pdf)> (consultada el 11 de julio de 2005); CWS, *How Much Habitat is Enough? – Forest Habitat Guidelines* (Great Lakes Fact Sheet), en línea: CWS (Ontario Region) <[http://www.on.ec.gc.ca/wildlife/factsheets/fs\\_habitat-e.html#forest](http://www.on.ec.gc.ca/wildlife/factsheets/fs_habitat-e.html#forest)> (consultada el 15 de noviembre de 2005); y National Land and Water Information Service (Servicio Nacional de Información sobre Tierra y Agua), en línea: Agriculture and Agri-Food Canada <[http://www.agr.gc.ca/nlwis/index\\_e.php](http://www.agr.gc.ca/nlwis/index_e.php)> (consultada el 8 de diciembre de 2005).
197. Ésta es la porción de un área de planeación que abarca el AOU y varios parques provinciales y que ha sido clasificada en la categoría de "áreas de uso general". Véase MNR, "Ontario's Living Legacy Land Use Strategy" ("El patrimonio vivo de Ontario"; estrategia de uso del suelo), Ontario: Queen's Printer, 1999, p. 25: "Cerca de 70 por ciento del área de planeación ha sido clasificada en una categoría de uso general, en la que se incluyen todas las tierras de la Corona a las que no se ha dado una designación específica o que se consideran áreas de manejo mejorado (*Enhanced Management Area*, EMA). Las áreas de uso general pueden incluir toda una gama de usos de los recursos y recreativos. Su manejo tiene lugar en un contexto de mantenimiento de la sustentabilidad ecológica. Un amplio conjunto de directrices, políticas e instrumentos legislativos sustentan y orientan las medidas de manejo en estas áreas.

tria silvícola minimizar los efectos de la tala<sup>198</sup> en la biodiversidad, a corto<sup>199</sup> y largo<sup>200</sup> plazos. En cuanto a la vida silvestre:

La política del MNR es garantizar que ninguna especie disminuya su población a escala provincial como resultado de las actividades de manejo forestal.<sup>201</sup>

### 5.3.2 Definición de objetivos a través de la planeación

No se sabe a ciencia cierta si en Ontario alguna especie de vida silvestre está registrando una disminución en su población a escala provincial como resultado de la explotación forestal,<sup>202</sup> debido al limitado conocimiento y a la insuficiencia de los datos disponibles sobre vida silvestre en los bosques de Ontario,<sup>203</sup> y también por la falta de información

A corto plazo, una ulterior planeación en las áreas de uso general tendrá lugar mediante el proceso de la planeación del manejo forestal."

198. La misión general del MNR, en lo que se refiere a desarrollo sustentable, se expresa en su *Declaración de valores ambientales (Statement of Environmental Values)* y en su declaración de política *Beyond 2000*, en línea: MOE <[http://www.ene.gov.on.ca/envision/env\\_reg/abr/english/SEVs/mnr.htm](http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/abr/english/SEVs/mnr.htm)> (consultada el 14 de julio de 2005) y MNR <<http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/beyond2000/beyond2000.pdf>> (consultada el 14 de julio de 2005).
199. Ontario, "Policy Framework for Sustainable Forests" (Marco de política para bosques sustentables) (6 de abril de 1994), apartado 3.1: "Principios de los bosques sustentables: – Las prácticas forestales deben minimizar los efectos perjudiciales en el suelo, el agua, la vegetación restante, los peces y el hábitat de vida silvestre, así como en otros valores."
200. *Ibid.*, "– Conservar los procesos ecológicos es esencial para el funcionamiento de la biosfera, y la diversidad biológica debe conservarse en el uso de los ecosistemas boscosos."
201. MNR, *Forest Operations and Silviculture Manual*, 1ª ed., Ontario: Queen's Printer, 1995, p. 14.
202. Ontario, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen's Printer, 2002, p. 3-54: "Los programas de monitoreo de poblaciones de especies silvestres aún no cubren todo el territorio de la provincia, y no es posible detectar cambios en las poblaciones monitoreadas como resultado de las prácticas de manejo forestal. Por consiguiente, todavía no es posible derivar conclusiones a escala provincial sobre las preocupaciones y tendencias respecto de las poblaciones de especies silvestres forestales monitoreadas." Véase también Sierra Club de Canadá, "The State of Ontario's Forests – A Cause for Concern" (2002), en línea: Sierra Club de Canadá <<http://www.sierraclub.ca/national/programs/biodiversity/forests/state-of-the-forests/scc-ontario-forests.pdf>> (consultada el 8 de diciembre de 2005).
203. Véase, por ejemplo, Ontario, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen's Printer, 2002, p. 3-160: "El Programa de Evaluación de la Vida Silvestre (*Wildlife Assessment Program*, WAP) se estableció en 1995, en conformidad con lo estipulado en la condicionante 81 de la Decisión de la *Timber Class EA*, para monitorear la vida silvestre al interior del AOU. El objetivo general del WAP es identificar y evaluar las tendencias de las poblaciones de especies selectas de vida silvestre de Ontario que

sobre la forma en que las distintas prácticas de aprovechamiento y las directrices para la protección de la vida silvestre durante la tala han afectado y afectarán a las especies en el bosque.<sup>204</sup> Además, se reconoce que

pueden estar siendo afectadas por prácticas de manejo forestal, y ayudar a explicar las razones por las cuales tales poblaciones pueden estar cambiando. Originalmente se seleccionaron como polo de atención del programa de monitoreo 92 especies en total. De éstas, 85 fueron recomendadas por expertos en un taller como indicadores directos del manejo forestal sustentable: se trata de especies que operan en diversas escalas (paisaje, bosque, rodal) y niveles tróficos o de energía (algunas son carnívoras, otras insectívoras, herbívoras y omnívoras). Las especies restantes fueron incorporadas por el MNR en virtud de ser especies que revisten elevado interés de manejo y conservación, o porque la ciudadanía las considera símbolos de la vida silvestre. En conjunto, las 92 especies representan todas las categorías de especies designadas para monitoreo en la condicionante 81 de la Decisión de la *Timber Class EA*. A la fecha, el marco de referencia para el monitoreo originalmente planeado durante el taller de expertos e incluido en el WAP no ha sido del todo instrumentado.”

204. La condicionante 85 de la *Timber Class EA* establece: “El MNR deberá realizar auditorías internas operativas e interdisciplinarias respecto del cumplimiento con el proceso de planeación del manejo maderero, los planes de manejo silvícola aprobados y los manuales de instrumentación, así como con las políticas, obligaciones, procedimientos y legislación provinciales pertinentes. La auditoría deberá incluir una evaluación de la disponibilidad de información de inventario relacionada con los valores maderables y no maderables de la unidad de manejo forestal para su utilización en la planeación del manejo forestal, con recomendaciones sobre prioridades en la recopilación de datos que valdría la pena considerar. Además, las auditorías deberán evaluar la eficacia de las actividades de manejo forestal para lograr los objetivos de manejo definidos y apoyar su cumplimiento.” ArborVitae Environmental Services Ltd. *et al.*, “Review of Forest Management Guides; Submitted to the Provincial Forest Technical Committee (Ontario)” (31 de mayo de 2000) [en adelante, *Informe sobre la revisión de las directrices 2000*], p. 83: “El informe de la *Timber Class EA* también hizo una distinción entre el monitoreo de los efectos y la eficacia y el monitoreo silvícola. Los autores afirmaron que el primer ‘tipo de monitoreo tiene el propósito de evaluar el efecto de las operaciones silvícolas y la eficacia de las reglas y prácticas de manejo maderero en la protección de los valores no maderables’ (MOE, 1994, p. 281). En contraste, la segunda clase de monitoreo se definió en estos términos: ‘el monitoreo de la efectividad silvícola entraña recopilar y analizar información, así como registrar los avances logrados en la regeneración del bosque’ (MOE, 1994, p. 281). [...] Una de las principales observaciones que derivamos del presente estudio es que el nivel del monitoreo de los efectos y la eficacia es inadecuado en contraste con el monitoreo silvícola. [...] La revisión anterior del monitoreo de los efectos y la eficacia en Ontario sugiere que nuestro conocimiento sobre el impacto de muchas directrices es limitado y poco fundamentado. Nuestra única conclusión en este sentido es que, con pocas excepciones, carecemos de suficiente información que sirva como base para evaluar hasta qué grado las directrices están realmente protegiendo los valores del bosque”, y p. 84: “Durante las audiencias de la evaluación ambiental (EA), el MNR afirmó que se necesitarían alrededor de \$10 millones por año para financiar estudios provinciales sobre el monitoreo de los efectos y la eficacia (MOE, 1994, p. 307). A la fecha, el MNR ha realizado investigaciones en torno a la eficacia de las directrices sobre hábitat de alces y peces (con un

los resultados de la investigación realizada en otros lugares pueden tener una aplicación limitada en Ontario.<sup>205</sup>

Para atender la incertidumbre en relación con los efectos de la tala en la biodiversidad, se ha sugerido abandonar el paradigma tradicional de planeación del uso del suelo –en el que el territorio se divide en unidades de manejo de los recursos salpicadas con islas de áreas protegidas– en favor de un enfoque de “matriz inversa” que considere el territorio en su conjunto como un marco ecológico de apoyo en el que está permitido realizar conjuntos de actividades de aprovechamiento de los recursos, acompañadas de procesos de experimentación activa y estrecho monitoreo para comprender mejor los efectos de la explotación de los recursos en el ecosistema, y también de un proceso para mejorar las técnicas de manejo mediante la incorporación permanente de los resultados de investigación.<sup>206</sup> Un enfoque relacionado, el “enfoque de

---

costo cercano a \$600,000 anuales [J. Churcher, comunicación personal], sin incluir el tiempo de los funcionarios participantes) y ha monitoreado –aunque en forma todavía limitada– las directrices en materia de turismo. Recientemente dio inicio el monitoreo de las directrices sobre caribúes, y está en marcha una iniciativa para empezar a monitorear las directrices sobre marta americana. Además, algunos funcionarios del MNR, sobre todo en la Unidad de Ciencia y Tecnología del Centro Sur, han realizado análisis de menor escala y principalmente retrospectivos en un intento por determinar la eficacia de algunos de los manuales ambientales. En suma, sin embargo, la inversión del MNR en monitoreo de los efectos y la eficacia no ha llegado a los \$10 millones anuales en ningún año desde que se publicó el informe de la *Timber Class EA*.” Véanse también Peter J. McNamee *et al.*, *Background Report to Timber Management Guidelines Effects Monitoring Workshop, April 6-10, 1987* (referencia núm. 3), Toronto: ESSA Environmental and Social Systems Analysts Ltd., 1987; Peter J. McNamee *et al.*, *Effects Monitoring for Resource Protection Guidelines in Ontario* (referencia núm. 4), Toronto: ESSA Environmental and Social Systems Analysts Ltd., 1988; y Lorne A. Greig *et al.*, *An Investigation into the Effects of Timber Management on Wildlife*, Richmond Hill: ESSA Environmental and Social Systems Analysts Ltd., 1991.

205. Véase National Council for Air and Stream Improvement, *Bird-Forestry Relationships in Canada: Literature Review and Synthesis of Management Recommendations*, boletín técnico núm. 892 (diciembre de 2004), 4.0 “Recomendaciones de manejo”, p. 61-2: “Welsh (1987) advirtió que los patrones de sucesión y la correspondiente estructura del hábitat, así como las preferencias y requerimientos del hábitat de las aves, pueden cambiar de ‘un lugar a otro’. Tan sólo porque una especie esté asociada con un hábitat específico en una localidad, no necesariamente significa que lo mismo ocurre en otros lugares. Esto pone de relieve la importancia de tener un conocimiento específico del sitio en el momento de formular estrategias de manejo para la conservación de las aves. Siempre que sea posible, los encargados del manejo forestal deberán obtener o recopilar información localizada sobre asociaciones hábitat-aves antes de formular las estrategias de manejo. Esto puede lograrse mediante programas de investigación y monitoreo en alianza con la industria, el gobierno y entidades no gubernamentales.”
206. F.K.A. Schmiegelow *et al.*, “Conservation Beyond Crisis Management: A Reverse-Matrix Model”, inédito, 2005. Resumen: “En muchas regiones del mundo, la falta de



triada”, sugiere dividir el territorio en tres clases de zonas, cada cual con su propio nivel de intensidad en el aprovechamiento de los recursos: cero, bajo y elevado, y estando el manejo en la zona de baja intensidad centrado en la conservación de la biodiversidad.<sup>207</sup>

Puesto que la mayoría de las tierras provinciales de la Corona al interior del AOU fueron ya asignadas a empresas silvícolas para su explotación forestal, resulta difícil instrumentar enfoques de planeación ecológica tales como los de matriz inversa o de triada, toda vez que ello podría significar la necesidad de revocar o modificar licencias de tala emitidas en conformidad con la CFSA. Sin embargo, un ejercicio de planeación regional iniciado en 1997 para una superficie de 45 millones de hectáreas que incluye el territorio del AOU dio como resultado un acuerdo entre la industria silvícola, grupos ambientalistas y el gobierno de Ontario, por el que se aumentaría a 12% la porción del territorio comprendido dentro de esta área de planeación<sup>208</sup> y designado como par-

---

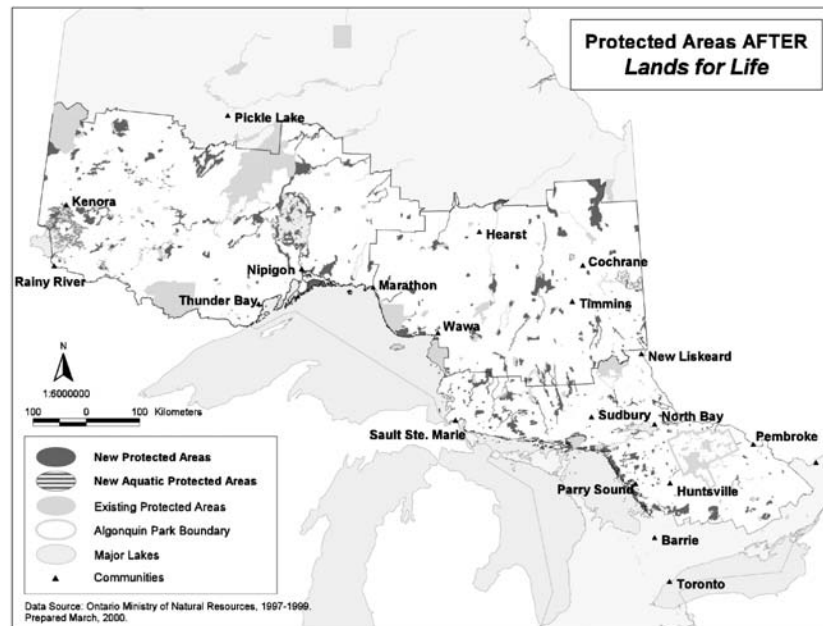
planeación eficaz para la conservación de la diversidad biológica ha llevado a pérdidas irreparables en la estructura y función de los ecosistemas o, cuando menos, a la necesidad de iniciativas de restauración expansivas y arriesgadas. En sistemas relativamente intactos, la planeación preactiva de la conservación biológica exige un enfoque sistémico que integre los campos de la biología de la conservación y la gestión de los recursos. Los autores evalúan los actuales paradigmas de conservación y describen un modelo alternativo, de matriz inversa, para la conservación regional que explota los puntos fuertes de la planeación sistémica de la conservación y el manejo adaptativo de los recursos. Se explora la aplicación de este modelo a las regiones boreales del Canadá, donde las oportunidades para la conservación en gran escala son prácticamente incomparables.” Véanse también *The State of Canada's Forests – 2004/2005; Benefits of the Boreal Forest*, en línea: Natural Resources Canada <[http://www.nrcan-rncan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof05/feature03\\_e.html](http://www.nrcan-rncan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof05/feature03_e.html)> (consultada el 15 de noviembre de 2005); Klaus Hubacek y José Vázquez, “The Economics of Land Use Change”, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis Interim Report IR-02-015, 2002; y Forest Products Association of Canada, Prospectors and Developers Association of Canada, Wildlife Habitat Canada, Parks Canada y Environment Canada, “Report on the National Landscape Management Workshop”, Aylmer, Quebec, 23-25 de abril de 2003.

207. Christian Messier, profesor de ecología forestal, Universidad de Quebec, e investigador de la Red para el Manejo Sustentable de los Bosques, *The Triad Approach to Forest Management* (el enfoque de triada para el manejo forestal; entrevista), en línea: Innovation Alberta <<http://www.innovationalberta.com/article.php?articleid=196>> (consultada el 15 de noviembre de 2005).

208. Área de planeación del patrimonio vivo de Ontario (*Ontario's Living Legacy Planning Area*): “Área de planeación que ocupa la mayor parte de la región central de Ontario, en donde la mayoría de las tierras son propiedad de la Corona y en la que se llevaba a cabo un manejo activo de los recursos. El área de planeación excluyó el sur, donde se encuentran sólo grupos aislados de tierras propiedad de la Corona, la isla Manitoulin y el extremo septentrional (más al norte del paralelo 51). Esta área de planeación está conformada por 45 millones de hectáreas y en términos generales abarca

ques o área protegidas, sin que la industria silvícola establecida tuviera que afrontar costos más elevados o una reducción en el largo plazo del suministro de madera.<sup>209</sup>

Gráfica 4. Áreas protegidas en y alrededor del área de la actividad (AOU)



El suministro de madera para la industria silvícola se mantendría, en parte, mediante la creación de una designación de uso del suelo que permitiera un aprovechamiento forestal intensivo (en el que los árboles se plantan, cuidan y cultivan como se hace con otros cultivos),<sup>210</sup> y se apli-

una superficie similar a la cubierta en la evaluación ambiental de clase para actividades forestales (*Timber Class EA*) en tierras de la Corona en Ontario"; Ontario Crown Land Use Policy Atlas (Atlas de política de uso del suelo de la Corona), Glosario, en línea: Ontario Crown Land Use Atlas <<http://crownlanduseatlas.mnr.gov.on.ca/glossary.html>> (consultada el 19 de septiembre de 2005).

209. Véase *Ontario Forest Accord* (Acuerdo Forestal de Ontario, marzo de 1999), en línea: MNR <<http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/oll/ofaab/accord.html>> (consultada el 16 de septiembre de 2005).

210. Véase Ben Cashore, "The Policies and Politics Governing Plantation Management" (2004), en línea: Yale School of Forestry and Environmental Studies (Facultad de estudios forestales y ambientales de la Universidad de Yale) <[http://www.yale.edu/forestcertification/pdfs/2004/04\\_presentation\\_jan22.pdf](http://www.yale.edu/forestcertification/pdfs/2004/04_presentation_jan22.pdf)> (consultada el 14 de diciembre de 2005).

caría cierto control o freno a los costos para la industria a través de un compromiso del gobierno de Ontario de compensar a las empresas silvícolas por pérdidas en sus inversiones de capital (por ejemplo, cierres de aserraderos) derivadas del retiro permanente de tierras aprovechables.<sup>211</sup> Además, el MNR aceptó ayudar en la formulación de un proceso para compartir futuros incrementos permanentes en el suministro de madera entre áreas protegidas adicionales, así como mayores volúmenes de fibra para la industria silvícola.<sup>212</sup>

En 1997, al inicio de este proceso de planeación, el MNR explicó claramente que:

Una de las principales premisas al inicio del proceso de la iniciativa “Tierras para la vida” fue que la actual política en relación con las tierras de la Corona y el manejo de los recursos naturales se mantendría intacta. El propósito era, claramente, que la ciudadanía y las mesas redondas se concentraran en formular recomendaciones sobre planeación, y no disponer del proceso de planeación como un vehículo para replantear la política gubernamental.<sup>213</sup>

---

211. Véanse los artículos 14-17 y 19 del Acuerdo Forestal de Ontario (*Ontario Forest Accord*). Artículo 19: “El MNR pondrá en marcha una compensación para inversiones de capital para infraestructura permanente y activos de procesamiento directamente relacionados con el retiro de tierras reguladas como resultado del proceso ‘Tierras para la vida’, y cualquier otro retiro unilateral futuro. Las opciones de compensación se considerarán sólo hasta que se hayan agotado todas las estrategias de mitigación y transición. [...] De proceder la compensación, su monto se determinará mediante la siguiente secuencia:

- Notificación a la parte afectada y eliminación de las áreas reguladas de la licencia de aprovechamiento forestal sustentable (LAFS).
- Estrategias de mitigación y transición formuladas por el MNR y las empresas afectadas, integradas en un informe escrito a la parte afectada.
- Notificación en la que la parte afectada comunica al viceministro que la pérdida de capital invertido sigue sin cubrirse.
- Evaluación y validación del reclamo de la(s) parte(s) por un experto calificado, independiente, aceptado mutuamente, que se traduce en un informe detallado al viceministro.
- Respuesta del viceministro acerca de las medidas o compensaciones que se consideran razonables y adecuadas a la luz del informe.
- En caso de que haya desacuerdo con la respuesta del viceministro, el asunto se derivará a un arbitraje para obtener las recomendaciones del ministro, cuya decisión es final.
- El ministro aceptará las solicitudes de compensación recomendadas por el árbitro que considere razonables.
- Ninguno de los puntos anteriores infringe o limita los derechos de la parte afectada de recurrir a los tribunales para iniciar un proceso civil.”

212. Artículo 7 del *Acuerdo Forestal de Ontario*.

213. MNR, *The Evolution of Ontario's Living Legacy*, Ontario: Queen's Printer, 2001, p. 5.

Por consiguiente, para guardar congruencia con el propósito de la actividad en los términos definidos en la *Timber Class EA*, la posible reducción en el suministro de madera resultante del aumento en la cantidad de tierras oficialmente apartadas como áreas protegidas se compensaría con la autorización de un manejo forestal intensivo en una porción de territorio equivalente.<sup>214</sup> Se ha planteado que el resultado fue una aplicación del enfoque de triada.<sup>215</sup> A partir de ese momento, en conformidad con la política de Ontario, era preciso garantizar que ninguna especie registrara, a escala provincial, disminuciones en su población como resultado de las actividades de manejo forestal en los “paisajes intermedios” al interior del AOU.

#### 5.3.2.1 Planeación para preservar los valores de vida silvestre al interior del sistema de manejo forestal

La condicionante 106 de la *Timber Class EA* exigió al MNR formular, dentro de un plazo de tres años a partir de la aprobación en 1994, una política provincial sobre áreas silvestres sin acceso carretero.<sup>216</sup> En mayo

- 
214. Véase también Environmental Commissioner of Ontario, *2004/2005 Annual Report Supplement*, Ontario: Queen's Printer, 2005, p. 182: “El MNR ha aceptado el informe final del Consejo Consultivo para el Acuerdo Forestal de Ontario (*Ontario Forest Accord Advisory Board*, OFAAB), de fecha marzo de 2002, sobre ‘espacio para crecer’ (*Room to Grow*), y completará un plan detallado para la instrumentación de los compromisos del Acuerdo Forestal de Ontario. El informe *Room to Grow* no sólo define los parámetros para los niveles de aprovechamiento industrial y un nivel de intercambio para el establecimiento de nuevos parques, sino que también describe un proceso para apartar 12 por ciento de la superficie de cada unidad de manejo forestal para un aprovechamiento forestal intensivo.”
215. ArborVitae Environmental Services *et al.*, *A Case Study of Conservation in the Abitibi Region (Quebec-Ontario Border)*, informe final elaborado para la Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía (*National Round Table on the Environment and the Economy*), como parte de su programa de conservación del capital natural en el bosque boreal (*Conserving Natural Capital: The Boreal Forest Program*), 21 de julio de 2004, en línea: National Round Table on the Environment and the Economy <[http://www.nrtee-trnee.ca/eng/programs/Current\\_Programs/Nature/Boreal-Forest/Documents/20040721-Abitibi-Case-Study/20040721-Abitibi-CS\\_E.pdf](http://www.nrtee-trnee.ca/eng/programs/Current_Programs/Nature/Boreal-Forest/Documents/20040721-Abitibi-Case-Study/20040721-Abitibi-CS_E.pdf)> (consultada el 21 de noviembre de 2005).
216. Véase Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, pp. 133-134: “Áreas silvestres sin acceso carretero: Forests for Tomorrow (FFT) propone que el MNR identifique todas las zonas sin acceso carretero en cada unidad de manejo forestal y las considere como áreas silvestres. En ellas no se permitiría la construcción de ningún camino primario o secundario, a menos que se cumplan ciertas condiciones (el camino no debe afectar en forma perjudicial la diversidad biológica, la calidad del agua y los valores no maderables). Todos los caminos que se construyan se volverían a cubrir de vegetación en cinco años, a menos que en el Plan se justificaran la necesidad y las razones para un camino. FFT argumenta que la propuesta de conser-

de 1997, el MNR publicó el documento de política “Ontario’s Approach to Wilderness: A Policy (Version 1.0)” (El enfoque de Ontario respecto de las áreas silvestres: una política) que “confirma los parques y áreas de vida silvestre existentes”, “aborda el tema de la contribución de otros parques y áreas protegidas” y “se ocupa de la necesidad de considerar los valores de vida silvestre en las actividades permanentes de manejo en los paisajes intermedios –terrestres y acuáticos– que no forman parte

---

var zonas sin caminos cuenta con apoyo ciudadano: plantea que la gente valora las actividades recreativas en áreas silvestres, la soledad, la conservación de la biodiversidad y toda una gama de beneficios ecológicos, científicos y socioeconómicos derivados. Zane Smith, funcionario del Servicio Forestal de EU que testificó para el FFT, manifestó que 17 por ciento de los bosques nacionales de Estados Unidos están “apartados” en términos de la Ley de Vida Silvestre (*Wilderness Act*) de 1964. El señor Smith afirmó que tales áreas silvestres ‘se manejan de manera que reciben la mínima influencia humana posible’ y brindan una ‘oportunidad para la investigación en torno a un paisaje y una vegetación prácticamente vírgenes’ (trans: vol: 298, p. 53098). Peggy Walsh Craig, testigo de Northwatch, se refirió a cómo la vida silvestre le proporciona una inspiración y una renovación espiritual incommensurables (Ex. 2179). Vicki Mather, testigo en la audiencia de la comunidad de North Bay propuso que entre 5 y 10 por ciento de la superficie de cada UMF se conserve sin caminos. El FFT planteó que los efectos perjudiciales de los caminos forestales pueden evitarse si se conservan ciertas zonas libres de caminos. El consejo del FFT también argumentó que exigir al MNR la evaluación de las zonas sin caminos permitirá garantizar un examen público y meticuloso del impacto de nuevos caminos de acceso. Northwatch apoyó las propuestas del FFT sobre zonas sin caminos. El FFT no proporcionó una definición operativa del término “áreas sin caminos”. ¿Serían acaso sinónimo de áreas silvestres, reservas ecológicas o áreas protegidas? ¿Por qué habrían de excluirse las zonas de interés natural o científico, los parques provinciales o las zonas designadas en conformidad con la Ley de Áreas Silvestres (*Wilderness Areas Act*) de las áreas silvestres? En el mapa de la red de caminos y carreteras es posible observar que aún se conservan algunas zonas de gran extensión sin caminos de acceso en las partes norte y noroeste del área de la actividad (AOU). ¿De qué tamaño se concibe una zona sin caminos: una hectárea, un kilómetro cuadrado, cien kilómetros cuadrados? ¿Cómo pueden tomarse decisiones sobre sin que se decida su propósito? ¿Cómo pueden adoptarse decisiones sobre áreas silvestres en cada unidad de manejo forestal por separado, sin tomar en consideración las necesidades o los objetivos regionales o provinciales? ¿Qué actividades deberían ser compatibles con los objetivos de las áreas silvestres sin acceso carretero: actividades de ecoturismo, cabañas, protección contra incendios, manejo de insectos, caza? Estamos de acuerdo con el FFT en cuanto a que la conservación de la vida silvestre es un objetivo de primer orden, pero en nuestra opinión las áreas silvestres son objeto de interés provincial comparable con las decisiones sobre manejo maderero que deben tomarse respecto del manejo de paisajes y la diversidad biológica. Asimismo, se requiere de información más detallada. Hemos formulado la condicionante 106, por la que se exige al MNR formular una política provincial sobre áreas silvestres sin caminos de acceso a más tardar en 1997. El apéndice 20 exige al MNR informar anualmente a la Legislatura sobre este asunto.”

de parques ni áreas protegidas".<sup>217</sup> En lo que respecta a paisajes intermedios, la política afirma:

Las características de las áreas silvestres se conservan mediante: [...] herramientas y técnicas de planeación operativa y manejo. Por ejemplo, algunos planes de manejo forestal restringen el acceso (en las llamadas "zonas de acceso limitado") para conservar la naturaleza "virgen" y sin caminos de áreas propiedad de la Corona que presentan tales características, y algunas directrices distritales de uso del suelo (DDUS) designan "zonas remotas" en las que el acceso es limitado.

Históricamente, el MNR ha desarrollado, o patrocinado el desarrollo de, muchos programas que en conjunto contribuyen a la preservación de los valores de vida silvestre en los paisajes intermedios (terrestres y acuáticos). Sin embargo, es preciso realizar trabajos ulteriores para evaluar su contribución acumulativa.<sup>218</sup>

A partir de ese momento se comisionó a un grupo de trabajo del MNR con la tarea de abordar el manejo de las características de vida silvestre en los paisajes intermedios en el AOU, parques externos y otras áreas protegidas, así como para determinar la necesidad de realizar modificaciones a las guías vigentes de manejo de los recursos y planeación operativa.<sup>219</sup> Se elaboró un documento de análisis –que a la fecha se

217. Véase Environmental Commissioner of Ontario, *1999 Annual Report (Supplement)*, p. S7-19: I99001: "Alleged failure by MNR to comply with Condition 106 of the Class EA for Timber Management (MOE)" ("Presuntas omisiones del MNR en el cumplimiento de la condición 106 de la *Timber Class EA*"), en línea: Environmental Commissioner of Ontario <<http://www.eco.on.ca/english/publicat/ar1999su.pdf>> (consultada el 29 de noviembre de 2005).

218. La política define áreas silvestres como "los paisajes (terrestres y acuáticos) que son autosustentables –o tienen el potencial de serlo–, y en los que la interferencia humana es mínima. La condición silvestre de los paisajes terrestres y acuáticos de Ontario contribuye a la salud del ecosistema, a la ciencia, la educación y a valores culturales y sociales (por ejemplo, recreación y bienestar personal). Las áreas silvestres se distinguen por la relativa ausencia de efectos humanos (por ejemplo, ausencia de caminos) y la falta de daños de larga duración derivados de las actividades humanas." En 2003, al informar sobre los avances en la formulación de una guía de planeación para el manejo forestal a escala de paisaje, un empleado del MNR afirmó: "La falta de una definición del MNR del término área silvestre puede ser un problema. En el ámbito internacional hay una definición que alude a áreas en las que no hay caminos un kilómetro a la redonda. Esto excluye áreas en las que se ha eliminado un camino. Se trata de bosques primarios, en verdad no manejados. Los caminos en Ontario se encuentran en varias etapas de uso, lo cual complica la cuestión." Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (8 de octubre de 2003), p. 4.

219. MNR, *Annual Report on Forest Management 2001/2002*, Ontario: Queen's Printer, 2004, p. 94. Véanse también Paul A. Gray y Robert J. Davidson, "An Ecosystem

encuentra en una versión preliminar y confidencial—,<sup>220</sup> pero el trabajo se ha estancado. En 2001, en una reunión sobre la formulación de nuevas guías de manejo forestal, se argumentó que incorporar en tales guías orientaciones que exigieran a los encargados de la planeación, por ejemplo, minimizar la densidad de caminos para proteger los valores de vida silvestre, implicaría establecer una nueva política: cosa que el proceso de formulación de guías aparentemente no debe hacer.<sup>221</sup> Desde esta perspectiva, la decisión de construir un camino de acceso al recurso maderero se considera un asunto de planeación del manejo forestal, pero la decisión de no construir un camino (o de construirlo en cualquier otra parte) a fin de proteger la vida silvestre en zonas remotas se considera una política de planeación del uso del suelo que queda fuera del alcance del proceso de planeación del manejo forestal.<sup>222</sup> De manera similar, el Instituto de Planificadores Profesionales de Ontario ha argumentado que las directrices de manejo forestal que exigen a los silvicultores planear la conservación de grandes zonas de bosque intacto en el paisaje (a fin de aportar hábitat silvestre remoto o emular los patrones de perturbación natural) usurpan el papel de planeación del uso de suelo dentro del AOU.<sup>223</sup>

La falta de claridad en esta área puede dificultar el proceso de auditoría del cumplimiento con la CFSA, ya que ciertas medidas adoptadas con el propósito de proteger la vida silvestre tienen el efecto de redu-

---

Approach to Management: A Context for Wilderness Protection” en *USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-15*, vol. 2, 2000, y Robert J. Davidson *et al.*, “State-of-the-Wilderness Reporting in Ontario: Models, Tools and Techniques”, *ibid.*

220. MNR, *Annual Report on Forest Management 2001/2002*, Ontario: Queen’s Printer, 2004, p. 94.
221. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (27 de marzo de 2001), p. 4. Véase también Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (10 de marzo de 2004), p. 2: “Las guías tienen el potencial de influir la planeación del uso del suelo y es posible que haya una falta de coherencia entre la orientación en las guías y la política forestal”.
222. Véase Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (10 de marzo de 2004), pp. 4-7: “Forest Management Planning and Roads” (“La planeación del manejo forestal y los caminos”).
223. Petición del Instituto de Planificadores Profesionales de Ontario (*Ontario Professional Planners Institute*) al proyecto de renovación de la *Timber EA* (*Timber EA Renewal Project*, 18 de febrero de 2002), p. 2: “Nos preocupa la aplicación de las amplias directrices del MNR para el manejo forestal con orientación de paisaje, sobre todo las relativas al caribú y a la marta americana, así como de la nueva *Guía para la emulación de patrones de perturbación natural* (*Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation*), en particular en los casos en que eliminan o ‘dejan fuera’ grandes superficies de bosque productivo. En esencia esto se traduce en una planeación *de facto* del uso del suelo, y en una prioridad para la planeación del manejo forestal sobre lo que es propiamente la toma de decisiones en el sistema de planeación de tierras y recursos de la Corona en Ontario.”

cir el área de aprovechamiento disponible, lo que afecta el suministro de madera.<sup>224</sup> Desde la perspectiva de las auditorías, deben cumplirse los compromisos en materia de suministro de madera,<sup>225</sup> en tanto que el suministro de hábitat de vida silvestre es apenas un indicador de sustentabilidad (y no una medida del desempeño).<sup>226</sup> Aun cuando la aplicación de las guías de planeación del manejo forestal para la protección de diversas especies silvestres excluye, en principio, la tala en ciertas áreas al interior de las UMF, en sus informes de auditorías forestales independientes una empresa auditora sistemáticamente señaló a los encargados de la planificación lo siguiente:

Las asignaciones de tierra para parcelas específicas o áreas núcleo de vida silvestre no deberán retirarse o eliminarse del cálculo o determinación del área de aprovechamiento disponible. Sólo las tierras en las que específicamente han quedado excluidas las operaciones de manejo forestal, mediante una decisión derivada de un plan de uso del suelo o una prescripción específica de reserva, deberán retirarse del área forestal disponible.<sup>227</sup>

En 2002, en sus comentarios al borrador de una resolución declaratoria (*Declaration Order*) por la que se definen nuevos términos y condicionantes para la *Timber Class EA EC* señaló:

Al parecer el MNR no ha cumplido con el propósito de los términos y condicionantes (T&C) originales del Consejo de Evaluación Ambiental para la aprobación de la *Timber Class EA* en lo que respecta a numerosas áreas que podrían afectar los intereses de EC. Por ejemplo, todo indica que persisten incertidumbres en relación con el cumplimiento del T&C 27 original sobre tala por clareo (en cuanto a la restricción de la superficie de aprovechamiento), el T&C 103 relativo a bosques maduros (respecto de la formulación de una política y estrategia sobre bosques maduros) y el T&C 106 sobre áreas silvestres sin caminos (la formulación de una política especí-

224. Callaghan & Associates Inc., "Spruce River Forest Independent Forest Audit – Final Report 1996-2001" (elaborado por encargo del MNR) (noviembre de 2001), p. i. Véanse también los informes de las auditorías forestales independientes realizadas en 2001 para los bosques Lake Nipigon y Auden, Black Sturgeon, y Armstrong.

225. Véase MNR, *Independent Forest Audit Process and Protocol* (borrador), Ontario: Queen's Printer, 2001, p. A-47: "El titular del Acuerdo de Manejo Forestal (*Forest Management Agreement, FMA*) deberá mantener las operaciones de tala en un nivel de entre 90 y 110 por ciento de la reducción máxima permisible, excepto en áreas declaradas con superávit o en reservas".

226. Callaghan & Associates Inc., "Spruce River Forest Independent Forest Audit – Final Report 1996-2001" (elaborado por encargo del MNR) (noviembre de 2001), p. i.

227. *Ibid.* Véase también MNR, "Marten Habitat Guide Interpretation Note" (Nota de interpretación para la guía sobre hábitat de la marta 30 de septiembre de 2004), pp. 5-7: "Deferrals of Core Marten Habitat Areas" ("Suspensión de la tala en áreas núcleo del hábitat de la marta americana").



fica al respecto). Estas obligaciones se relacionan con aspectos del manejo forestal que podrían afectar nuestros intereses en materia de conservación de las poblaciones de aves migratorias y manejo sustentable de los ecosistemas en la cuenca de los Grandes Lagos.<sup>228</sup>

### 5.3.2.2 Planeación para la preservación de valores de vida silvestre fuera del sistema de manejo forestal

En 1997 se esperaba que el MNR formularía estrategias regionales de uso del suelo, seguidas de planes subregionales de uso del suelo, para el área de planeación del área comprendiendo el AOU.<sup>229</sup> La Ley sobre Tierras Públicas (*Public Lands Act*) se reformó en 1998 con el propósito de crear un marco para la planeación del uso del suelo en tierras de la Corona, y las correspondientes modificaciones estipulan que las medidas adoptadas en tierras públicas deberán ser congruentes con los planes de uso del suelo aprobados por el MNR.<sup>230</sup> Estas modificaciones aún no han entrado en vigor.

Aun cuando no se han formulado estrategias regionales ni planes subregionales de uso del suelo, el sistema de planeación del manejo forestal creado a mediados de la década de 1990 en conformidad con la CFSA presupone que tales instrumentos están o estarán en práctica.<sup>231</sup>

228. Carta del jefe del Área de Evaluación Ambiental, Environment Canada-Región Ontario al administrador del Proyecto de Renovación *Timber EA*, ministerio de Medio Ambiente de Ontario (16 de septiembre de 2002), p. 1. En sus comentarios, EC afirmó asimismo que: “Los T&C propuestos eliminan las obligaciones respecto de los métodos de aprovechamiento (tala por clareo), áreas silvestres sin caminos, inventario y mapeo de valores, monitoreo de poblaciones silvestres y efectos ambientales, e instrumentación –en toda el área de la actividad– del sistema de Clasificación Ecológica del Suelo (Ecological Land Classification, ELC), así como de un programa de evaluación de humedales del norte de Ontario. Además de reincorporar las referencias a las obligaciones relacionadas con estos valores, recomendamos mejorar la *Timber Class EA*, de manera que incluya compromisos relacionados con la consideración de las implicaciones del cambio climático.” *Ibid.*

229. MNR, *Lands for Life – A Land Use Planning System for Ontario’s Natural Resources*, Ontario: Queen’s Printer, 1997, p. 10.

230. Véase el apéndice 5.

231. *Informe sobre la revisión de las directrices 2000*, p. 40:

“4.2.4 Bases subregionales para el establecimiento de metas

Algunas de las guías contienen consideraciones o requerimientos espaciales que, en teoría, trascenderían los límites de las licencias de aprovechamiento forestal sustentable (LAFS). Por ejemplo, la guía sobre caribú establece que deberá evaluarse el suministro de hábitat en una superficie de aproximadamente 700,000 hectáreas. Si bien esta extensión corresponde al tamaño promedio de muchas LAFS, lo cierto es que la mayoría de las áreas adecuadas de esta dimensión cruzarían lindes de cuando menos una LAFS. La guía sobre marta americana se refiere a áreas núcleo de hábitat de 3,000-5,000 hectáreas de bosque de coníferas maduro, condición que,

Así, por ejemplo, el *Manual para la planeación del manejo forestal (Forest Management Planning Manual)* de 1996 estipula:

Los bosques que conforman las unidades de manejo son parte de ecosistemas boscosos de mayor extensión. Como uno de los elementos de la planeación subregional general que el MNR emprenderá a raíz de la revisión del sistema de planeación (véase el apéndice IX),<sup>232</sup> se establecerán objetivos para los grandes bosques ecorregionales. Una vez que tales objetivos de orden mayor se encuentren en marcha, se exigirá a las unidades de manejo individuales contribuir a su logro. El cumplimiento de esta orientación estratégica regional será importante si el MNR ha de observar su

---

en algunas zonas, se satisface mucho más fácilmente cuando en la búsqueda se incluyen áreas que cruzan los límites de una LAFS. Otro ejemplo son los resultados del análisis de emulación de incendios, que sugieren distribuciones de frecuencia para la apertura de claros usando regiones de sitios como base espacial. El diseño y los requerimientos de estas guías concuerda con una escala de planeación que va más allá de las LAFS en lo individual.

La noción de que la LAFS es una unidad geográfica demasiado pequeña para dar cabida a algunos aspectos clave de la planeación forestal no es reciente. La segunda fase del proceso "Tierras para la vida" debió haber sido la formulación de planes subregionales en la provincia (MNR, 1997). La Política de Evaluación de los Recursos Forestales de Ontario (*Forest Resource Assessment Policy, FRAP*) estipula que:

*Para cada plan subregional de uso del suelo en cada una de las tres regiones administrativas del MNR, la FRAP exige la evaluación de la producción de recursos forestales con base en una combinación de usos del suelo que refleje las estrategias regionales para actividades tales como la protección, el turismo y el suministro de madera, y que incorpore las recomendaciones de comités ciudadanos y consultas públicas.*

Algunos aspectos significativos del FMPM se basan en la premisa de que estará en marcha un proceso de planeación subregional (por ejemplo, varios indicadores de sustentabilidad del informe sobre operaciones forestales previas [*Report of Past Forest Operations*] han de evaluarse a escala regional o subregional, y servir de insumo en la elaboración de futuros planes y objetivos de sustentabilidad). El propio FMPM plantea que:

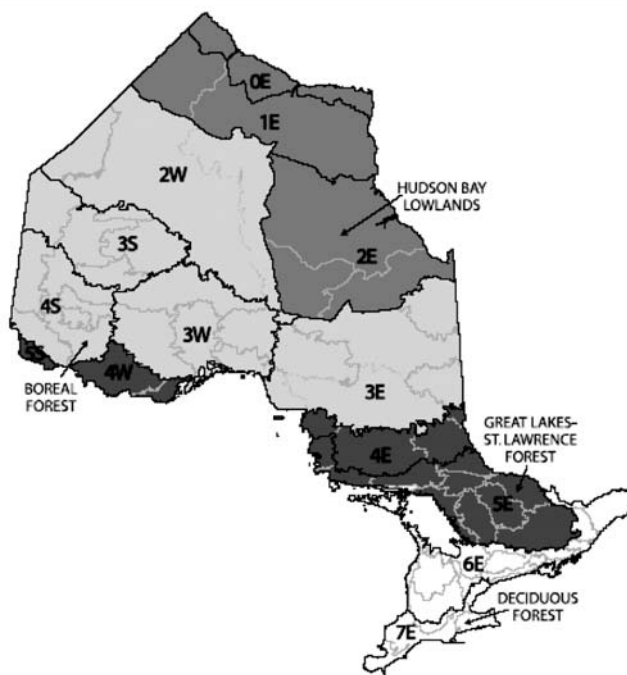
*El nuevo sistema de planeación incluirá la planeación ecológica a escala subregional amplia. Los planes ecológicos de uso del suelo que de este proceso se deriven proporcionarán el contexto y la "orientación para una planeación operativa local de las actividades de manejo, tanto forestal como de otros recursos naturales".*

Parecería ser, sin embargo, que el pretendido proceso de planeación subregional se encuentra, si no muerto, cuando menos en estado latente. Luego del desarrollo inicial del ejercicio 'Tierras para la vida', el gobierno cambió su foco de atención, alejándolo del propósito original (que incluía una segunda fase de formulación de planes subregionales) y centrándolo en la instrumentación de la estrategia "El patrimonio vivo" y del Acuerdo Forestal de Ontario. Si bien subsiste en el MNR el interés por la planeación subregional, aparentemente se ha desvanecido la voluntad política y empresarial para adoptarla. Esto da lugar a una situación hasta cierto punto problemática en la que el principal instrumento para la planeación del manejo forestal (es decir, el FMPM) se ve, de alguna manera, imposibilitado para definir objetivos y asignaciones en forma adecuada a escalas mayores que las LAFS."

232. No se reproduce aquí.

compromiso en relación con el manejo ecosistémico de los recursos naturales.<sup>233</sup>

Gráfica 5. Mapa de las regiones forestales y los límites ecorregionales en Ontario<sup>234</sup>



233. FMPM 1996, p. A-42. Véase también R. Edward Grumbine, "What Is Ecosystem Management?", (1994) 8 *Conservation Biology*, núm. 1, p. 27: Resumen: "El concepto en desarrollo del *manejo ecosistémico* es el polo de buena parte del debate actual. A efecto de contribuir a la claridad de la discusión y brindar un marco para su instrumentación, se hace una reseña del desarrollo histórico del manejo ecosistémico, se aporta una definición operativa y se resumen los principales temas extraídos a partir de una exhaustiva revisión bibliográfica. Se examina el objetivo general de mantener la integridad ecológica junto con cinco objetivos específicos: mantener el proceso ecológico (es decir, los regímenes naturales de perturbación), proteger el potencial evolutivo de las especies y de los ecosistemas, y adaptar el aprovechamiento humano a la luz de lo anterior. Se analizan asimismo las implicaciones de política en el corto plazo que el manejo ecosistémico significaría para varios grupos de actores (científicos, responsables de la definición de políticas, administradores de los recursos y ciudadanía en general). También se revisan las implicaciones de política a largo plazo (>100 años), lo que incluye el replanteamiento de valores ambientales, el fomento de la cooperación y la evaluación de logros. El manejo ecosistémico no es simplemente una noción científica o una mera extensión del manejo tradicional de los recursos; ofrece nuevos parámetros sobre cómo el ser humano puede funcionar en colaboración con la naturaleza."

234. MNR, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen's Printer, 2002, p. i-8.

Se esperaba que una vez que se dispusiera de los planes subregionales de uso del suelo, “[l]as decisiones derivadas de la planeación operativa local se monitorear[ían] para determinar su grado de cumplimiento con las metas de sustentabilidad y los objetivos de manejo de los recursos establecidos a través de las decisiones de planeación a escala superior”.<sup>235</sup> Con ese propósito, la *Timber Class EA* exigió la formación de comités asesores regionales que brindaran “orientación para traducir los objetivos provinciales a objetivos regionales. Estos comités también [harían] un escrutinio de los logros en el cumplimiento de los objetivos a escalas de las unidades de manejo, distrital y regional”.<sup>236</sup> En 2002, en una solicitud de ampliación de la *Timber Class EA*, el MNR comentó acerca de la operación de los comités asesores regionales, formados en 1999:

Una de las responsabilidades de los comités asesores regionales consistía en participar en la revisión de los objetivos numéricamente cuantificados que el MNR les proporcionaría. Ello con base en la premisa de que el MNR seguiría un proceso descendiente de traducción de los objetivos y metas provinciales a objetivos y metas regionales y de las unidades de manejo. Sin embargo, esta noción resultó contraria al modelo de manejo para la sustentabilidad que, derivado de la Ley de Sustentabilidad Forestal de la Corona, adoptó el MNR. En otras palabras, el MNR asumió un enfoque “de abajo hacia arriba” en el que se determina la sustentabilidad a escala de la unidad de manejo, lo que significa definir los objetivos y metas de manejo forestal en planes locales en lugar de asignarlos a la unidad desde los ámbitos regional o provincial. Como resultado de este enfoque “ascendente” no se ha solicitado a los comités asesores regionales revisar objetivos regionales numéricamente cuantificados, y éstos han centrado su atención en otros asuntos, como concentrar la mayor parte de su atención a asesorar al director regional del MNR en torno a cuestiones de manejo forestal.<sup>237</sup>

En 2004, en una reunión del Comité Técnico Forestal Provincial,<sup>238</sup> un empleado del MNR sugirió que el Ministerio podría decidir reorientar su enfoque:

235. MNR, *Lands for Life – A Land Use Planning System for Ontario’s Natural Resources*, Ontario: Queen’s Printer, 1997, p. 11.

236. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 430.

237. MNR, “MNR’s Timber Class EA Review” (17 de julio de 2002), p. 190.

238. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 430: “En el ámbito provincial, se creará un Comité Técnico Provincial (CTP). Este comité revisará y actualizará las directrices, los manuales de construcción y operación, y los manuales sobre aspectos ambientales del manejo de recursos forestales maderables y no maderables. (Véase la condicionante 89).” *Ibid.*, p. 459: “89. El MNR establecerá el Comité Técnico Provincial para el Manejo Maderero (*Provincial Technical Committee for Timber Management*) como un comité permanente conformado por integrantes lo

[Nombre eliminado] presentó un panorama general del sistema de planeación del uso de suelo y de los recursos aplicado por el MNR; se refirió a algunas posibles mejoras, y examinó los vínculos con la planeación forestal y la guía del paisaje.

[Nombre eliminado] habló del concepto de la planeación subregional (12-15 planes) y de la consideración actual de otro enfoque posible. Se refirió a la historia reciente de la planeación del uso del suelo y algunas de las lecciones aprendidas, entre ellas el uso de tecnología de Internet. Las propuestas incluyeron estrategias regionales en materia de recursos naturales, procesos actualizados de planeación del uso del suelo y publicación de las reformas a la Ley de Tierras Públicas (*Public Lands Act, PLA*). Aludió al concepto de estrategias regionales de recursos naturales (*Regional Natural Resource Strategies, RNRS*) de aplicación a escala ecorregional. Estas estrategias podrían aportar una gama de metas o indicadores, incluidas medidas que podrían debatirse en público, y se formularían a efecto de lograr una condición futura deseable.

[Nombre eliminado] analizó algunos ejemplos del concepto por región de sitio con cierta orientación de alto nivel. Indicó dónde se ubican las prioridades del concepto, pero explicó que su formulación e instrumentación demoraría algo de tiempo.

Examinó las fuentes en materia de planeación del uso del suelo y el Atlas de política de uso del suelo de la Corona (*Crown Land Use Policy Atlas*). Se refirió a las herramientas para formular reformas y a un enfoque mucho más responsivo para mantener la actualidad de la orientación de la planeación en vez de esperar que se pongan en práctica iniciativas de planeación del uso del suelo mucho más amplias.

Señaló que la reforma a la Ley de Tierras Públicas (*Public Lands Act, PLA*) establecería como requisito legal la 'congruencia entre las medidas adoptadas y los planes de uso del suelo'.

La instrumentación de las RNRS se realizaría paulatinamente, por etapas.

Se cuestionó si ello resultaría confuso para la ciudadanía cuando se le solicitara revisar una RNRS. Una posibilidad sería solicitar su revisión a los comités asesores que estuviesen bien informados. Se cuestionó asimismo el nivel de apoyo de los altos rangos del MNR. Para comenzar el proceso

---

mismo gubernamentales que no gubernamentales. Los propósitos del Comité son garantizar que los manuales de instrumentación se mantienen actualizados a la luz de los avances en el conocimiento científico y tecnológico (técnicas de análisis y operativas), y establecer las prioridades de trabajo en los manuales de instrumentación, disponibles o por elaborar. El comité puede incluir miembros de la ciudadanía en general, así como personas con experiencia profesional y técnica en el manejo de recursos, y familiarizadas con los aspectos técnicos del manejo maderero."

se utilizará un pequeño grupo de trabajo encargado de desarrollar un modelo preliminar. Existe cierta preocupación de que esto pueda resultar demasiado oneroso o que no se cuente con suficiente apoyo por parte del ejecutivo del MNR.

También se cuestionó la forma en que el MNR asignaría o distribuiría las metas entre las LAFS, toda vez que éste se considera uno de los aspectos que resultará más difícil resolver, y aún no se dispone de métodos específicos para ello.<sup>239</sup>

Al momento de la elaboración de este expediente de hechos, en noviembre de 2005, en la página en Internet del Consejo para la Conservación de Ontario (*Conservation Council of Ontario*), en la que se enumeran las estrategias ambientales formales de la provincia, bajo el encabezado "Conservación de los recursos" se afirma: "No se ha publicado ninguna estrategia formal en relación con la conservación de los recursos naturales, mismos que incluyen tierras agrícolas, peces y animales de caza, madera, minerales y agregados, y energía".<sup>240</sup>

### 5.3.3 Conformación del bosque por medio del manejo

En el marco de orientación de política y de la planeación descrito arriba, el sistema de Ontario para el manejo forestal establece el proceso para determinar dónde y cuándo procederá la tala de árboles, así como las medidas que, en su caso, se adoptarán para regenerar el bosque. Este sistema se diseñó para manejar el suministro de madera. Se prevé la adopción de "objetivos no maderables" a través de procesos al margen de la planeación del manejo forestal, y su logro mediante la instrumentación de planes de manejo forestal.<sup>241</sup> El hábitat de vida silvestre se utiliza como un "indicador" del manejo forestal sustentable<sup>242</sup> y como "indicador sustituto" del estado que guardan las poblaciones de especies silvestres.<sup>243</sup> A falta de un sistema para el manejo integral de los recursos,<sup>244</sup> resulta difícil discernir los efectos de las actividades de aprovechamiento forestal en las poblaciones de especies silvestres.<sup>245</sup>

239. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (28 de abril de 2004), p. 4.

240. Conservation Council of Ontario, GreenOntario Provincial Strategy, en línea: Conservation Council of Ontario (Consejo para la Conservación en Ontario) <<http://www.greenontario.org/strategy/formal.html#Conserve%20Resources>> (consultada el 15 de noviembre de 2005).

241. Véase el apartado 5.3.3.2.

242. Véase el apartado 5.3.3.2.2.

243. Véase el apartado 5.3.3.2.1.

244. Véase el apartado 5.3.3.1.

245. Véase el apartado 5.3.5.

### 5.3.3.1 El manejo de uno o varios recursos

Ontario ha adoptado la siguiente definición de manejo integral de los recursos:

Manejo amplio de dos o más recursos naturales (véase Recursos) que integra los valores e intereses de la comunidad global al concebir, diseñar e instrumentar políticas, programas y proyectos para usar y preservar tales recursos a perpetuidad.<sup>246</sup>

La Política de Evaluación de los Recursos Forestales de Ontario (*Forest Resource Assessment Policy*, FRAP) establece:

La planeación del manejo de recursos se realiza para recursos individuales (por ejemplo, bosques, pesquerías, agua) o designaciones específicas de uso del suelo (por ejemplo, parques provinciales, reservas de conservación). Dentro del sistema de planeación de uso del suelo y manejo de los recursos del MNR, los planes de manejo forestal son planes operativos de gestión de los recursos que orientan el manejo y la disponibilidad de los recursos forestales.<sup>247</sup>

También afirma que:

El MNR planea formular directrices integrales adicionales que definirán las condiciones deseables para una gama de valores ecológicos, sociales y económicos. Estas directrices se aplicarán mediante la definición de estrategias para unidades de planeación ecológicas que, en el futuro, cubrirán el territorio de la provincia en su totalidad.<sup>248</sup>

Las directrices integrales a las que se refiere el párrafo anterior no han sido aún formuladas.<sup>249</sup>

### 5.3.3.2 Definición de las condiciones deseables para la vida silvestre

La CFSA define *sustentabilidad* como “la salud forestal de los bosques de la Corona en el largo plazo” y *salud forestal* como “la condición de un ecosistema boscoso que preserva su complejidad al tiempo que provee recursos para satisfacer las necesidades de la población de Ontario”.<sup>250</sup> Científicos del MNR han explicado que no es posible evaluar la

---

246. MNR, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen’s Printer, 2002, pp. 6-14.

247. MNR, *Forest Resource Assessment Policy (versión 2)*, Ontario: Queen’s Printer, 2003, p. 12.

248. *Ibid.*

249. Véase el apartado 5.3.2, *supra*.

250. Secciones 2(1) y 3 de la CFSA.

salud de un ecosistema sin haber definido previamente la condición deseable para los valores que se están manejando:

“Manejo” es un término genérico amplio con el que se designa el conjunto de herramientas y técnicas que utilizamos para cumplir nuestros objetivos y alcanzar las metas planteadas. Se ha convertido en un aspecto controversial del empeño humano y frecuente polo de conflicto puesto que, en su aplicación tradicional, no ha logrado responder a la gama de valores y filosofías de los diversos pueblos que conforman las culturas y sociedades de la Tierra. Por ejemplo, el enfoque neoclásico utilitario del manejo difiere radicalmente de la visión ecocentrista emergente. Además, el término suele utilizarse para insinuar que se comprende la compleja naturaleza de la composición, estructura y funcionamiento de los ecosistemas, cuando en realidad no ocurre así. No ahora, ni en un futuro cercano. Pero un enfoque ecosistémico del manejo de los recursos es un empeño incluyente que:

- Captura la gama de valores culturales, sociales, económicos y ecológicos que, en última instancia, definen las relaciones entre los ecosistemas y los seres humanos
- Requiere la toma de decisiones en el contexto de los ecosistemas como entidades holísticas con numerosos bienes naturales, y no recursos en lo individual
- Es promovido por instituciones flexibles, adaptativas, responsables y orientadas hacia el aprendizaje
- Es participativo y se fundamenta en el conocimiento
- Es dinámico y adaptativo, de manera que los efectos (positivos, neutrales y negativos) de las acciones humanas se identifican, monitorean y evalúan constantemente en relación con indicadores prescritos de ecosistemas y asentamientos humanos saludables
- Da como resultado un espectro equilibrado de actividades humanas (desde la protección total hasta la manipulación activa de los bienes naturales) que cuando menos son neutrales en su impacto.

[...]

Si bien la mayoría de la gente identifica inmediata y correctamente la salud de los ecosistemas con una abundancia de plantas y animales autóctonos o propios del ecosistema en que evolucionaron, con agua limpia en abundancia, con bosques y humedales, lo cierto es que el concepto va mucho más allá. Los seres humanos son parte importante de la ecosfera. Desde esta perspectiva, Rapport (1995) caracteriza la salud de un ecosistema



como una medida del nivel de perturbación del ecosistema; su resistencia o capacidad de recuperación frente a la perturbación; la capacidad del ecosistema de sustentarse a sí mismo; el grado en que una función del ecosistema perjudica, o no, el funcionamiento saludable de los ecosistemas adyacentes, y también el grado en que el ecosistema sustenta comunidades humanas saludables. Por consiguiente, la salud de los ecosistemas es una combinación integral de salud cultural, salud social, salud económica y salud ecológica (gráfica 5) [no se reproduce aquí].

¿Equivale un ecosistema saludable a un área silvestre? No, no necesariamente. Depende del estado o condición de salud del ecosistema al que se esté aspirando. En este sentido, la salud de un ecosistema tiene un significado operativo sólo cuando se define en términos de un estado o condición deseable para un ecosistema: un estado o condición que predecimos puede lograrse y preservarse. Por ejemplo, la sociedad puede procurar actividades que propicien la protección de áreas silvestres (tales como la creación de parques de vida silvestre y la realización de actividades de ecoturismo estrictamente controladas en su interior), o bien optar por una producción sostenida de madera, o por producción agrícola, o una combinación de ellas. Cada prescripción exige decisiones únicas que resultan en la evolución de un ecosistema único (Lackey, 1994). De manera similar, Rowe (1992b) cuestiona hasta qué grado hemos de mantener ecosistemas naturales (áreas designadas para la preservación, en algunos casos áreas de vida silvestre), seminaturales (áreas en las que los recursos se manejan para un uso sostenido) y artificiales (dedicadas a una producción elevada, un uso intensivo, por ejemplo, agrícola o forestal), y hasta qué grado establecer programas de recuperación y rehabilitación para ecosistemas completos. Estas interrogantes son, por supuesto, fundamentales para tener una visión, establecer metas (por ejemplo, ecosistemas y asentamientos humanos saludables, ambos) y definir objetivos de manejo (tales como metas de protección de áreas silvestres). Y, en buena medida, las respuestas están sujetas a un compromiso con un nivel prescrito de salud de los ecosistemas y también con decisiones para lograrlo.<sup>251</sup>

En el sistema de planeación del manejo forestal creado en conformidad con la CFSA, la “sustentabilidad” de una “alternativa de manejo”<sup>252</sup> se evalúa con base en varios indicadores espaciales y no-espaciales de la sustentabilidad,<sup>253</sup> mediante un examen de la cobertura

- 
251. Paul A. Gray y Robert J. Davidson, “An Ecosystem Approach to Management: A Context for Wilderness Protection”, (2000) *USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-15*, vol. 2, pp. 60, 63.
252. FMPM 1996, p. A-46: “La combinación de un conjunto de objetivos y estrategias asociadas para su logro se denomina ‘alternativa de manejo’. Este apartado describe cómo se desarrollan y analizan las alternativas de manejo.”
253. *Ibid.*, pp. A-63-64: Gráfica A-2 “Indicadores de sustentabilidad forestal para la planeación”. Los términos “espacial” y “no-espacial” se usan por lo general en relación con sistemas de información geográfica. En tales sistemas no pueden utilizarse

forestal proyectada en la UMF para el año en que se prevé lograr la “condición forestal futura deseable del bosque” a través de la tala y la regeneración<sup>254</sup> (generalmente más de cincuenta años en el futuro).<sup>255</sup> El *Manual para la planeación del manejo forestal (Forest Management Planning Manual)* de 1996 no define cuál es la “condición forestal futura deseable del bosque”, aun cuando hace referencia a este concepto en repetidas ocasiones.

En el apartado “Orientación estratégica y determinación de la sustentabilidad”, el *Manual para la planeación del manejo forestal 1996* afirma:

Las normas de procedimiento silvícola especifican los sistemas silvícolas y clases de aprovechamiento, renovación y cuidado que pueden utilizarse para manejar la cobertura forestal en la unidad de manejo. Tales normas también identifican el tipo de bosque que se espera lograr con el paso del tiempo (es decir, la condición futura). Hay todo un abanico de tratamientos silvícolas aceptables para las actividades de aprovechamiento, renovación y cuidado que pueden emprenderse en distintos intervalos durante la vida de los rodales forestales individuales. Con la aplicación de estos tratamientos, combinados a través de todo el bosque en su conjunto, se busca orientar el desarrollo del bosque en el tiempo, hacia la condición forestal futura deseable.<sup>256</sup>

---

datos “no-espaciales”, ya sea porque no están disponibles en formato digital o porque no están asociados con ubicaciones geográficas específicas. Véase el glosario de términos en MNR, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen’s Printer, 2002, pp. 6-14 (“sistema de información geográfica”), 6-15 (“no-espacial”) y 6-18 (“espacial” o “base de datos espacial”).

254. *Ibid.*, pp. A-57-79. Véase también Weyerhaeuser Canada Ltd., *Forest Management Plan for the Trout Lake Forest, Red Lake District, Northwestern Region, O.M.N.R., for the twenty year period from April 1, 1999 to March 31, 2019* (Plan de manejo forestal para el bosque Trout Lake, distrito Red Lake, región noroeste, O.M.N.R., para el periodo de veinte años del 1 de abril de 1999 al 31 de marzo de 2019), p. 28: “Además de las especies silvestres ‘representativas’, se han elegido especies adicionales a escala regional, a efecto de dar seguimiento al hábitat estimado para un conjunto estándar de especies silvestres. Estas especies en particular fueron seleccionadas porque sus requerimientos de hábitat representan una amplia gama de características. El registro del hábitat no se realiza con un propósito de manejo cuantitativo, sino como apoyo para evaluar los cambios en las condiciones forestales. Este informe del hábitat contribuirá a la evaluación de prácticas de manejo forestal y su impacto en la sustentabilidad del bosque. Las especies silvestres seleccionadas para registrar en este plan de manejo forestal son el carbonero o paro boreal, el gorrión de garganta blanca, el mirlillo o zorzalito de Swainson, la calandrita, el chipe cabecigrís ojaniillado, el búho lapón, el pico carpintero o picamaderos norteamericano, el reyezuelo de oro, el urogallo del Canadá, el águila de cabeza blanca, el gran heron azul y el águila pescadora.”

255. *Ibid.*, p. A-65: Cuadro FMP-13 “Comparación de alternativas de manejo”.

256. FMPM 1996, p. A-49.

Explica también que:

La alternativa de manejo seleccionada debe quedar claramente justificada en el texto del plan de manejo forestal. Asimismo, deben documentarse los motivos por los cuales se rechazan otras alternativas que a todas luces suscitan dudas. Cualquier asunto derivado del análisis y elección de la alternativa de manejo seleccionada deberá también documentarse, sobre todo si no pueden alcanzarse metas y compromisos de nivel más alto (es decir, distritales o regionales).

La alternativa de manejo seleccionada deberá lograr un conjunto realista de beneficios o resultados mediante la instrumentación de estrategias de manejo razonables y viables. Como resultado del análisis, las implicaciones de la alternativa de manejo seleccionada deberán estar claramente planteadas. La condición forestal futura prevista de la alternativa de manejo seleccionada se convierte en la condición forestal futura deseable a lograrse con el tiempo mediante los sucesivos planes de manejo forestal.<sup>257</sup>

A falta de metas y compromisos de nivel más alto, la condición forestal futura deseable para cada unidad de manejo se determina con base en el logro de metas de suministro de madera y tomando en consideración los indicadores de sustentabilidad definidos para la unidad de manejo en cuestión.<sup>258</sup> Los compromisos establecidos en lo que concierne a suministro de madera deberán cumplirse.<sup>259</sup>

257. *Ibid.*, p. A-71.

258. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 438: "Valores no maderables: estrategias, problemas y asuntos": "23. (a) Cada plan de manejo maderero deberá identificar los objetivos de manejo para los valores no maderables reconocidos en otros planes y políticas, y que podrían resultar afectados por las actividades de aprovechamiento forestal a realizarse en conformidad con el plan. Se describirán los problemas y asuntos relativos a tales objetivos y que se derivan de las actividades de manejo maderero. El plan también incluirá una descripción de aquellas estrategias de manejo maderero cuyo propósito es contribuir al cumplimiento de tales objetivos no maderables que entrañan la manipulación de la cobertura forestal. (b) Se especificarán las fuentes específicas de los objetivos vigentes (por ejemplo, directrices distritales de uso del suelo, planes de manejo de los recursos, acuerdos gubernamentales con los pueblos autóctonos), así como el área geográfica para la que se establecieron dichos objetivos. (c) En los casos en que no se identifiquen objetivos de manejo para valores no maderables en otros planes o políticas, y resulte razonable ocuparse de tales valores no maderables en un plan de manejo maderable mediante la manipulación de cobertura forestal, los planes de manejo maderable podrán especificar objetivos de manejo para los valores no maderables."

259. *Ibid.*, p. 437: "Objetivos y estrategias, problemas y asuntos de manejo maderable: [...]" (b) Cada plan deberá incluir objetivos mesurables y cuantificables para la producción maderera, con detalle de los niveles anuales de producción para cada uno de

### 5.3.3.2.1 *La vida silvestre como indicador del manejo forestal sustentable*

Desde una perspectiva silvícola, la preservación de la diversidad y la abundancia de las especies silvestres se considera un indicador de manejo forestal sustentable.<sup>260</sup> La medición de este indicador se dificulta debido a lo escaso de la información de monitoreo para la mayoría de las especies silvestres que habitan en el bosque, incluidas las aves migratorias,<sup>261</sup> y Ontario no exige a la industria forestal realizar o pagar por tales actividades.<sup>262</sup> Los planes de manejo forestal están obligados a incluir tan sólo objetivos respecto de beneficios o resultados que pueden lograrse a través del manejo de la cobertura forestal.<sup>263</sup> Por lo tanto, en el apartado correspondiente a las normas para las actividades de manejo

---

los cinco años cubiertos en el plan, en el caso de planes quinquenales, y siempre que sea posible para los siguientes periodos de cinco años en la perspectiva de planeación de veinte años. Las cifras deberán desglosarse en tres categorías: maderas duras, coníferas y especies arbóreas." Véase también MNR, *Independent Forest Audit Process and Protocol* (borrador), Ontario: Queen's Printer, 2001, p. A-47: "El titular del Acuerdo de Manejo Forestal (*Forest Management Agreement, FMA*) deberá mantener las operaciones de tala en un nivel de entre 90 y 110 por ciento de la reducción máxima permisible, excepto en áreas declaradas con superávit o en reservas."

260. Por ejemplo, el MNR considera que la "conservación de la diversidad de las especies en los bosques de Ontario" es un indicador de manejo forestal sustentable, y que entraña "la preservación de las poblaciones y los hábitats de especies que dependen de los bosques"; MNR, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen's Printer, 2002, pp. 3-33 y 3-35. Asimismo, el MNR ha señalado: "Es política del MNR garantizar que las poblaciones de las especies no disminuyen a escala provincial como resultado de las actividades de manejo"; *Ibid.*
261. Véase el informe de la revisión de las directrices sobre vida silvestre (*2000 Report on Guidelines Review*) p. 78: "La aplicación de las directrices de manejo forestal depende en buena medida de la información de que puedan disponer los equipos de planeación y de las herramientas analíticas utilizadas para inferir las relaciones entre el bosque y los valores que se pretende proteger. En nuestras consultas, continuamente escuchamos reclamos sobre la falta de datos suficientes y la creciente dependencia de herramientas analíticas en muchos casos percibidas como inadecuadas para las tareas requeridas."
262. Véase FMPM 1996, p. A-7. En el rubro "inventarios" sólo se requiere información de censos de población para el alce americano, el venado y el caribú. Asimismo, por lo que respecta a "mapas de valores", el FMPM sólo exige elaborar mapas sobre valores, usos del suelo y características de recursos naturales *conocidos* "respecto de los cuales se disponga de información de inventario adicional", mapas que se utilizarán "fundamentalmente como información de referencia para la planeación [...]".
263. MNR, *Forest Resource Assessment Policy (versión 2)*, Ontario: Queen's Printer, 2003, p. 22: A1.11 *Objetivos y metas del manejo*: "Los objetivos de manejo consignados en los planes de manejo forestal aprobados corresponden a beneficios o resultados que pueden lograrse a través del manejo de la cobertura forestal en el largo plazo."

forestal, el *Manual de operaciones forestales y silvicultura (Forest Operations and Silviculture Manual)* de Ontario plantea:

### 3. Manejo del hábitat de peces y especies de flora y fauna silvestres

La política del MNR es garantizar que ninguna especie disminuya su población a escala provincial como resultado de las actividades de manejo forestal. Al formular los objetivos de manejo del hábitat silvestre en los planes de manejo forestal y prescripciones operativas, se tomarán en cuenta las “especies representativas a escala provincial”.

Las especies representativas a escala provincial son el alce americano, el venado cola blanca, la marta americana y el pico carpintero o picamaderos norteamericano, junto con especies amenazadas y en peligro de extinción. También se dará especial consideración a las “especies representativas a escala local” cuando los administradores deseen tomar previsiones respecto de especies de importancia local.<sup>264</sup>

Así pues, el hábitat silvestre se utiliza como un indicador sustituto para el seguimiento de la sustentabilidad de especies de fauna silvestre, y se considera que una muestra de especies es representativa de la totalidad de éstas. El uso del hábitat como indicador sustituto de la sustentabilidad de las especies silvestres durante la planeación del manejo forestal presupone, en primer lugar, que el hábitat es un indicador sustituto adecuado para el seguimiento de la vida silvestre, y también que: se conocen a profundidad las asociaciones en el hábitat de especies indicadoras; la mezcla de especies seleccionadas es realmente representativa de toda la vida silvestre del bosque; la información sobre el hábitat en la UMF es completa y fidedigna; el hábitat es “fungible” (desde una perspectiva de vida silvestre, el hábitat de un área puede reemplazarse con el hábitat de otra, en la medida en que las áreas se talan y regeneran con el paso del tiempo, y el hábitat posterior a la tala es intercambiable con el hábitat natural); se cuenta con información histórica sobre el grado, la frecuencia y la distribución de las perturbaciones y los procesos y periodos de regeneración naturales, o bien ésta puede inferirse con precisión a partir de modelos computarizados, y esta información puede utilizarse para planear el aprovechamiento forestal y las iniciativas de regeneración de manera que se emulen los patrones de perturbación natural y puedan predecirse con precisión el proceso y la tasa de regeneración, tomando en cuenta factores emergentes tales como el cambio climático; se dispone de dinero para la silvicultura, se realizan actividades de silvicultura y éstas son exitosas.

---

264. MNR, *Forest Operations and Silviculture Manual*, 1ª ed., Ontario: Queen's Printer, 1995, p. 14.

En relación con el criterio “múltiples beneficios para la sociedad”, éstos son los indicadores de manejo forestal sustentable:

GRÁFICA A-2  
INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD FORESTAL PARA LA PLANEACIÓN (cont)

Criterio	Indicador mensurable		Aspecto del criterio evaluado	Niveles aceptables para indicadores mensurables
	Espacial	No espacial		
Beneficios múltiples para la sociedad		Área forestal de la Corona manejada disponible para la producción maderera (por unidad forestal)	Preservación del área forestal de la Corona manejada disponible para la producción maderera	La alternativa de manejo seleccionada deberá maximizar el área de bosque de la Corona manejada disponible para la producción maderera, al tiempo de lograr otros objetivos
		% del área de aprovechamiento disponible que realmente se está utilizando (por unidad forestal)	Nivel de beneficio para la sociedad	La alternativa de manejo seleccionada deberá ser la que mejor corresponda al suministro y demanda de madera
		Hábitat para las especies silvestres seleccionadas	Valor intrínseco de las especies que dependen del bosque, incluidas especies de importancia económica	La alternativa de manejo seleccionada no deberá amenazar la disponibilidad de hábitat preferido para las especies silvestres seleccionadas a escala ecorregional

Septiembre de 1996

A64

Por lo que respecta al hábitat de vida silvestre, la medida de sustentabilidad para una alternativa de manejo forestal es si amenaza la disponibilidad de hábitat preferido a escala ecorregional. El MNR ha explicado:

El FMPM establece que la alternativa de manejo preferida ‘no debe amenazar la disponibilidad a escala ecorregional de hábitat preferido para las especies silvestres seleccionadas’. Sin embargo, no se dispone de información sobre el hábitat de vida silvestre a esta escala. Por lo tanto, se emplea un enfoque similar al del apartado sobre diversidad forestal. (Véase el apartado “Diversidad forestal”.)<sup>265</sup>

265. MNR, “Landscape Analysis & Assessment Paper for Southcentral Region Management Units – 2004 SCR FMP Teams” Documento de análisis y evaluación del paisaje para las unidades de manejo de la región centrosur (borrador del 30 de enero de 2002), p. 14. Véase también el artículo 48.1 del *Reglamento sobre la Lista de Inclusión (Inclusion List Regulations)*, SOR/94-637 adoptado bajo la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37), que también utiliza terminología de planeación ecológica de uso del suelo y la noción de ‘amenazas’ al extender el ámbito de la ley federal para incluir como proyecto potencialmente sujeto a evaluación “actividades físicas que se realizan en Canadá fuera de un parque nacional, reserva de parque nacional, sitio histórico nacional o canal histórico, y que tienen el propósito de amenazar la existencia continua de una población biológica en un ecodistrito, ya sea directamente o mediante la alteración de su hábitat, con excepción de las actividades realizadas en o en las inmediaciones de un aeropuerto para garantizar la operación segura de las aeronaves”.

En cuanto a los indicadores de diversidad forestal, el MNR ha afirmado:

Los análisis de suministro del hábitat pueden efectuarse y utilizarse de muy distintas maneras. Es posible que para especies como el venado y el alce americano se hayan definido ya metas de población (por ejemplo, una capacidad portadora meta de 15 venados por kilómetro cuadrado en un predio específico, en invierno). La capacidad portadora actual de un predio puede analizarse con el auxilio de programas de cómputo que analicen el suministro del hábitat e identifiquen los componentes del hábitat que pueden ser limitantes (por ejemplo, un predio puede tener una gran extensión de cobertura pero en un momento dado poco alimento para las especies silvestres). Así, las asignaciones pueden orientarse de manera que se minimice el impacto en los componentes del hábitat vulnerables (por ejemplo, parcelas críticas de cobertura termal) y se maximicen otros beneficios (por ejemplo, un mayor suministro de alimento al aprovechar rodales forestales adyacentes a la cobertura). Para muchas especies (por ejemplo, no-cinegéticas) se carece de metas de población; tal es el caso del pica carpintero o picamaderos norteamericano. Los equipos de planeación pueden establecer objetivos de hábitat cuando menos quinquenales para el área del hábitat preferido con base en estimaciones del suministro espacial actual del hábitat, así como del hábitat no-espacial preferido a partir de análisis mediante el modelo de manejo forestal estratégico (*strategic forest management model*, SFMM).

[...]

Independientemente de las especies modeladas, los equipos deberán hacer una proyección del inventario actual hacia el futuro, incorporando las asignaciones propuestas. Volver a aplicar los modelos de hábitat en la base de datos de este proyecto demostrará los efectos de las asignaciones propuestas. Si las metas en materia de hábitat no se cumplen, las asignaciones planeadas podrán revisarse.<sup>266</sup>

El MNR ha especificado:

Si cualquiera de los valores del paisaje cambia en más de 10%, el cambio deberá justificarse ecológicamente (por ejemplo, el bosque está volviendo a una condición más natural, histórica).<sup>267</sup>

#### 5.3.3.2.2 Seguimiento del hábitat de vida silvestre

En el apartado “Descripción de la unidad de manejo” el *Manual para la planeación del manejo forestal (Forest Management Planning Manual)*

---

266. *Ibid.*, p. 24.

267. *Ibid.*, p. 22.

de 1996 exige a los autores de los planes proporcionar información sobre el hábitat preferido para ciertas especies silvestres, así como proyecciones sobre los efectos de las distintas alternativas de manejo en la cantidad de hábitat:

(d) Hábitat para las especies silvestres seleccionadas

Es preciso identificar las especies silvestres seleccionadas cuyas necesidades de hábitat han de atenderse en el plan de manejo forestal, y ofrecer una descripción del estado que guarda su hábitat en distintas escalas geográficas. Además de analizarse en el texto del plan, para cada una de las especies silvestres seleccionadas deben presentarse (en el formato del cuadro FMP-5) datos sobre el hábitat actualmente disponible y el hábitat requerido en la condición forestal futura. El cuadro ha de presentar también la contribución de la unidad de manejo al hábitat disponible para cada especie, en los contextos provincial, regional y subregional, y el porcentaje de cambio del hábitat disponible en la unidad de manejo desde la fecha en que se preparó el plan anterior.

El texto del plan deberá analizar la importancia de cualquier cambio en el área de hábitat para cada especie silvestre seleccionada, y las implicaciones en términos de las modificaciones que pudieran requerirse para las estrategias de manejo.<sup>268</sup>

El cuadro FMP-5, al que se hace referencia arriba, presenta la siguiente estructura:<sup>269</sup>

NOMBRE DE LA UNIDAD DE MANEJO: \_\_\_\_\_

PERIODO DEL PLAN: \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_

**FMP-5 HÁBITAT PARA ESPECIES SILVESTRES SELECCIONADAS**

Especies silvestres seleccionadas	Provincial	Regional		Subregional		Unidad de manejo			
	Actual (km <sup>2</sup> )	Actual (km <sup>2</sup> )	% de la provincial	Actual (km <sup>2</sup> )	% de la regional	Actual (km <sup>2</sup> )	% de la regional	% de cambio respecto del plan anterior	Condición forestal futura deseable (km <sup>2</sup> ) en <año>

268. FMPM 1996, p. A-24.

269. *Ibid.*, p. A-29.



Las instrucciones para el llenado del cuadro FMP-5 son las siguientes:<sup>270</sup>

#### INSTRUCCIONES

##### FMP-5 HÁBITAT PARA ESPECIES SILVESTRES SELECCIONADAS

El propósito de este cuadro es resumir el estado que guarda el hábitat preferido para las especies silvestres seleccionadas. Tal hábitat es un indicador de la sustentabilidad forestal que se utiliza para ayudar a describir la condición del bosque. El cuadro se incluye en el plan como parte de la descripción de la unidad de manejo. Una versión preliminar del cuadro, con todas las columnas completas, a excepción de la "Condición forestal futura deseable", suele estar disponible para la primera fase de la consulta pública, y es obligatorio contar con la versión completa para la segunda fase de la consulta.

Escriba el nombre de la unidad de manejo y el periodo del plan en la parte superior de la página.

Complete los datos del cuadro, a saber:

Especies silvestres seleccionadas:

Escriba los nombres comunes de las especies silvestres seleccionadas que se encuentran en la unidad de manejo. Éstas han de incluir, cuando menos, las especies pertinentes representativas a escala local y provincial. El análisis provincial y regional puede revelar otras especies cuyo hábitat es raro o está disminuyendo a escala provincial o regional. En los casos en que la unidad de manejo pueda desempeñar un papel importante para la preservación o mejoramiento del hábitat de tales especies, se les incluirá como especies silvestres seleccionadas.

Provincial, regional, subregional, unidad de manejo:

*Actual:*

Escriba la extensión en km<sup>2</sup> del hábitat preferido para cada una de las especies silvestres seleccionadas que la actual cobertura forestal provee en los niveles provincial, regional, subregional y de la unidad de manejo (especificar la extensión para cada nivel).

*% de la provincial:*

Escriba, como porcentaje, la proporción que el hábitat preferido actualmente disponible para la especie seleccionada a escala

---

270. *Ibid.*, p. A-30.

regional representa de la correspondiente superficie a escala provincial.

*% de la regional:*

Escriba, como porcentaje, la proporción del hábitat preferido actualmente disponible para la especie seleccionada a escalas subregional y de la unidad de manejo, respectivamente, en relación con la correspondiente superficie regional.

*% de cambio respecto del plan anterior:*

Escriba el porcentaje de cambio (+ o -) registrado, desde la elaboración del plan anterior, en la superficie del hábitat preferido disponible para cada especie silvestre seleccionada en la unidad de manejo.

*Condición forestal futura deseable:*

Escriba la superficie de hábitat preferido disponible (km<sup>2</sup>) para la especie silvestre seleccionada que se prevé alcanzar en la unidad de manejo para el 'año' presentado en el cuadro FMP-13 mediante la alternativa de manejo seleccionada.

El autor de un plan de manejo forestal explicó:

La condición forestal futura deseable para el hábitat específico de las especies seleccionadas en el FMP-5 no necesariamente representa la condición óptima para una especie en particular. Más bien corresponde a la cantidad o extensión del hábitat preferido cuando se alcanza la condición forestal futura deseable (todos los indicadores de sustentabilidad expresan un nivel óptimo para la alternativa de manejo seleccionada).<sup>271</sup>

A efecto de completar el cuadro FMP-5, los planificadores del manejo forestal en Ontario se han valido de un programa de cómputo denominado "Modelo de Manejo Forestal Estratégico" (*Strategic Forest Management Model, SFMM*). El *Manual de operaciones forestales y silvicultura (Forest Operations and Silviculture Manual)*, en su edición de 1995, explica:

El SFMM se diseñó para modelar la capacidad productiva de un bosque dados diversos niveles de intensidad de manejo (Davis, 1994). Pronto

271. Bowater Pulp and Paper Canada Inc., "Forest Management Plan for the Brightsand Forest, Thunder Bay District, Northwestern Region, O.M.N.R., for the twenty year period from April 1, 1999 to March 31, 2019" (Plan de manejo forestal para el bosque Brightsand, distrito Thunder Bay, región noroeste, O.M.N.R., para el periodo de veinte años del 1 de abril de 1999 al 31 de marzo de 2019), p. 57.

incluirá también matrices de hábitats para una selección de especies silvestres representativas de bosques de cinco categorías de edad y de todas las unidades forestales en cada unidad de manejo forestal. El SFMM proyectará los aumentos o disminuciones de hábitat resultantes a partir de los datos suministrados.<sup>272</sup>

Científicos del MNR han observado que:

El Ministerio de Recursos Naturales de Ontario es responsable de garantizar la sustentabilidad del hábitat del que depende la vida silvestre, y de asegurar que la explotación forestal no dé como resultado una disminución en el largo plazo de las poblaciones de ninguno de los vertebrados que habitan en el bosque (E.A. T&C 80/81). Este mandato se aplica a través de las investigaciones del Centro de Investigación de los Ecosistemas de los Bosques del Norte (*Centre for Northern Forest Ecosystem Research*, CNFER), las unidades de evaluación de la vida silvestre y el proceso de planeación del manejo forestal. La principal herramienta utilizada para evaluar la sustentabilidad de la mayor parte del hábitat silvestre es la matriz de hábitats, que se integra por medio del modelo de manejo forestal estratégico (*Strategic Forest Management Model*, SFMM). Este procedimiento es esencialmente un modelo de hábitat no espacial que asigna una

272. MNR, *Forest Operations and Silviculture Manual*, 1ª ed., Ontario: Queen's Printer, 1995, p. 31. En las Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, pp. 398-399, el Consejo de Evaluación Ambiental de Ontario afirmó: "El MNR comisionó a la empresa consultora ESSA la realización de un estudio sobre modelación del suministro de hábitat. El informe, *Habitat Supply Analysis and Modelling: State of the Art and Feasibility of Implementation in Ontario* (Ex. 2068), publicado en junio de 1991, recomendó al Ministerio adoptar el análisis del suministro de hábitat (ASH) como herramienta operativa que podría contribuir a superar las actuales limitaciones del proceso de planeación al brindar a silvicultores y biólogos especializados en vida silvestre cálculos cuantitativos de los hábitats silvestres previstos en las propuestas alternativas de manejo" (Ex. 2068, p. i). La recomendación en la que luego la Federación de Pescadores y Cazadores de Ontario (*Ontario Federation of Anglers and Hunters*, OFAH) basó sus propuestas es "a corto plazo, en un periodo de entre dos y tres años, deberá ser posible instrumentar una forma rudimentaria de ASH, usando modelos del suministro de hábitat (MSH) simples, no-espaciales, en los que el hábitat se defina meramente en función del estado de desarrollo de distintas clases de rodales, de acuerdo con el inventario de recursos forestales (*Forest Resource Inventory*, FRI)" (Ex. 2068, p. ii). Los autores concluyeron también que "el MSH más sofisticado requerido implicaría un análisis espacial y que su instrumentación en todo el territorio de la provincia podría demorar entre 10 y 15 años, puesto que operaría con base en sistema de información geográfica (SIG) y con datos digitales. Un pequeño número de unidades individuales podría estar operando dicho MSH en un plazo de cinco años." Véase también G.L. Holloway *et al.* (comps.), "Habitat relationships of wildlife in Ontario: revised habitat suitability models for the Great Lakes-St. Lawrence and Boreal East forests", MNR, Science and Information Branch, Southern Science and Information and Northeast Science and Information Joint Technical Report #1, Ontario: MNR, 1994.

unidad de hábitat (UH) a una combinación particular de composición vegetal y edad en una arboleda o rodal forestal. Por cada especie en la matriz, se valora cada UH en función de si el hábitat es adecuado, marginal o inadecuado para la especie objetivo. Independientemente de que las UH tengan una extensión pequeña, estén fragmentadas y muy dispersas, o bien, su superficie sea grande y formen macizos, se asigna el mismo valor acumulativo (suministro de hábitat), ya que el modelo simplemente suma el área total de hábitat adecuado en comparación con el hábitat inadecuado. Este enfoque no refleja en forma precisa el verdadero valor de las UH al interior de la unidad de manejo forestal. Puesto que algunas especies dependen de las orillas en tanto que otras las evitan y prefieren grandes fragmentos de bosque interior, el tamaño, la dispersión y la yuxtaposición de las UH resultan factores cruciales para la valoración de los rodales forestales como hábitat específico de las especies.<sup>273</sup>

El MNR está trabajando en la incorporación de modelos espaciales de hábitat a la planeación del manejo forestal, pero existen inquietudes respecto de la capacidad de la industria y del MNR para trabajar con tales modelos, así como de las inversiones de tiempo y dinero requeridas.<sup>274</sup>

#### 5.3.3.2.3 *Hábitat de aves migratorias en los planes de manejo forestal identificados por los Peticionarios*

A solicitud del Secretariado, el doctor Euler (véase el apartado 5.1, arriba) revisó todos los planes de manejo forestal identificados por los Peticionarios. Algunos no contenían el cuadro FMP-5 (porque se les formuló antes de que las matrices de hábitats del SFMM estuvieran disponibles)<sup>275</sup>, mientras que otros contenían errores obvios en el cuadro FMP-5

273. Véase Rob Rempel *et al.*, "Model-based Field Sampling of Song Birds", CNFER Large Scale Ecology Program, programa de investigación, en línea: Lakehead University <[http://flash.lakeheadu.ca/~rrempe/cvX/research\\_program.htm](http://flash.lakeheadu.ca/~rrempe/cvX/research_program.htm)> (consultada el 14 de diciembre de 2005).

274. Véase MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión, "Decision Support System and Spatial Modeling" ("Sistema de apoyo para la toma de decisiones y modelación espacial") (28 de febrero de 2001), p. 7; (20 de junio de 2002), pp. 7-8; (25 de junio de 2003), p. 3; (20 de octubre de 2004), pp. 8-9.

275. Dieciocho planes de manejo forestal cubiertos por el expediente de hechos entraron en vigor el 1 de abril de 1997: Auden, Big Pic, Caribou, Dryden, Hearst, Highrock, Kenora, Lac Seul, Lakehead, Martel, Nagagami, Nakina North, Ogoki, Pineland, Romeo-Malette, Superior, Temagami y Timiskaming. Ninguno de estos planes incluyó consideración alguna para la conservación del hábitat de aves migratorias. Ocho planes entraron en vigor en 1998: Cochrane, Driftwood, Moose River, Red Lake, Timmins, Wabagoon y White River, pero la información sobre hábitat de aves migratorias que contienen es demasiado escasa como para ser incluidos en el análisis.

(véase el apéndice 6). Para los 38 planes de manejo forestal restantes, el doctor Euler revisó los cuadros FMP-5 a fin de identificar las proyecciones de hábitat para las aves protegidas por la MBCA. Con base en los cuadros, comparó el “hábitat actual” para las especies en cuestión (es decir, el hábitat disponible en la UMF al inicio del plan) con el hábitat proyectado para la fecha en que la “condición forestal futura deseable” se lograría por vez primera. Para nueve de las diez especies, la alternativa de manejo forestal seleccionada habría de crear –según lo proyectado– una “condición forestal futura deseable” con una superficie menor del hábitat preferido por tales especies. La disminución total del hábitat proyectada de conformidad con los 38 planes forestales, considerados en conjunto, varía de 8% para el chipe garganta naranja hasta 35% para el pico carpintero o picamaderos norteamericano.

**Cuadro 1. Cambios en el hábitat proyectados según 38 PMF de Ontario para diez aves protegidas por la MBCA**

<b>Especie avifaúnica</b>	Número de planes que incluyen una proyección futura para el hábitat de esta especie	Número de planes que proyectan una <b>pérdida</b> de hábitat para esta especie	Número de planes que proyectan un <b>aumento</b> en el hábitat de esta especie	<b>Pérdida</b> total de hábitat proyectada si los planes se realizan según lo propuesto	<b>Incremento</b> total de hábitat proyectada si los planes se realizan según lo propuesto
Calandrita ( <i>Setophaga ruticilla</i> )	12	5	7		566 km <sup>2</sup> (5%)
Chipe castaño ( <i>Dendroica castanea</i> )	15	12	3	5500 km <sup>2</sup> (24%)	
Chipe garganta naranja ( <i>Dendroica fusca</i> )	7	6	1	723 km <sup>2</sup> (8%)	
Pico ártico ( <i>Picoides arcticus</i> )	15	12	2	753 km <sup>2</sup> (9 %)	
Carbonero o paro boreal ( <i>Parus hudsonicus</i> )	27	24	2	3,254 km <sup>2</sup> (28%)	
Reyezuelo de oro ( <i>Regulus satrapa</i> )	14	11	3	2,194 km <sup>2</sup> (20%)	
Mosquero mínimo ( <i>Empidonax minimus</i> )	23	21	1	3401 km <sup>2</sup> (12%)	
Pico carpintero o picamaderos norteamericano ( <i>Dryocopus pileatus</i> )	34	26	7	7,256 km <sup>2</sup> (35%)	
Reyezuelo de moño rojo ( <i>Regulus calendula</i> )	22	18	4	2,087 km <sup>2</sup> (16%)	
Mirillo o zorzalito de Swainson ( <i>Catharus ustulatus</i> )	13	10	3	1,967 km <sup>2</sup> (11%)	

Las *Directrices para el manejo del hábitat de aves que nidifican en cavidades* (*Habitat Management Guidelines for Cavity Nesting Birds*) de Ontario (1984), en las que se incluyen tres de las especies arriba listadas,<sup>276</sup> establecen:

#### Manejo para una especie crítica

De todas las aves que nidifican en cavidades, el pico carpintero o picamaderos norteamericano es la de requerimientos ecológicos más reducidos en lo que respecta al hábitat. Con todo, se ubica en las mayores cavidades, de crucial importancia para numerosos usuarios secundarios. Así, la especie puede ser un indicador clave del mantenimiento de toda una comunidad de aves que anidan en cavidades.

El pico carpintero no puede acomodarse dejando apenas tocones en áreas clareadas. Se requiere un manejo cuidadoso para brindar a la especie los requisitos de bosque necesarios. Si los responsables del manejo forestal logran perpetuar poblaciones de pico carpintero, entonces podrán confiar –con razonable certeza– en que el aseguramiento de un hábitat adecuado para otras aves que anidan en cavidades exigirá medidas comparativamente simples (McClelland *et al.*, 1979).

[...]

#### Legislación

La mayoría de las aves que anidan en cavidades están protegidas por las disposiciones de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA, por sus siglas en inglés) de 1917. Esta ley prohíbe matar aves, recolectar sus huevos, mantener ejemplares en cautiverio, o vender e intercambiar lo mismo aves que sus huevos. Muchas aves rapaces que nidifican en cavidades y que no están incluidas en la MBCA sí están protegidas por la Ley sobre Caza y Pesca de Ontario (*Game and Fish Act of Ontario*, 11 RSO 1980, C182). Sus hábitats no están específicamente protegidos, pero si no se dispone en forma permanente de áreas adecuadas para la reproducción, las leyes que protegen a las aves de ninguna manera serán suficientes en sí mismas para preservar las especies.

#### Estándares mínimos

Es posible que los encargados del manejo forestal se vean tentados a reducir los tiempos de rotación para la tala de los bosques, en un intento por cubrir sólo las normas mínimas necesarias para el mantenimiento de las especies silvestres más gravemente amenazadas. A la larga, esto puede dar como resultado un desastre biológico. El limitarse a proveer tan sólo

276. Pico ártico, carbonero o paro boreal, y pico carpintero o picamaderos norteamericano.

los requerimientos de hábitat mínimos puede traducirse en condiciones por debajo de las óptimas que, a su vez, den lugar a procesos de anidación poco exitosos y, finalmente, a la extinción de una población. Si se opta una y otra vez por las normas mínimas es posible que se provoquen cambios en la genética de la población, reduciéndose los efectos de amortiguamiento con los que la genética natural suele hacer frente a los cambios ambientales naturales (Connor, 1979).

Por el contrario, al proveer los requerimientos óptimos, o cuando menos una gama de hábitats, algunos de los cuales rebasen los requisitos establecidos, podremos lograr las metas de uso múltiple sin efectos negativos graduales en la especie que queremos preservar.

#### Áreas silvestres

Es creciente el número de personas que consideran que cada encargado del manejo forestal debería mantener áreas significativas y representativas al resguardo de toda manipulación del hábitat (Robbins, 1979; Temple *et al.*, 1979; Bury *et al.*, 1980; Luman y Neitro, 1980).

Estas áreas sirven como reservas de especies que necesitan vegetación madura para sobrevivir. Sirven también como indicadores biológicos con respecto de los cuales medir los efectos de diversas prácticas de manejo. Proporcionan una reserva genética de calidad para las especies arbóreas forestales e incluso, en algunos casos, pueden resultar esenciales para la supervivencia de algunas especies muy raras. Si no por otros motivos, cuando menos por razones morales y éticas deberíamos considerarlas como inviolables.<sup>277</sup>

### Las Directrices para el Manejo del Hábitat del Chipe en los Bosques de Coníferas del Norte, Bosques Mixtos y Bosques de Madera Dura del Sur

277. Véanse en línea: MNR <<http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/forestdoc/guidelines/pdfs/cavity.pdf>> (consultada el 28 de noviembre de 2005) y MNR, "Forest Management Guidelines for the Provision of Pileated Woodpecker Habitat" (Directrices de manejo forestal para proveer de hábitat al pico carpintero, 1996), en línea: MNR <<http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/forestdoc/guidelines/pdfs/pileated.pdf>> (consultada el 28 de noviembre de 2005). Para la calandria o pavito migratorio, el chipe castaño y el chipe garganta naranja, véase MNR, "Habitat Management Guidelines for Warblers of Ontario's Northern Coniferous Forests, Mixed Forests or Southern Hardwood Forests" (Directrices para el Manejo del Hábitat del Chipe en los Bosques de Coníferas del Norte, Bosques Mixtos y Bosques de Madera Dura del Sur de Ontario, 1984), en línea: MNR <<http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/forestdoc/guidelines/pdfs/warblers.pdf>> (consultada el 28 de noviembre de 2005). Compárese MNR, "Timber Management Guidelines for the Protection of Fish Habitat" (Directrices de manejo maderero para la protección del hábitat de peces, 1988), en línea: <<http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/public/guide/fish%20habitat%20guide.pdf>> (consultada el 28 de noviembre de 2005).

de Ontario (1984), que cubren tres de las especies listadas arriba,<sup>278</sup> contienen disposiciones similares.<sup>279</sup>

### 5.3.4 Manejo de la incertidumbre

El sistema de manejo forestal de Ontario se basa en dos conceptos para hacer frente a la incertidumbre asociada con los efectos de la tala en la biodiversidad. El primero es un manejo adaptativo, una especie de “aprender haciendo”,<sup>280</sup> y se utiliza principalmente para describir la forma en que Ontario actualiza sus guías de manejo forestal.<sup>281</sup> El segundo es la “emulación de patrones de perturbación natural”,<sup>282</sup> y parte de la teoría de que utilizar la tala para crear patrones que imiten los patrones de paisaje posteriores a los incendios, resultará menos dañino para la biodiversidad que otras estrategias de aprovechamiento.<sup>283</sup>

#### 5.3.4.1 Manejo adaptativo

En Ontario, el gobierno provincial ha aceptado que la tala a gran escala continuará por motivos económicos y sociales, a pesar de la falta de certidumbre en relación con los efectos de corto y largo plazo en la biodiversidad derivados de la explotación forestal.<sup>284</sup> Con todo, se pre-

278. Calandria o pavito migratorio, chipecastaño y chipecastaño.

279. MNR, “Warblers of Ontario’s Northern Coniferous Forests, Mixed Forests or Southern Hardwood Forests” (Chipes de los bosques de coníferas del norte, los bosques mixtos y los bosques de madera dura del sur de Ontario), 1984, p. 9.

280. Véase el apartado 5.3.4.1.

281. *Ibid.*

282. Véase el apartado 5.3.4.2.

283. *Ibid.*

284. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 64: “Los requerimientos de planeación de la Ley de Evaluación Ambiental (s. 5(3)(c)(ii)) exigen que la evaluación ambiental de clase describa los efectos reales y potenciales de la actividad, mismos que pueden ser tanto positivos como negativos.

El MNR sostiene que los efectos de la planeación del manejo maderero se asemejan a los patrones de perturbación natural del bosque –por incendio, por derribo del viento, por infestación de insectos– lo suficiente como para ser aceptables. Si bien este planteamiento es razonable en su sentido más general, consideramos que en la práctica existe tal grado de incertidumbre que la afirmación se vuelve en cierta forma osada y carente de cautela. En gran medida se trata de una aseveración meramente teórica pues aún no hemos sido testigos de un bosque nuevo que en su madurez haya alcanzado la edad de rotación en el sitio mismo de un bosque que, bajo lineamientos del MNR, ha sido talado a clareo, manejado con herbicidas y regenerado mediante plantación y siembra a ritmo acelerado desde la década de 1960. Se requiere de un monitoreo cuidadoso y permanente para someter esta teoría al escrutinio riguroso que demanda.



tende incorporar los resultados de las investigaciones en la planeación del manejo forestal, en forma permanente y aplicando el principio del “manejo adaptativo”.<sup>285</sup> Como acercamiento al manejo de la incertidumbre en la gestión forestal, un científico del MNR ha observado que:

El nivel de incertidumbre asociado con muchos de los posibles efectos resulta sumamente preocupante para nosotros y para los interventores. Si bien el MNR ha realizado grandes esfuerzos con el propósito de hacer frente a este problema, notamos que tales efectos existen, por definición, en el ámbito de una deducción y una lógica cautelosas. Se nos pide aceptar los riesgos con base en indicios de que los bosques llevan ya mucho tiempo sujetos a la intervención humana y al parecer van saliendo bien librados. En particular se nos pide aceptar que los efectos de la actividad no difieren significativamente de los patrones de perturbación natural, que el enfoque de manejo en su globalidad mitiga adecuadamente los efectos adversos y que existe un nivel de conocimiento científico y técnico suficiente para afrontar la incertidumbre residual de los posibles efectos. Al mismo tiempo, el MNR argumenta que son muy escasos los indicios verosímiles aportados que contradicen su planteamiento de que los efectos son aceptables y previsibles si se identifican, planean e instrumentan medidas mitigantes pertinentes. Estamos de acuerdo con este argumento.”

Véase también *ibid.*, p. 163: “Las pruebas del MNR nos han convencido de que mediante la planeación y la instrumentación adecuadas, es posible reducir al mínimo el potencial de los efectos perjudiciales de la tala por clareo. De lo que no estamos convencidos es de que el nuevo bosque que se regenera a partir de las áreas desmontadas vaya a verse igual que un bosque natural que ha sido perturbado por un incendio. Disponemos de muy pocos indicios de que la diversidad biológica vaya a mantenerse o a disminuir.”

Véase también Ontario, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen’s Printer, 2002, pp. 5-4: “La formulación de una serie de hipótesis, o consecuencias previstas, respecto de los efectos que los cambios en los ecosistemas provocan en las poblaciones de vida silvestre es un problema para el que se han encontrado pocas soluciones en toda América del Norte, y Ontario no es la excepción. En la comunidad científica se están desarrollando conceptos de modelación, pero éstos no han sido aún aplicados a los escenarios de manejo.”

285. Manejo adaptativo: “Conforme se va aplicando un plan de manejo forestal, el MNR y la industria forestal realizan actividades rutinarias de monitoreo y evaluación de la eficacia de las operaciones forestales. Ello garantiza que se sigue el plan, que se producen informes sobre los resultados de las actividades de manejo y que se evalúa la eficacia de las decisiones de manejo en lo que respecta al logro de los objetivos planteados y la sustentabilidad forestal. Los resultados del programa de monitoreo se utilizan para hacer los ajustes necesarios en la orientación del manejo de largo plazo y para planear las operaciones en el siguiente plan. El proceso permanente de manejo adaptativo resulta crucial para mejorar las decisiones adoptadas en la planeación del manejo forestal”, en MNR, “Forest Management Planning in Ontario” (Planeación del manejo forestal en Ontario), en línea: MNR <<http://ontariosforests.mnr.gov.on.ca/spectrasites/viewers/showArticle.cfm?objectid=EE1704D4-CB57-406F-A26084D5F318AF53&method=DISPLAYFULLNOBARNOTITLEWITHRELATED&id=EE1704D4-CB57-406F-A26084D5F318AF53#adaptive>> (consultada el 19 de septiembre de 2005). Véanse también G. Blake MacDonald *et al.*, “Adaptive Management Forum: Linking Management and Science to Achieve Ecological Sustainability” (memorias y relatorías del Foro Provincial de Ciencia, 1998,

[...] en los casos en que se registra una elevada capacidad de recuperación, el manejo adaptativo es un modelo de manejo adecuado que permite procesos de aprendizaje; por el contrario, en áreas de baja resistencia o capacidad de recuperación, el principio precautorio resulta más adecuado.<sup>286</sup>

En 1995, el Grupo de Trabajo sobre Otras Especies Silvestres (*Other Wildlife Working Group*) del MNR<sup>287</sup> articuló de la siguiente manera las necesidades de investigación del Ministerio para incorporar el manejo adaptativo en las actividades de aprovechamiento forestal:

Serie Desarrollo y Transferencia del Conocimiento Científico [1998 *Provincial Science Forum, Science Development and Transfer Series*], Ontario: Queen's Printer, 1999, y MNR, *Forest Resource Assessment Policy (versión 2)*, Ontario: Queen's Printer, 2003, p. 4: "El manejo de los ecosistemas incluye cierto grado de incertidumbre, toda vez que nuestro entendimiento de los ecosistemas es parcial. Ontario ha adoptado un manejo adaptativo (Holling, 1978) para formular políticas que permitan abordar esta incertidumbre. La premisa del manejo adaptativo estriba en procesos de aprendizaje integrados, basados en los resultados de las decisiones del monitoreo. Conforme se va disponiendo de nuevos datos, información, conocimiento científico y herramientas de apoyo para la toma de decisiones, se les prueba aplicándolos para comprender mejor los complejos patrones y procesos de los ecosistemas. En la práctica, el manejo adaptativo logra un riesgo mínimo puesto que las decisiones adoptadas en torno al manejo de los bosques de Ontario se revisan estratégica y periódicamente. Teniendo programas de investigación y monitoreo activos, tales periodos son suficientemente cortos como para rectificar cualquier orientación equivocada antes de que se llegue a alterar una superficie significativa. El manejo adaptativo resulta de lo más ilustrativo cuando se realiza en forma activa (Smith y Walters, 1981) y se aplica un conjunto de actividades de manejo alternativas simultáneamente a varios paisajes. El aprendizaje se acelera puesto que los resultados se contrastan y las variaciones anuales se controlan. Sin embargo, las oportunidades de manejo adaptativo están limitadas por factores como la escala necesaria de los experimentos, la falta de infraestructura de coordinación adecuada, y las presiones sociales y económicas que exigen un ambiente de política estable y coherente en toda la provincia (un terreno de juego parejo). En términos generales, en la formulación de la política forestal en Ontario se utiliza un manejo adaptativo pasivo (Smith y Walters, 1981), con un ciclo característico: debate de política, selección de una opción, instrumentación, monitoreo, evaluación, debate de política, y así sucesivamente. El aprendizaje se genera al monitorear el estado que guarda el ecosistema bajo la influencia de las actividades de manejo forestal en curso, de acuerdo con la política vigente, y al comparar los resultados observados con los resultados previstos."

286. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (8 de octubre de 2003), p. 4.

287. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 457: "El MNR deberá realizar estudios científicos de largo plazo para evaluar la eficacia de las directrices provinciales para el hábitat y los valores turísticos de alces y peces. Estas investigaciones deberán incluir una evaluación de los efectos de las actuales prácticas de manejo maderero en el hábitat del alce americano y otras especies silvestres, así como en el hábitat y valores turísticos de los peces. Los detalles de esta condición se describen en el apéndice 19."

Las políticas de manejo forestal del MNR en vigor afectan directa e indirectamente el hábitat para otras especies silvestres. Las actuales directrices sobre hábitat para el alce americano y el venado, las directrices para especies locales representativas como la aguililla pecho rojo, y las directrices para la protección de especies en peligro de extinción y amenazadas, se aplican directamente a la manipulación de las condiciones forestales durante el aprovechamiento maderero, a efecto de proteger los atributos del hábitat para estas especies. Otras políticas estratégicas (Ontario Forest Policy Panel, 1993) y tácticas que rigen la producción maderera (Callaghan, 1994) y la silvicultura (Forest Operations and Silviculture Manual, 1994), si bien no se orientan en forma específica al hábitat de vida silvestre, revisten obviamente un impacto en el suministro y la calidad del hábitat como resultado de sus efectos en la dinámica e integridad del ecosistema (gráficas 2 y 3).<sup>288</sup> Tales políticas entrañan –y probablemente seguirán haciéndolo– efectos tanto positivos como negativos en el hábitat silvestre de ecosistemas forestales, en virtud de la gran escala de las actividades silvícolas y de extracción de madera en toda la provincia.

Necesitamos desarrollar el conocimiento que nos permita comprender estos efectos directos e indirectos en la dinámica de los ecosistemas y de los hábitats de vida silvestre (gráfica 4),<sup>289</sup> de manera que puedan mejorarse las políticas y directrices para preservar las especies silvestres cuando menos en sus niveles actuales en toda la extensión del área de la actividad (AOU, por sus siglas en inglés). Debemos, por lo tanto, diseñar el programa de investigación en el contexto de estas políticas de gran escala. Las directrices (actuales y futuras) y las prácticas de manejo forestal utilizadas a pequeñas escalas para modificar directamente el hábitat de las especies representativas no tendrán una influencia significativa en la conservación del hábitat de vida silvestre a todo lo largo del AOU a menos que se les diseñe en el contexto de políticas estratégicas adecuadas que influyan el hábitat silvestre a mayores escalas.<sup>290</sup>

A fin de institucionalizar el manejo adaptativo al interior del MNR, en 1994 el Consejo de Evaluación Ambiental de Ontario ordenó el establecimiento de dos comités permanentes multisectoriales: el Comité de Política Provincial (*Provincial Policy Committee*) y el Comité Técnico Provincial (*Provincial Technical Committee*); el primero con miembros nombrados por el ministro de Recursos Naturales, y el segundo, con integrantes designados por el viceministro de Recursos Naturales. El Comité de Política Provincial se propone:

---

288. No se reproduce aquí.

289. No se reproduce aquí.

290. MNR, Grupo de Trabajo sobre Otras Especies Silvestres, "Proposal for Research on the Impacts of Timber Management on Other Wildlife" (Propuesta de investigación sobre los efectos del manejo maderero en otras especies silvestres, 7 de septiembre de 1995), pp. 5-6.

- (a) revisar la pertinencia de las políticas provinciales para el manejo maderero, así como aquellos recursos que influyen o se ven afectados por el manejo de los recursos maderables (“las políticas”);
- (b) revisar los niveles de financiamiento de las políticas;
- (c) determinar los efectos de interrelación de las políticas, y
- (d) actuar como comité asesor permanente del MNR en asuntos relacionados con a), b) y c).<sup>291</sup>

El Comité Técnico Provincial recibió el mandato de:

- (a) asegurar que los manuales de aplicación se mantengan actualizados a la luz de los avances en el conocimiento científico y las prácticas de manejo;
- (b) actuar como comité de revisión de los cambios propuestos –ya sea derivados de un campo o de un nivel de política– a cualquiera de los manuales de instrumentación mencionados en el apéndice 7, y establecer prioridades para el trabajo en los manuales de instrumentación vigentes o futuros, y
- (c) ocuparse de cualquier otro asunto identificado por el viceministro.<sup>292</sup>

El Secretariado revisó los resúmenes de discusión de las reuniones del Comité Provincial de Política,<sup>293</sup> en las que el principal tema de debate han sido asuntos de política relacionados con el suministro de madera. El Secretariado revisó los resúmenes para verificar si se revisaron los niveles de financiamiento asociados con la política del MNR en cuanto a “garantizar que ninguna especie disminuya su población a escala provincial como resultado de las actividades de manejo forestal”<sup>294</sup>. Durante las audiencias de la evaluación ambiental de clase, el MNR estimó que la realización de estudios sobre los efectos de la explotación forestal en la vida silvestre y sobre la eficacia de las guías de Ontario para la mitigación de tales efectos tendría un costo anual de \$10 millones.<sup>295</sup> En los años que siguieron a la aprobación de la evaluación ambiental de clase, el personal y el presupuesto del MNR se redujeron alrededor de 50%, y los estudios sobre la escala contemplada durante las audiencias de la evaluación ambiental de clase y previstos en 1995 por el

291. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, apéndice 1.

292. *Ibid.*

293. MNR, Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión, 20 de abril de 1998 – 21 de junio de 2005.

294. MNR, *Forest Operations and Silviculture Manual*, 1ª ed., Ontario: Queen’s Printer, 1995, p. 14.

295. *Informe sobre la revisión de las directrices 2000*, p. 84.

Grupo de Trabajo sobre Otras Especies Silvestres nunca se realizaron.<sup>296</sup> El Secretariado no localizó información sobre ningún debate del Comité Provincial de Política en torno a estas reducciones en los niveles de financiamiento.<sup>297</sup> Respecto del dinero disponible para la investigación, el Comité debatió la posibilidad de usar el dinero de uno de los fideicomisos forestales de la provincia<sup>298</sup> para cubrir las necesidades de investigación asociadas con los objetivos para el mejoramiento de la productividad forestal.<sup>299</sup> Sin embargo, el Comité no trató el tema de una

296. Véase Rob Steedman *et al.*, "Scientific Evaluation of Ontario's Forest Management Guidelines for Fish, Moose, and Tourist Habitat, 1988-1998, or 'Trust Me: I'm an Adaptive Government Scientist'," en G. Blake MacDonald *et al.*, *Adaptive Management Forum: Linking Management and Science to Achieve Ecological Sustainability* (memorias y relatorías del Foro Provincial de Ciencia, 1998, Serie Desarrollo y Transferencia del Conocimiento Científico [1998 *Provincial Science Forum, Science Development and Transfer Series*]), Ontario: Queen's Printer, 1999, p. 37. Véase también Environmental Commissioner of Ontario, "Ontario Regulation 482/95 and the *Environmental Bill of Rights: A Special Report to the Legislative Assembly of Ontario*" (1996), en línea: Environmental Commissioner of Ontario (Comisionado Ambiental de Ontario) <<http://www.eco.on.ca/english/publicat/sp01.pdf>> (consultada el 29 de noviembre de 2005).
297. Véase MNR, Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (18 de mayo de 2000), pp. 5-6: "[Nombre eliminado] presentó una actualización del trabajo del Comité Técnico Forestal Provincial (*Provincial Forest Technical Committee*, PFTC), centrado en el informe de la revisión de las directrices. Señaló que llevará algún tiempo lograr la aprobación e instrumentación, y que la revisión difícilmente cubrirá todas las expectativas. La fecha límite para la entrega del informe final es el 31 de mayo de 2000 y el PFTC planea presentar sus recomendaciones el 15 de junio. Se está desarrollando un modelo preliminar. [...] Los informes del comité han resultado de lo más interesantes para los miembros. Es probable que el Comité Provincial de Política Forestal (*Provincial Forest Policy Committee*, PFPC) quiera dedicar más tiempo a la revisión de las directrices."
298. Véase borealforest.org, en línea: <[borealforest.org](http://www.borealforest.org/index.php?category=ont_nw_forest&page=management)> <[http://www.borealforest.org/index.php?category=ont\\_nw\\_forest&page=management](http://www.borealforest.org/index.php?category=ont_nw_forest&page=management)> (consultada el 14 de diciembre de 2005), donde se señala que la CFSA "[...] estipula el establecimiento de los fideicomisos Forestry Futures Trust y Forest Renewal Trust. Cada fideicomiso está integrado con fondos generados por la industria forestal de Ontario. El fideicomiso Forest Renewal se utiliza para que las empresas lleven a cabo labores de renovación forestal en áreas que recién han talado, en tanto que los proyectos financiados por el Forestry Futures se centran en aumentar el suministro futuro de madera. Los proyectos elegibles se ubican en tres categorías: mejoramiento de rodales, recuperación (por ejemplo, áreas recientemente quemadas) y prevención (áreas forestales susceptibles, por ejemplo, a la infestación de insectos). El comité de cinco personas que revisa las solicitudes y aprueba los financiamientos es independiente del gobierno. El ingreso anual del fideicomiso, presidido por el doctor John Naysmith de la Universidad de Lakehead, es del orden de entre \$8 y \$10 millones".
299. MNR, Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (11 de septiembre de 2003), pp. 2-3 y (9 de diciembre de 2003), p. 4. Véase también el artículo 13 del Acuerdo Forestal de Ontario.

cuenta especial creada en conformidad con la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre (*Fish and Wildlife Conservation Act*) de Ontario, en la que se concentrarían todas las multas, cuotas o derechos (incluidos ingresos derivados de licencias de caza y pesca) pagados en términos de dicha ley para “la conservación o manejo de las poblaciones de especies silvestres o peces, o de los ecosistemas de los que estas poblaciones forman parte”, y/o asuntos “relacionados con las actividades humanas en que interactúan o afectan las poblaciones de peces o de especies silvestres”.<sup>300</sup>

El Secretariado revisó los resúmenes de discusión de las reuniones del Comité Técnico Provincial en busca de información sobre la práctica del manejo adaptativo. En lo que respecta a poner a prueba nuevas guías, uno de los resúmenes de discusión incluyó la siguiente explicación sobre la publicación de una nueva guía sobre el águila pescadora:<sup>301</sup>

Acuerdo: Se llevan a cabo pruebas pilotos para las recomendaciones que conciernen a directrices con mayor incertidumbre. Las recomendaciones propuestas para la guía sobre el águila pescadora son razonables y están bien fundamentadas, por lo que no es necesario llevar a cabo una prueba piloto para dicha guía. La versión corregida de la guía sobre el águila pes-

300. Véanse los debates de la Asamblea Legislativa de Ontario en torno al proyecto de ley 139, *An act to promote the conservation of fish and wildlife through the revision of the Game and Fish Act* (Ley para promover la conservación de la pesca y la vida silvestre a través de la revisión de la Ley sobre Caza y Pesca), 9 de junio de 1997; 26 de noviembre de 1997; 8 de diciembre de 1997, y 18 de diciembre de 1997, en línea: Legislative Assembly of Ontario, Hansard <<http://www.ontla.on.ca/hansard/index.htm>> (consultada el 14 de diciembre de 2005); así como Ontario, Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, pp. 327-328; Documento de prueba uno – “Value for Money Audits and Reviews and Special Audits Conducted in 1997/98, Special Audits, Ministry of Natural Resources, Report on Fish and Wildlife Special Purpose Account”; Ontario, Office of the Provincial Auditor, *1998 Annual Report*, p. 172; “Ministry of Natural Resources – Fish and Wildlife Program”; Ontario, *2000 Provincial Auditor’s Special Report on Accountability and Value for Money*, capítulo 4: “Follow-up: Fish and Wildlife Program”, en línea: Office of the Auditor General of Ontario <[http://www.auditor.on.ca/en/reports\\_en.htm](http://www.auditor.on.ca/en/reports_en.htm)> (consultada el 14 de diciembre de 2005). Véanse también *Fish and Wildlife Conservation Act*, S.O. 1997, c. 41, s. 85; *Heritage Hunting and Fishing Act*, S.O. 2002, c. 10, s. 2(3)8 y “Heritage Hunting and Fishing Act”, en línea: Peaceful Parks Coalition <[http://www.peacefulparks.org/ppc/campaigns\\_hunt\\_heri.htm](http://www.peacefulparks.org/ppc/campaigns_hunt_heri.htm)> (consultada el 14 de diciembre de 2005).

301. En una reunión del Comité Provincial de Política Forestal se planteó: “[Nombre eliminado] se refirió al nuevo enfoque de revisar una guía en forma rápida, con base en los nuevos conocimientos sobre el águila pescadora”; MNR, Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (21 de junio de 2005), p. 3.

cadora ha de incluir un párrafo en el que se describa el enfoque para el monitoreo de la eficacia para las reglas revisadas.<sup>302</sup>

Personal del MNR relató así una discusión sobre la aplicación de las pruebas piloto (y cómo éstas se relacionan con el monitoreo de la eficacia de las directrices y el manejo adaptativo) en una reunión anterior del Comité Técnico Forestal Provincial:

Se discutió la aplicación de las prueba pilotos y el monitoreo de la eficacia. La primeras incluirían los efectos ecológicos y la viabilidad económica. A su vez, los efectos ecológicos pueden abordarse mediante el proceso de manejo adaptativo que consiste en el monitoreo de la eficacia y la revisión de las guías.

[Funcionario del MNR – Nombre eliminado] proporcionó información de referencia en torno a la eficacia de las directrices sobre águila, águila pescadora y garzón azul. El aprovechamiento forestal en las proximidades de los nidos al parecer no provocó efectos perjudiciales en ellos. Por lo tanto, no parece ser necesario llevar a cabo una prueba piloto para las recomendaciones.

[Funcionario del MNR – Nombre eliminado] recordó al Comité los términos legales<sup>303</sup> respecto de las pruebas piloto: para el monitoreo de la eficacia, siempre que sea factible y con la recomendación del Comité Técnico Forestal Provincial (*Provincial Forest Technical Committee*, PFTC), y para el monitoreo de la eficacia: cada guía deberá someterse a revisión.

En Ontario, el monitoreo local, por parte de la industria, de los efectos de la tala en la vida silvestre no es un requisito, excepto cuando el titular de una licencia forestal sustentable propone realizar actividades en un área de preocupación que difiere de las prescritas en las directrices de manejo forestal de la provincia.<sup>304</sup> El Secretariado examinó los resúmenes de las reuniones del Comité Técnico Provincial para tratar de ubicar referencias a la incorporación de resultados de investigación de programas locales de “monitoreo de excepciones” durante la revisión de las guías de manejo forestal. Encontró una alusión pertinente, con res-

302. MNR, Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (12 de mayo de 2005), p. 3. Véase también el *Informe sobre la revisión de las directrices 2000*, p. 84: “Una de las principales observaciones que derivamos del presente estudio es que el nivel del monitoreo de los efectos y la eficacia es inadecuado en contraste con el monitoreo silvícola”.

303. De las condicionantes 38 (e) y (f) de la Resolución Declaratoria de 2003 del Consejo de Evaluación Ambiental de Ontario relativa a la renovación de la *Timber Class EA* con un nuevo conjunto de términos y condicionantes (*2003 Declaration Order renewing the with a new set of terms and conditions*), en línea: MNR <[http://www.ene.gov.on.ca/envision/env\\_reg/er/documents/2003/RA03E0004.pdf](http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/er/documents/2003/RA03E0004.pdf)> (consultada el 25 de noviembre de 2005).

304. FMPM 1996, p. A-133.

pecto a la revisión de la guía de 1983 sobre águila pescadora.<sup>305</sup> El resumen de la discusión señala que “[s]e discutieron someramente los resultados del monitoreo de excepciones, pero no se les aplicó para revisar la guía”.<sup>306</sup>

Los planificadores del manejo forestal aportan sus opiniones y comentarios en torno a las guías de manejo y solicitan al MNR orientación. El MNR ofrece orientación e interpretaciones adicionales respecto de las guías en forma de “notas de interpretación” (*Interpretation Notes*) y “preguntas y respuestas” (*Q&A*) sin consultar para ello al Comité Técnico Provincial.<sup>307</sup> En una reunión del Comité Técnico Provincial se explicó:

305. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (12 de mayo de 2005) (borrador), p. 2: “[Nombre eliminado] aportó el contexto para las guías, las bases científicas y los cambios propuestos. Comenzó con la problemática y la justificación para la guía sobre águila pescadora, en la que se aborda la drástica reducción de las poblaciones de la especie en las décadas 1950-1970. Resumió las guías y los parámetros, pero comentó que las recomendaciones originales en realidad carecían de fundamento científico sólido. Las poblaciones de águila pescadora aumentaron luego de la prohibición del uso de DDT; hoy su distribución se ha extendido y gozan de salud, tanto que la especie ya no está clasificada como ‘amenazada’. Demostró que los factores de perturbación, tales como las actividades recreativas, también pueden afectar al águila pescadora, aunque la especie ha demostrado ser sorprendentemente adaptable. [Nombre eliminado] examinó un estudio retrospectivo que documentó los efectos de los caminos y de diversas actividades de manejo forestal en el águila pescadora en Ontario (muestra de 150 nidos), y que concluyó que no se registraron efectos detectables de ninguna actividad en la reocupación de la productividad en el largo plazo. Sin embargo, este estudio no documentó los posibles efectos de la perturbación en la anidación durante el verano del año de la actividad (las referencias son en cierta forma ambiguas, pero sugieren que puede haber efectos ‘a lo largo del año’). El águila pescadora no parece ser especialmente vulnerable a los caminos, excepto cuando éstos se encuentran relacionados con otras fuentes de perturbación humana. [Nombre eliminado] describió los cambios recomendados para las directrices correspondientes a la zona de amortiguamiento junto con las restricciones a la tala propuestas. [...] [Nombre eliminado] demostró cómo las recomendaciones esbozadas por [nombre eliminado] se incorporaron en una guía revisada con base en el modelo científico para las guías propuesto por el PFTC [...] [Nombre eliminado] preguntó al Comité si había cumplido con las condicionantes 38 (d, e, f) de la Resolución Declaratoria para la revisión de una guía. Se discutió someramente la información del programa de monitoreo de las excepciones, pero no se utilizó para el estudio.” El Secretariado procuró obtener una copia del “modelo científico para las guías” propuesto, y al que se alude arriba, pero se le dijo que en realidad no existe un modelo formal; comunicación personal con David Euler, 6 de diciembre de 2005.
306. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (12 de mayo de 2005) (borrador), p. 2.
307. Comunicación personal con David Euler, 6 de diciembre de 2005. Véanse, por ejemplo, MNR, “FMP Notes Number 1A – Old Growth” (9 de diciembre de 2004) (categoría: interpretación; estado: final), y MNR, “Forest Management Guidelines for the Provision of Marten Habitat (Nota de interpretación)” (30 de septiembre de 2004).



Cuando los cambios dan lugar a una “nota de interpretación” o a preguntas y respuestas (Q&A), se les transmite a través de sesiones de capacitación. Estas decisiones corresponden a la Sección de Política Forestal.<sup>308</sup>

El resumen de discusión de la reunión afirma más adelante:

Sugerencia: Este tipo de decisión podría llevarse al PFTC (Comité Técnico Forestal Provincial).<sup>309</sup>

Instrumentar el manejo adaptativo a través de la planeación del manejo forestal resulta un proceso caro y que lleva mucho tiempo.<sup>310</sup> En ocasiones también da como resultado errores debido a las limitaciones de los modelos computarizados o a la insuficiencia de datos de origen.<sup>311</sup> El MNR ha explicado que no monitorea la eficacia de ningún programa de cómputo o manual para la planeación del manejo forestal aparte de las guías para las que la *Timber Class EA* ordena el monitoreo:

No se cuenta con un programa de monitoreo de la eficacia (en términos de lo requerido por la Resolución Declaratoria sobre la *Timber Class EA*) para

308. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (20 de octubre de 2004), p. 2.

309. *Ibid.*

310. Véase Westwind, “Forest Management Plan for the French-Severn Forest, Parry Sound District, Southcentral Region, O.M.N.R., for the 20-year period from April 1, 1999 to March 31, 2019” (Plan de manejo forestal para el bosque French-Severn, distrito Parry Sound, región centrosur, O.M.N.R., para el periodo de veinte años del 1 de abril de 1999 al 31 de marzo de 2019), p. 12: “Idealmente, la planeación de asignaciones debió haber sido un proceso iterativo que entrañara la aplicación del modelo de hábitat para determinar la ubicación de las zonas de hábitat preferido; el establecimiento de asignaciones tentativas fuera de las áreas de hábitat crítico; la reaplicación del modelo para determinar el impacto en las proyecciones de hábitat; la revisión de las asignaciones siempre que fuera posible, y la aplicación del modelo nuevamente. Además, muchas de las áreas de hábitat preferido para las tres especies en proceso de modelación se traslaparán, y de haberlo permitido el tiempo, se habría realizado un esfuerzo para identificar estas áreas (tarea fácil con el programa ArcView) a efecto de evitar la asignación en ellas. Ello habría resultado de particular importancia para especies cuyos elementos de hábitat crítico no han sido ubicados en mapas o ni siquiera identificados, entre ellas el pico carpintero o picamaderos norteamericano y la marta americana, así como algunos elementos del hábitat del alce americano, en particular el de invierno tardío. Desafortunadamente, esto no fue posible al final debido a las limitaciones de tiempo. Otra consideración por la que resulta poco factible que este proceso se realice con frecuencia es que integrar un patrón con las asignaciones planeadas requiere mucho tiempo y es muy caro.” Véase también G. Baskerville, “Implementation of Adaptive Approaches in Provincial and Federal Forestry Agencies” (trabajo presentado en el ‘Seminario de Política ambiental’, Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados, Laxenburgo, Austria, 18-20 de junio, 1979).

311. Véase el apéndice 6.

la matriz de hábitats silvestres del Modelo de Manejo Forestal Estratégico (*Strategic Forest Management Model*, SFMM), otros elementos del propio SFMM o el *Manual para la planeación del manejo forestal*. Esto no significa que las especies identificadas en la matriz de hábitats silvestres no hayan sido, o no vayan a ser, consideradas en los programas de monitoreo de la eficacia de las guías formulados en respuesta a nuestro empeño por examinar detenidamente el conjunto de guías de manejo forestal.<sup>312</sup>

#### 5.3.4.2 Emulación de los patrones de perturbación natural

En el sistema de guías para el manejo forestal de Ontario, la principal forma de proteger a las especies silvestres de los posibles efectos perjudiciales derivados de la explotación forestal ha consistido en planear que se mantengan permanentemente distribuciones representativas de hábitat para las especies silvestres representativas e indicadoras a lo largo de las UMF. Como resultado de anteriores iniciativas de planeación, algunas UMF contienen paisajes en los que el hábitat está distribuido con un patrón que asemeja un “tablero de ajedrez”, con alternancia de parcelas intactas y desmontadas.<sup>313</sup> Este enfoque para el aprovechamiento forestal se basó en las directrices para el alce americano como especie representativa, en las que se plantea que las especies prefieren las orillas del bosque (para palear en claros y luego refugiarse en las arboledas).<sup>314</sup> En cuanto al tipo de hábitat, en algunas áreas la tala por clareo ha dado como resultado una conversión forestal de especies de madera suave a especies de madera dura.<sup>315</sup> Además, las directrices originales para las especies representativas de Ontario se centraron en especies (como el alce americano y el venado) que medran en hábitats de sucesión temprana (o posteriores a la tala), caracterizados por la predominancia de árboles jóvenes. En 1994, el Consejo de Evaluación Ambiental ordenó que se formularan directrices para dos especies asociadas con hábitats de sucesión tardía (o maduros): la marta americana y el pico carpintero o picamaderos norteamericano.

312. Correo-e de [Funcionario de alto rango – MNR] a David Euler (23 de junio de 2005), asunto: Monitoreo de la eficacia.

313. Véase Environmental Commissioner of Ontario, *2001/2002 Annual Report*, Ontario: Queen’s Printer, 2002, p. 50.

314. W. Robert Watt y W. Robert Parton, “Applying the Edge: Area Ratio to Habitat Management”, MNR Northeastern Science and Technology Technical Note 001, agosto de 1992, en línea: MNR <<http://nesi.mnr.gov.on.ca/spectrasites/internet/nesi/media/documents/main/netn001.pdf>> (consultada el 24 de noviembre de 2005).

315. Véase Sierra Club de Canadá, “The State of Ontario’s Forests: A Cause for Concern” (2002), p. 5, en línea: Sierra Club de Canadá <<http://www.sierraclub.ca/national/programs/biodiversity/forests/state-of-the-forests/scc-ontario-forests.pdf>> (consultada el 12 de diciembre de 2005).

El sistema de manejo forestal de Ontario está modificando su aproximación, de un enfoque centrado en planear en función de las especies, hacia otro con una visión más de paisaje; ello partiendo de la teoría de que si el bosque puede talarse y regenerarse de manera que se emulen tanto la escala como el patrón de la deforestación y la reforestación naturales, resultantes de los incendios forestales,<sup>316</sup> entonces el equilibrio del ecosistema podrá mantenerse, toda vez que las especies vegetales y animales están adaptadas a episodios periódicos de fuegos catastróficos y la tala contrarrestará, en parte, los efectos de las actividades de prevención y control de incendios que se realizan por motivos sociales y económicos.<sup>317</sup>

Por lo que respecta a la distribución de hábitats, en conformidad con la *Guía de manejo forestal para la emulación de patrones de perturbación natural (Forest Management Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation)* de Ontario<sup>318</sup>, se han puesto en marcha iniciativas para lograr que los paisajes posteriores a la tala se asemejen más a los escenarios posteriores a los incendios (grandes extensiones yermas con tocones o cepas, desechos derivados de la tala e islas de árboles en pie; un marcado énfasis en el uso de quemas prescritas para simular los procesos químicos asociados a los incendios forestales; la creación de orillas forestales irregulares, y grandes superficies de bosque intactas para brindar “hábitat boscoso interior” a las especies que lo requieren).<sup>319</sup> Entre los planificadores del manejo forestal predomina la sensación de que es preciso “normalizar” mediante la tala buena parte del bosque al interior del AOU, para contrarrestar los efectos del control forestal (el que los bosques se hagan “demasiado viejos”) y eliminar la apariencia de tablero de ajedrez

316. Ontario, “Policy Framework for Sustainable Forests” (Marco de política para bosques sustentables) (6 de abril de 1994), apartado 3.1: “Principios para la preservación de los bosques: [...] – Las prácticas forestales, incluidos todos los métodos de aprovechamiento, han de emular, dentro de los límites de los requerimientos silvícolas, los patrones de paisaje y perturbación naturales.” Véase también la sección 2(3) de la CFSA: “El Manual para la planeación del manejo forestal dispondrá las bases para determinar la sustentabilidad de los bosques de la Corona de manera congruente con los siguientes principios:

1. Deberán conservarse bosques de la Corona de gran extensión, saludables, diversos y productivos, así como sus procesos ecológicos y diversidad biológica.
2. La salud y el vigor de los bosques de la Corona en el largo plazo deberán sostenerse mediante prácticas forestales que, dentro de los límites de los requerimientos silvícolas, emulen los patrones de paisaje y perturbación naturales, al tiempo que reducen al mínimo los efectos perjudiciales en su flora, su fauna, sus cursos de agua, suelo y aire, así como también en sus valores sociales y económicos, incluidos valores recreativos y patrimoniales.”

317. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 159.

318. (Versión 3.1) (noviembre de 2001), Ontario: Queen’s Printer, 2002.

319. *Ibid.*

del paisaje. También es manifiesta la impresión de que las guías de manejo específico por especie que evitan la tala en ciertas áreas pueden tener el efecto de atribuir injustamente mayor prioridad a la conservación de las especies por encima del suministro maderero en ciertas unidades de manejo.<sup>320</sup> Además, se registra inquietud en el sentido de que el enfoque de manejo forestal que se propone asegurar la protección de las especies mediante prescripciones específicas en materia de hábitat, pueda afectar en forma negativa el equilibrio ecológico de no ser compatible con la simulación de un paisaje posterior a un incendio.<sup>321</sup> Por ejem-

320. Véase, por ejemplo, "Forest Management Plan for the Brightsand Forest, Thunder Bay District, Northwestern Region, MNR, Bowater Pulp and Paper Canada Inc., for the twenty year period from April 1, 1999 to March 31, 2019" (Plan de manejo forestal para el bosque Brightsand, distrito Thunder Bay, región noroeste, O.M.N.R., para el periodo de veinte años del 1 de abril de 1999 al 31 de marzo de 2019), p. 87: 2.3.2.3.2 *Management Restrictions and Impacts of the Caribou Mosaic on Fibre Supply* (Restricciones de manejo y efectos del "mosaico para el caribú" en el suministro de fibra): "La aplicación del 'mosaico de hábitat para el caribú' restringe la capacidad de regular y 'normalizar' el bosque. Para normalizar el bosque Brightsand, la meta es explotar la mayor cantidad de madera vieja posible ('principio de lo más maduro primero'), dejando al mismo tiempo algunos rodales como reservas para aprovechamiento futuro. Se reconoce que la explotación forestal con base en el 'principio de lo más maduro primero' está limitada por factores operativos y económicos, así como consideraciones derivadas de la modelación. En general, el mosaico de hábitat para el caribú restringe las operaciones de tala a las llamadas parcelas A y a zonas fuera del área del mosaico durante los siguientes veinte años (en áreas de circunvalación y reservas adyacentes a sitios de clareo reciente se permite cierto aprovechamiento para este periodo de cinco años, con el propósito de reducir al mínimo el hábitat del alce y fomentar el del caribú). Sin embargo, desde la perspectiva del suministro de madera, los árboles maduros y sobremaduros en las parcelas de exclusión del mosaico para el caribú continuarán envejeciendo y deteriorándose antes de que puedan ser aprovechadas. Ello dará como resultado un aumento en las áreas inoperables, mayores reducciones en el suministro futuro de madera y una estructura por categoría de edad desequilibrada en este bosque, dada la gran proporción de la superficie correspondiente a parcelas E." *Ibid.*, p. 84: "A la industria forestal le sigue preocupando el hecho de que las decisiones finales respecto de las asignaciones para tala en el bosque Brightsand tienden a inclinarse hacia el manejo del hábitat del caribú a expensas de la industria silvícola".
321. J.M. Landstrom y R.S. Rempel, "Riparian Disturbance Rates in Natural and Managed Landscapes of the Boreal Forest" ("Índices de perturbación ripariana en paisajes naturales y manejados del bosque boreal"), en *Proceedings of the Sustainable Forest Management Network Conference; Advances in Forest Management: From Knowledge to Practice* (Relatorías de la Conferencia de la Red para el Manejo Sustentable de los Bosques; Logros en el manejo forestal: del conocimiento a la práctica) (13-15 de noviembre de 2002, Edmonton, Alberta), p. 350: Resumen. "El propósito del manejo ripariano (a lo largo de las riberas) es proteger la calidad del agua, el hábitat de los peces y la biodiversidad. La Ley de Sustentabilidad Forestal de la Corona (*Crown Forest Sustainability Act*, 1994) estipula que el manejo forestal debe emular los patrones de perturbación natural. Sin embargo, la Ley de Pesca (*Fisheries Act*), de índole federal, dispone que la protección del hábitat de los peces debe tener

plo, impedir la tala en zonas de amortiguamiento riparianas (con el propósito de proteger el hábitat de peces) puede resultar contranatural.<sup>322</sup> Científicos federales y provinciales que estudian la diversidad de las aves canoras en zonas riparianas y tierra adentro en el noreste de Ontario han planteado que “se requiere un mayor entendimiento de la importancia de los hábitats riparianos para las comunidades de aves canoras, si lo que se pretende es aumentar al máximo el papel de estas regiones en la conservación de la diversidad biológica de la avifauna en el bosque boreal mixto”.<sup>323</sup>

El Comité Técnico Provincial se enfrentó a esta cuestión en 2001, cuando Ontario elaboró nuevas directrices de manejo forestal para la protección del hábitat de los peces. Un empleado del MNR explicó el compromiso alcanzado entre emular los patrones de perturbación natural y específicamente proteger el hábitat de los peces mediante el mantenimiento de arboledas riparianas de amortiguamiento:

- Podrán realizarse actividades de manejo forestal en la orilla de los lagos en términos de las directrices propuestas, en conformidad con la Ley de Pesca, siempre y cuando se sigan diversas medidas de protección.
- Si bien se considera que los incendios pueden arder hasta las orillas, el enfoque adoptado en estas directrices es que la temperatura deberá mantenerse y, por tanto, deberá conservarse la sombra.<sup>324</sup>

---

prioridad en zonas donde las operaciones forestales pueden afectar lagos o arroyos. Las Directrices de Manejo Maderero para la Protección del Hábitat de los Peces (*Timber Management Guidelines for the Protection of Fish Habitat*) (MNR, 1988) se formularon para apoyar a los administradores forestales en la planeación de operaciones forestales en conformidad con la Ley de Pesca. Estas directrices prescriben áreas de manejo ribereño de 30 a 90 metros alrededor de la mayoría de los arroyos y lagos, en donde las actividades silvícolas y de aprovechamiento se modifican para proteger los valores de los cuerpos de agua y sus riberas. Si bien el propósito de las áreas de manejo ribereño es proteger estas zonas, es posible que estén dando lugar a bosques de composición y estructura contranaturales. Los incendios naturales no siguen los linderos de las áreas de manejo ribereño y por lo tanto pueden dar lugar a índices de perturbación ribereña distintos de los resultantes de la tala. [...] El objetivo de este proyecto es apoyar con bases científicas las modificaciones a la política de manejo de áreas riparianas, proporcionar información sobre el intervalo natural de variación en los índices de perturbación ripariana, y fomentar decisiones mejores y más fundamentadas en relación con el manejo ribereño para emular la perturbación natural.”

322. *Ibid.*

323. Erin Mosley, Stephen B. Holmes y Erica Nol, “Songbird diversity and movement in upland and riparian habitats in the boreal mixedwood forest of northeastern Ontario”, *Can. J. For. Res.* [a publicarse en 2006], renglones 46-48.

324. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (28 de febrero de 2001), p. 3. Véase también MNR, “Forest Management Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation” (*Guía de manejo forestal para la emulación de patrones de*

El aprovechamiento forestal en zonas riparianas puede desencadenar un proceso de evaluación ambiental federal que, a su vez, exigiría tomar en consideración el impacto de la tala en las aves migratorias, como parte de la evaluación de los efectos ambientales de la actividad forestal.<sup>325</sup>

Por lo que respecta al tipo de hábitat, se está investigando si las especies asociadas con bosques maduros realmente requieren un hábitat de bosque maduro o si necesitan simplemente ciertas características que suelen estar asociadas con este tipo de bosque, tales como desechos leñosos gruesos, de árboles muertos y derribados.<sup>326</sup> La respuesta a esta inte-

---

*perturbación natural*) (versión 3.1, noviembre de 2001), p. 16: "Perturbación en zonas de preocupación" "La planeación de las actividades de manejo forestal entraña garantizar que los valores forestales sensibles a la perturbación del bosque tienen una protección adecuada. Las áreas alrededor de estos sitios sensibles se llaman 'zonas de preocupación' (AOC, por sus siglas en inglés) y en ellas se aplican prescripciones para proteger los valores identificados. Así, por ejemplo, los sitios de anidación identificados de águilas de cabeza blanca, garzones azules y águilas pescadoras están siempre protegidos con zonas de amortiguamiento tanto en las que no se permite la tala como de aprovechamiento restringido, a efecto de garantizar que la perturbación a los sitios de anidación se mantiene en el nivel mínimo. Si las cualidades de filtración gruesa de la *Guía sobre patrones de la perturbación natural* resultan insuficientes para proteger estos sitios de anidación, entonces se hará necesario aplicar las directrices de filtro fino específicas para las especies (véase la gráfica 2) [no reproducida aquí]."

325. Según lo estipulado en el artículo 46 del Reglamento sobre la Lista de Inclusión (*Inclusion List Regulations*), SOR/94-637 adoptado en conformidad con la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*), S.C. 1992, c. 37, una actividad que entrañe "el deterioro, alteración o destrucción del hábitat de los peces mediante la eliminación de la vegetación en o adyacente a un cuerpo de agua que requiera la autorización del ministro de Pesca y Océanos conforme a la subsección 35(2) de la Ley de Pesca, o autorización en términos de los reglamentos adoptados por el Gobernador en Consejo en apego a dicha Ley" se considerará un "proyecto" para el que se debe realizar una evaluación ambiental en términos de la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental.

326. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (20 de junio de 2002), p. 4: "Actualización de la investigación sobre hábitat de la marta americana – [Funcionario de alto rango del MNR – Nombre eliminado]" "[Nombre eliminado] describió el trabajo realizado a la fecha en torno a la marta americana como especie indicadora, y sobre si la marta en realidad requiere de un bosque maduro para mantener una población saludable. Se observó que las condiciones climáticas también tienen una influencia determinante en las poblaciones de marta, en algunas zonas tal vez incluso más que la edad del rodal forestal. Existe la hipótesis de que las zonas boscosas no se convierten en hábitat de marta sino hasta que los rodales o arboledas alcanzan 60 años de edad. Estos estudios pueden llegar a sugerir que 60 años sea un umbral demasiado elevado, y que tal vez 40 años resultarían suficientes. Esto aumentaría la disponibilidad de madera. Se preguntó si la investigación aborda la cuestión de si se está protegiendo suficiente hábitat. De los resultados del estudio

rrogante podría determinar cuánto tiempo se dejan los árboles en pie, antes de talarlos, pues puede ocurrir que se encuentre la manera de crear en bosques más jóvenes, mediante tratamientos silvícolas, condiciones forestales similares a las que se registrarían muchos años después en un proceso de maduración natural del bosque.<sup>327</sup> Esta cuestión reviste importancia desde la perspectiva de la explotación forestal, ya que los árboles que envejecen o maduran demasiado pierden su valor maderable comercial. Desde una perspectiva de la conservación de la vida silvestre, la cuestión es si periodos de rotación más cortos permitirían sustentar las poblaciones de especies silvestres en sus niveles históricos, con base en la cantidad, tipo y distribución del hábitat disponible en el paisaje en determinado momento.<sup>328</sup>

---

puede inferirse que el enfoque de las especies indicadoras tal vez no sea la mejor guía. También es posible que se concluya que otras especies son mejores indicadores. Si la marta no es una especie indicadora adecuada para hábitats de bosque maduro, ello no significa que no exista una necesidad de este tipo de hábitat. El estudio puede demostrar que las zonas núcleo todavía son importantes para otros valores y especies. Es probable que se requieran áreas lo mismo núcleo que de toda una gama de edades." Véase también MNR, "FMP Notes Number 1A – Old Growth" (9 de diciembre de 2004), p. 4: "La política sobre bosques maduros no orienta acerca de si los rodales de este tipo de bosque manejados conforme al sistema de corta de protección pueden contribuir al logro del indicador para bosques maduros de la gráfica A-5. El FMPM presenta una recomendación de manejo silvícola, a manera de prescripción y como posible opción. Es posible que el equipo de planeación pretenda, al concluir la primera fase de un sistemas de tres o cuatro fases (en el que se conservan las características del bosque maduro), clasificar los rodales como hábitat que proporciona las condiciones funcionales de madurez para las especies que así lo requieren. Puesto que esta opción de ninguna manera equivale a la de áreas de bosque maduro definidas en el informe de referencia, los equipos de planeación deberán discutir este aspecto con sus especialistas regionales"; y p. 5: "Las normas de procedimiento silvícola reflejan las técnicas de manejo que aportan atributos estructurales asociados con los bosques maduros en áreas de aprovechamiento forestal".

327. Véase T.P. Sullivan *et al.*, "Old-Growth Attributes in Intensively Managed Forests: Integration of Stand Productivity with Mammal Diversity" ("Atributos de madurez en bosques de manejo intensivo: integración de la productividad forestal con la diversidad en las especies de mamíferos"), en *Proceedings of the Sustainable Forest Management Network Conference; Advances in Forest Management: From Knowledge to Practice* (Relatorías de la Conferencia de la Red para el Manejo Sustentable de los Bosques; Logros en el manejo forestal: del conocimiento a la práctica) (13-15 de noviembre de 2002, Edmonton, Alberta).

328. Véase MNR, *State of the Forest Report (2001)*, Ontario: Queen's Printer, 2002, pp. 4-84: "Area Harvested and Average and Maximum Size of Clearcuts" ("Superficie aprovechada y extensión máxima y promedio de los claros"). Véase también MNR, "Habitat Management Guidelines for Warblers of Ontario's Northern Coniferous Forests, Mixed Forests or Southern Hardwood Forests" (Directrices para el Manejo del Hábitat del Chipe en los Bosques de Coníferas del Norte, Bosques Mixtos y Bosques de Madera Dura del Sur de Ontario, 1984), p. 20: "A corto plazo, los chipes

#### 5.3.4.2.1 *Los límites aceptables de la variación natural*

En los planes de manejo forestal identificados por los Peticionarios, para cada especie indicadora seleccionada por el equipo de planeación se realizó una “curva de rendimiento” en la que se muestra cómo la cantidad del hábitat para esa especie variaría en la UMF a lo largo del tiempo, con la aplicación de la alternativa de manejo elegida. Esta “curva” se comparó luego con otra que representa un “escenario natural de referencia”, reflejo de una estimación de qué tanto hábitat estaría disponible para la especie en cuestión en la UMF con el paso del tiempo si no se registrara intervención humana alguna. Este cálculo se realizó sin excesivo rigor a partir de la modelación de intervalos de retorno de los incendios. Una alternativa de manejo se considera aceptable si la cantidad de hábitat preferido para una especie como resultado de su instrumentación no cae más de 20 por ciento por debajo de la menor cantidad que estaría disponible en el “escenario de perturbación natural”.<sup>329</sup>

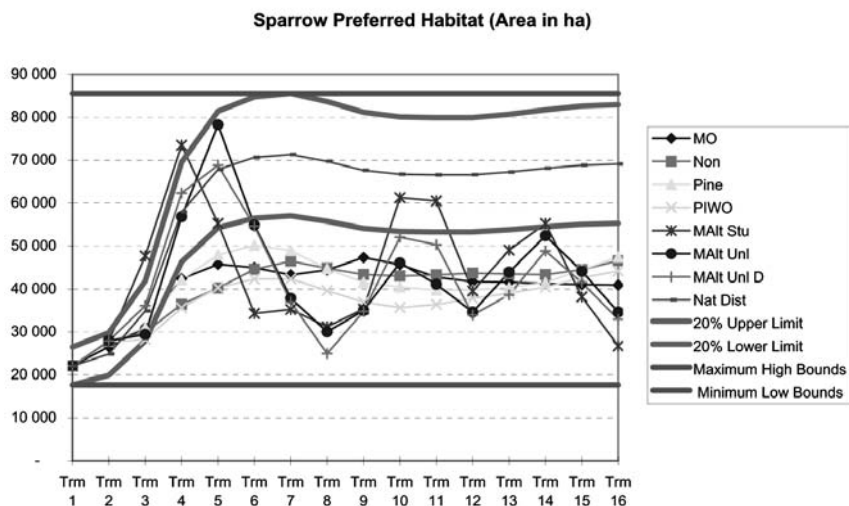
---

que requieren bosques maduros tolerarán apenas algo más que la tala selecta de unos cuantos árboles. Se les podrá acomodar sólo si se conservan grandes remanentes de bosque sin talar, o bien –en caso de que la tala por clareo sea el procedimiento adoptado– si se establecen periodos de rotación largos que permitan que siempre haya áreas extensas de bosques maduros a viejos disponibles en cualquier área de manejo.”

329. Véase, por ejemplo, MNR, “Landscape Analysis & Assessment Paper for Southcentral Region Management Units – 2004 SCR FMP Teams” (Documento de análisis y evaluación del paisaje para las unidades de manejo de la región centrosur – Equipos SCR FMP 2004) (30 de enero de 2002), pp. 8-9: “Límites de la variación natural:” “El escenario natural de referencia o escenario NULO debe, supuestamente, reflejar el desarrollo del bosque con el paso del tiempo, cuando está sujeto a fuerzas de perturbación y sucesión naturales. Los resultados de los casos nulos del SFMM sirven para establecer los límites superior e inferior de la sustentabilidad con los cuales evaluar las alternativas de manejo. A efecto de generar límites superior e inferior aceptables para las cuatro categorías de prueba no espaciales, se construyen dos líneas que son +20% del valor máximo (nivel superior) y -20% del nivel mínimo (nivel inferior) del escenario de referencia promedio (véase la gráfica 7) [no se reproduce aquí].”



Gráfica 6. Curva de rendimiento que refleja las reducciones proyectadas en el hábitat del gorrión a lo largo de 160 años conforme a distintas alternativas de manejo forestal y en relación con un escenario natural de referencia<sup>330</sup>



Científicos del MNR han afirmado que desde un enfoque ecosistémico del manejo forestal las actividades humanas han de ser “cuando menos neutrales en su impacto”,<sup>331</sup> y es política del MNR “asegurar que ninguna especie disminuye a escala provincial como resultado de las actividades forestales”.<sup>332</sup> Sin embargo, puesto que no se han establecido metas regionales o provinciales para el hábitat de especies silvestres, más allá del requerimiento –en el cuadro A-2 del *Manual para la planeación del manejo forestal*– de que la alternativa de manejo elegida no amenace el hábitat preferido a escala ecorregional, la actual orientación del MNR en cuanto a emulación de los escenarios de perturbación natural permite a los planificadores del manejo forestal seleccionar alternativas de manejo que a largo plazo conducirán a una reducción en la cantidad de hábitat preferido para las aves migratorias incluidas como

330. MNR, “Forest Management Plan for the Temagami Management Unit, North Bay District, Northeast Region, for the 20-year period from April 1, 1999 to March 31, 2019” (Plan de manejo forestal para la unidad de manejo Temagami, distrito North Bay, región noreste, para el periodo de veinte años del 1 de abril de 1999 al 31 de marzo de 2019). Véanse las instrucciones, *supra* nota 329.

331. Paul A. Gray y Robert J. Davidson, “An Ecosystem Approach to Management: A Context for Wilderness Protection”, (2000) *USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-15*, vol. 2, p. 60.

332. MNR, *Forest Operations and Silviculture Manual*, 1ª ed., Ontario: Queen’s Printer, 1995, p. 14.

especies indicadoras de la sustentabilidad en los planes de manejo forestal en Ontario.

### 5.3.5 *Objetivos de población para las especies de vida silvestre*

Se ha suscitado un debate respecto de si la planeación del manejo forestal en Ontario deberá incorporar, o no, objetivos de población para las especies silvestres (u objetivos de hábitat como indicadores indirectos de objetivos de población). En 1994, en el documento Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, el Consejo de Evaluación Ambiental expuso la siguiente conclusión:

También nos queda claro que la información de que se dispone actualmente sobre los vínculos causa-efecto entre los niveles del hábitat específico para la vida silvestre, por un lado, y sus poblaciones, por el otro, resulta insuficiente como para optar por un manejo que considere objetivos de hábitat silvestre cuantificados como requisitos básicos mínimos en la planeación del manejo maderero. [...] Consideramos que la mera cuantificación de un valor forestal (es decir, la madera) de ninguna manera le confiere prioridad o lo coloca por encima de los restantes, para los que se está brindando protección. No estamos de acuerdo en que la clave para elevar el nivel de otros valores radique en establecer "objetivos" para ellos. La Ley de Evaluación Ambiental estipula una protección igual para todos los valores forestales, y en nuestra opinión los valores no maderables comparten la protección de la Ley en forma equitativa con los productos maderables. El mero hecho de establecer metas como objetivos para uno o algunos de ellos no modifica esto.<sup>333</sup>

Sin duda, el decano Gordon Baskerville señaló que él no recomendaba un cambio global en el enfoque actual de manejo del MNR. Luego de describir su preferencia por un proceso de manejo que utilice modelos cuantitativos de predicción con mayor frecuencia que la registrada hoy día por el MNR, el doctor Baskerville señaló que él no reemplazaría el enfoque de las directrices en lo inmediato.

El MNR ha señalado que reconoce la necesidad de avanzar en general hacia un manejo integral de los recursos y, como se señala en el capítulo 11, la condición 107 impide al MNR volver a errar en este compromiso. También observamos que este compromiso se extiende a la revisión, desarrollo y mejoramiento continuos de los manuales para la instrumentación.

Como resultado de una revisión de la operación y eficacia de las guías de manejo forestal de Ontario, realizada en 2000 en apego a lo dispuesto en la *Timber Class EA*, los autores señalaron:

333. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 289.

De hecho resulta difícil evaluar si el nivel de protección establecido es suficiente cuando los objetivos establecidos en las guías son insuficientes. Por ejemplo, la guía sobre alce americano plantea:

*El propósito de las directrices es ayudar a los encargados del manejo de los recursos a mantener o crear, mediante el manejo maderero, la diversidad de categorías de edad y especies de vegetación que conforman el hábitat del alce.*

Rempel, Elkie *et al.* (1997) plantearon los efectos de los distintos escenarios de perturbación y acceso en términos de la densidad de alces, lo que no parece ser la base que los autores de las directrices sobre el alce utilizarían para evaluar el éxito de la guía. Sin embargo, las conclusiones de Rempel, Elkie *et al.* están expresadas en términos que consideramos resultarían adecuados para la mayoría de las personas, pues en nuestra opinión el propósito primordial de muchas personas no es crear hábitat para el alce, sino mantener las poblaciones de esta especie en cierto nivel al tiempo que se dan oportunidades para la caza. De ser esto así, entonces no resulta claro si las directrices están apoyando el logro de estos objetivos prioritarios. Más aún, no queda claro cuáles son estos objetivos prioritarios. Para poder evaluar si las directrices sobre el alce son eficaces es preciso responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué mejoras en el hábitat del alce, medidas en términos del incremento en la capacidad portadora o el número de hectáreas de hábitat de alta calidad (o alguna otra medición cuantitativa adecuada), se pretende lograr a partir de las directrices sobre la especie?
- ¿Qué impacto se prevé tener en el largo plazo en las poblaciones promedio de alce como resultado de la aplicación de las directrices?
- ¿Qué tanto del posible aumento en las poblaciones se traducirá en ventajas para la caza?

De ninguna manera es nuestra [intención] criticar en particular la guía sobre el alce; interrogantes similares pueden plantearse respecto de la mayoría de los demás valores. Sin embargo, estas preguntas no pueden responderse ni siquiera para el caso específico del alce, del que se sabe relativamente más que sobre cualquier otra de las especies que habitan en los bosques. Si bien Ontario contó en algún momento con un objetivo provincial para las poblaciones de alce, todo indica que hoy día este parámetro ha perdido su relevancia como factor de impulso de políticas en la materia.

Lo anterior sugiere algunos de los límites de la influencia que el manejo forestal tiene en los niveles de población: el manejo afecta tanto el hábitat como el acceso a éste, pero las poblaciones de muchas especies se ven también afectadas por las presiones de la caza y la captura, así como por los ciclos naturales. Esto sugiere la necesidad de integrar el manejo del apro-

vechamiento con el manejo del hábitat y el acceso a éste, a efecto de formular metas, objetivos y estrategias aplicables a muchas poblaciones de especies silvestres. El riesgo para la industria forestal derivado del actual sistema –desintegrado y carente de metas– podría ser que se culpara en gran medida a la propia industria si la población de una especie empezara a disminuir, incluso si tal disminución fuese provocada por factores no relacionados con el hábitat. En lo que atañe a las especies de vida silvestre, sugerimos que el monitoreo de los efectos y la eficacia tome en consideración tanto la disposición de hábitat como los niveles de población (según se detalla más adelante).<sup>334</sup>

Ontario trabaja en la elaboración de una serie de nuevas guías de manejo forestal, con particular énfasis en orientar a los planificadores forestales en escalas de planeación ecológicamente adecuadas: paisaje, rodal y sitio.<sup>335</sup> Existe la expectativa de que la revisión y la consolidación de las guías para la planeación del manejo forestal de Ontario tendrán el efecto de aumentar el suministro de madera y, con ello, mitigar en parte la disminución derivada de la creación de nuevos parques y zonas protegidas en el AOU.<sup>336</sup>

A escala del paisaje, se trabaja en decidir si es posible –y de qué manera– encontrar el justo equilibrio entre la emulación de los patrones de perturbación natural y el logro de objetivos predefinidos de hábitat o poblaciones de vida silvestre.<sup>337</sup> Un ejemplo se refiere al principio “sin

334. *Informe sobre la revisión de las directrices 2000*, p. 85.

335. Véase Revisión de las directrices forestales (*Forestry Guidelines Review*), en línea: Wildlands League <<http://www.wildlandsleague.org/forguide.html>> (consultada el 24 de noviembre de 2005).

336. Una revisión de las directrices de planeación del manejo forestal de Ontario fue uno de los compromisos asumidos por el MNR en el Acuerdo Forestal de Ontario, de marzo de 1999 (s. 27). El 15 de junio de 2000, en una reunión del Comité Técnico Forestal Provincial, un empleado del MNR señaló que “[s]i bien se anticipa que la revisión dará lugar a mayores eficacia y eficiencia, no constituye todavía una herramienta de mitigación cuantitativa o un instrumento que pueda orientar otras iniciativas de mitigación, tales como un manejo forestal intensivo”; MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (15 de junio de 2000), p. 6. En la reunión de este comité celebrada en octubre de 2000, se afirmó lo siguiente: “Todavía se tiene la expectativa de que la revisión de las directrices producirá un mayor volumen de madera”; MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (19 de octubre de 2000), p. 2.

337. Véase MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (20 de octubre de 2004), p. 8: “[Empleado del MNR] presentó algunas láminas para ilustrar los resultados del modelo de simulación del manejo forestal para el bosque Lake Nipigon; en ellas se compara el bosque sin la aplicación de las guías forestales, con todas las guías vigentes y también con sólo la guía de manejo forestal de Ontario para la emulación de patrones de la perturbación natural (*Forest Management Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation*, NDPEG; Ontario: Queen’s Printer, 2004). Los resultados comparan indicadores de aprovechamiento y de biodiversidad.

pérdida neta" (SPN), principio rector de la política federal sobre hábitat de los peces<sup>338</sup> y humedales.<sup>339</sup> El concepto implica que hay una cantidad base de hábitat (por lo general la extensión presente o una histórica) y que no se permitirá que las actividades resulten en una disminución de esa cantidad base, medida en términos de capacidad productiva<sup>340</sup> (para el hábitat de los peces) y de función (para los humedales). Esto se logra—dependiendo de las circunstancias—no realizando la actividad, alterándola o creando nuevas capacidad productiva del hábitat de los peces o funciones de los humedales en algún otro lugar.

En un sistema de planeación que procura emular los patrones de perturbación natural, el principio "sin pérdida neta" se interpreta haciendo referencia a una cantidad fluctuante de hábitat que se predice, mediante un modelo computarizado, estará disponible en el paisaje con el paso del tiempo y en ausencia de intervención humana.<sup>341</sup> En la prác-

---

[Empleado del MNR] mostró cómo están empezando a realizar el monitoreo de la eficacia. Se efectuará un taller para comparar políticas alternativas (sin guías, con todas las guías vigentes, sólo con la NDPEG, etc.) al patrón de paisaje natural. En el taller se aprovechará la opinión de los expertos para asignar probabilidades a los resultados del modelo, a efecto de ayudar a centrar el monitoreo de la eficacia y contribuir al logro de una orientación eficaz en la guía."

338. Fisheries and Oceans Canada, "Policy for the Management of Fish Habitat" (Política para el manejo del hábitat de los peces, 1986), apartado 2.2.1, en línea: Fisheries and Oceans Canada (ministerio de Pesca y Océanos) <[http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/legislation-lois/policies/fhm-policy/index\\_e.asp](http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/legislation-lois/policies/fhm-policy/index_e.asp)> (consultada el 24 de noviembre de 2005).
339. Gobierno de Canadá, "The Federal Policy on Wetland Conservation" (Política federal sobre conservación de los humedales, 1991): "Metas" "[...] Sin pérdida neta de las funciones de los humedales en todas las tierras y aguas federales", en línea: Government of Canada Depository Services Program <<http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection/CW66-116-1991E.pdf>> (consultada el 24 de noviembre de 2005). *Las Directrices para la Evaluación Ambiental en Hábitats Forestales de Aves Migratorias* ("Environmental Assessment Guideline for Forest Habitat of Migratory Birds", 1998), del ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada*), p. 15, señalan que la clave para mantener la diversidad de las aves migratorias que se encontraba en el paisaje con anterioridad a la explotación forestal estriba en "retener un paisaje forestal con categorías de edad cuyas estructura, función y tamaño se aproximen lo más posible a la gama completa de etapas serales (de sucesión de comunidades vegetales) encontradas en un régimen de perturbación natural". Al mismo tiempo, apuntan que para mantener el hábitat de aves migratorias en los bosques, un plan de manejo forestal sustentable debe, entre otras cosas, "asegurar que no se registra ninguna pérdida neta de las funciones de los humedales [...]" *Ibid.*, p. 16.
340. Véase Michael L. Jones *et al.*, "Assessing the ecological effects of habitat change: moving beyond productive capacity", (1996) 53 *Can. J. Fish. Aquat. Sci.* (Suppl. 1) 446.
341. Westwind, "Forest Management Plan for the French-Severn Forest, Parry Sound District, Southcentral Region, for the 20-year period from April 1, 1999 to March 31,

tica, un planificador del manejo forestal ha aplicado el concepto de la siguiente manera al formular su propio objetivo para el hábitat del pico carpintero o picamaderos norteamericano:

#### 3.3.1.3.3 Objetivo para el pico carpintero

- Proteger el hábitat preferido de alimentación, de anidación y de reposo del pico carpintero o picamaderos norteamericano.

La alternativa de manejo preferida del SFMM sugiere un incremento muy ligero de 1.3% en la cantidad de hábitat preferido durante los próximos veinte años. Esto significa que para cada periodo de planeación quinquenal podría registrarse un incremento de alrededor de 0.5% en el hábitat preferido. Puesto que [de acuerdo con el modelo de evaluación del hábitat silvestre de Ontario] se calcula que actualmente la superficie de hábitat

---

2019” (Plan de manejo forestal para el bosque French-Severn, distrito Parry Sound, región centro sur, para el periodo de veinte años del 1 de abril de 1999 al 31 de marzo de 2019), p. 120. Véanse también las indicaciones de las *Directrices de manejo forestal para proveer de hábitat al pico carpintero* (Ontario’s “Forest Management Guidelines for the Provision of Pileated Woodpecker Habitat”, versión 1.0), Ontario: Queen’s Printer, 1996, p. 11. “5.2 Directrices a escala del paisaje” “Las directrices a escala del paisaje se incorporarán en los PMF aplicando un enfoque de análisis del suministro de hábitat (ASH) (véase Naylor, 1994b). Los pasos específicos recomendados se apegan a los perfilados en el *Manual para la planeación del manejo forestal*: Paso 1. Identificar el contexto ecorregional. Revisar los análisis ecorregionales del suministro de hábitat del pico carpintero o picamaderos norteamericano, así como otros objetivos y orientaciones ecorregionales generales. Paso 2. Con base en la información derivada del paso 1, y de la consideración de otros objetivos forestales, establecer objetivos específicos para la UMF en lo que concierne al suministro de hábitat del pico carpintero. Por ejemplo, si el análisis ecorregional sugiere un descenso a largo plazo en el hábitat y la UMF contiene una gran proporción del hábitat preferido de la ecorregión, bien podría proponerse un objetivo de “hábitat preferido sin pérdida neta”. Paso 3. Identificar las alternativas de manejo. Una alternativa podría ser aportar un suministro sustentable de productos maderables y a la vez asegurar que el área de hábitat no fluctúa con el paso del tiempo en más de determinada cantidad. Paso 4. Usar el SFMM para anticipar el efecto de cada alternativa de manejo en el suministro de hábitat para el pico carpintero y otros objetivos del plan. Paso 5. Identificar la alternativa de manejo preliminarmente preferida considerando, entre otros objetivos, aquéllos establecidos en el paso 2 para el hábitat del pico carpintero. Paso 6. Usar el modelo de suministro de hábitat del pico carpintero (MSHPC) para identificar los rodales elegibles representativos del hábitat preferido para esta especie. Utilizar esta información al momento de hacer la asignación inicial de rodales para el aprovechamiento forestal (por ejemplo, véase el apéndice 3) [no se reproduce aquí]. Paso 7. Alimentar el modelo MSHPC con datos de las disminuciones previstas y prever el impacto que la alternativa de manejo preliminarmente preferida tendría en el suministro de hábitat. Paso 8. Con base en los resultados obtenidos en el paso 7, modificar las asignaciones de rodales, según se requiera. El apéndice 3 presenta un ejemplo simple de cómo el ASH puede utilizarse para manejar el suministro de hábitat del pico carpintero durante la elaboración de un PMF.”

preferido abarca 177,878 hectáreas, entonces la meta espacial de hábitat para el periodo de veinte años asciende a 180,012 hectáreas. Los objetivos para el pico carpintero se centran en asegurar que no se registra pérdida alguna en su hábitat preferido.

*Estrategias para el pico carpintero* – Para lograr el objetivo establecido, se:

- a) continuará identificando los valores del hábitat mediante programas de inventario y evaluación, y se asegurará que estos valores se consideren en el proceso de planeación del manejo forestal;
- b) se garantizará que en ningún momento se permitirá que el área total del hábitat del pico carpintero caiga fuera del intervalo aceptable para la perturbación natural.<sup>342</sup>

Como se describe arriba, el sistema de planeación del manejo forestal de Ontario establece que “el intervalo aceptable para la perturbación natural” incluye una reducción en la cantidad de hábitat de hasta 20 por ciento de la menor extensión de hábitat que se prevé estará disponible en el paisaje durante los próximos 160 años, con base en la modelación computarizada de los escenarios de perturbación natural.<sup>343</sup> El MNR ha señalado que una vez que se cumple el requisito de permanecer dentro del intervalo de +/- 20% de los “extremos” del escenario natural de referencia, todas las alternativas de manejo resultan “equivalentes”: no se dará preferencia a una alternativa de manejo tan sólo porque emula más de cerca el escenario natural de referencia.<sup>344</sup>

De los modelos computarizados se derivan presuposiciones sobre la capacidad de las prácticas silvícolas y de aprovechamiento forestal para emular los patrones de perturbación natural; sin embargo, aún no está disponible la información requerida sobre tales patrones.<sup>345</sup> En

342. *Ibid.*

343. El MNR ha explicado: “Más o menos 20% del escenario natural de referencia representa un intervalo realista de valores aceptables, dadas la variabilidad natural y la incertidumbre asociadas con las estimaciones de los índices de perturbación, índices de sucesión e índices de transición posteriores a la sucesión”; MNR, “Landscape Analysis & Assessment Paper for Southcentral Region Management Units – 2004 SCR FMP Teams” (Documento de análisis y evaluación del paisaje para las unidades de manejo de la región centrosur – Equipos SCR FMP 2004) (30 de enero de 2002), p. 12.

344. *Ibid.*, p. 13: “Aun cuando la alternativa de manejo 3 podría acercarse más al escenario natural de referencia, simplemente recibiría un ‘pase’ y se tomaría en cuenta al igual que cualquier otra alternativa aceptable.”

345. Véase Ontario Forest Research Institute, “An analysis of literature on natural fire disturbances in relation to Ontario’s Forest Management Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation”, Ontario: Queen’s Printer, 2004, p. i: “En términos

Ontario todavía se debate hasta qué grado los efectos de la explotación forestal se suman a los de los incendios o los sustituye (toda vez que los incendios están siendo controlados).<sup>346</sup> Además, si bien el énfasis está puesto en emular los *patrones* de perturbación (más que los *procesos* químicos) asociados con los fenómenos naturales de perturbación –como los incendios–, la *Guía de manejo forestal para la emulación de patrones de perturbación natural (Forest Management Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation)* de Ontario establece: “[...] difícilmente puede exagerarse la importancia de utilizar la quema prescrita tan a menudo como

---

generales, el conocimiento de que se dispone es insuficiente para comprender la estocasticidad y la variabilidad en los patrones espaciales de los incendios y los residuos posteriores asociados con los regímenes de incendios en bosques boreales y casi boreales”.

346. Véase MNR, *Forest Management Guide for Natural Disturbance Pattern Emulation (versión 3.1)*, Ontario: Queen’s Printer, 2002, p. 3: “Demostrar una tendencia hacia una más natural distribución de frecuencia de los tamaños de la perturbación (es decir, una combinación de claros y ‘remanentes’ resultantes de los incendios) es un requisito en la planeación del manejo forestal (véase el *Manual para la planeación del manejo forestal*, FMPM, p. A-63). Es importante comprender que en el cumplimiento de este requisito, los equipos de planeación asignarán el aprovechamiento de tal manera que se complemente –y no reemplace– la distribución histórica de frecuencia de los incendios naturales. Por ejemplo, si una región particular ha tenido cierto número de incendios recientes de gran tamaño, normalmente no se planearían claros extensos.” Véase también S.R.J. Bridge, “Spatial and Temporal Variations in the Fire Cycle Across Ontario”, *MNR Northeast Science and Technology Technical Report TR-043*, Ontario: Queen’s Printer, 2001; Resumen: “En los cálculos del suministro pronosticado de madera y de hábitat, realizados como parte del proceso de planeación del manejo forestal de Ontario, se toman en consideración las estimaciones del índice de perturbación por incendios naturales. Si éstas son poco precisas, ponen en riesgo nuestra capacidad de manejo sustentable y de pronóstico de niveles de aprovechamiento sustentable. Las estimaciones que actualmente utilizan los encargados del manejo forestal provienen de conjuntos de datos no espaciales. En el presente estudio se realizan estimaciones más precisas utilizando datos espaciales que apenas recientemente estuvieron disponibles en Ontario, así como técnicas de análisis más riguroso. Los patrones espaciales muestran una tendencia de ciclos de incendios más cortos en el noroeste de la provincia a ciclos más largos en las partes noreste y sur, tendencia que concuerda bien con las tendencias climáticas y de fragmentación reconocidas en todo Ontario y también en Quebec. También se examina la duración del periodo a lo largo del cual se estima el ciclo de incendios. Los ciclos de incendios se calculan a partir de datos de una distribución única, homogénea, del tiempo transcurrido entre un incendio y otro para un periodo que abarca de 1921 a 1995. Siendo un periodo mucho más largo que los utilizados en modelos previos, éste produce cálculos con una mucho menor variabilidad entre unidades de manejo. Los resultados de este estudio contradicen la creencia ampliamente difundida de que a partir de 1950 la supresión de incendios ha reducido la superficie promedio quemada anualmente en la mayor parte del área sujeta a actividades forestales, lo cual puede tener implicaciones importantes para la planeación del manejo forestal en Ontario.”



sea posible, a manera de tratamiento silvícola para simular mejor el efecto de los incendios”.<sup>347</sup> El Comisionado Ambiental de Ontario ha señalado que el uso de las quemas prescritas se ha reducido en forma drástica a partir de los primeros años de la década de 1990,<sup>348</sup> y durante una reunión del Comité de Política Provincial un experto en manejo de incendios del MNR comentó que “[l]as quemas prescritas todavía son útiles, pero su aplicación requiere de la participación de expertos altamente capacitados con conocimiento pleno de los riesgos y responsabilidades. Se señaló que la tragedia de Nakina con la participación de guardas forestales novatos ha sido un factor de peso en el reducido número de quemas prescritas registrado. Continúa siendo un asunto delicado, y va a ser difícil que recuperen la aceptación”.<sup>349</sup>

A escala del paisaje, la planeación de caminos continúa siendo un factor de preocupación por lo que respecta a definir objetivos de población (u objetivos de hábitat, como indicadores indirectos de objetivos de población) de especies silvestres en un contexto forestal.<sup>350</sup> Ello se debe a que, a diferencia de lo que ocurre con las perturbaciones naturales, los caminos para el transporte de troncos dan lugar a presiones de desarrollo de otras industrias y permiten el acceso humano (y de especies invasoras) a tierras que de otra forma permanecerían inaccesibles.<sup>351</sup> Los consecuentes efectos en la vida silvestre, incluidos los derivados de

---

347. *Ibid.*, p. 14.

348. Environmental Commissioner of Ontario, *2004/2005 Annual Report (Supplement)*, Ontario: Queen's Printer 2005, p. 204: (Resumen de la estrategia de manejo de incendios forestales del MNR) “Al Comisionado Ambiental de Ontario (*Environmental Commissioner of Ontario*, ECO) también le preocupa el papel mínimo que se asigna en la estrategia al uso de las quemas prescritas. [...] En 1990/1991, el MNR señaló que 6,166 hectáreas de tierras de la Corona habían estado sujetas a quemas prescritas. Una década después, el ministro informó sobre una disminución de casi diez veces, a tan sólo 711 hectáreas. Esta tendencia ha estado acompañada por una reducción en el número de quemas prescritas en el área de la actividad (AOU) para la silvicultura comercial; de hecho, se registran ya muchos años en los que no se ha realizado ni siquiera una quema prescrita.”

349. MNR, Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (16 de noviembre de 2000), p. 4.

350. Véase Wildlands League & Sierra Legal Defence Fund, *The Road Less Travelled? A report on the effectiveness of controlling motorized access in remote areas of Ontario*, Toronto: Global Forest Watch/Global Forest Watch Canada, 2003. Véanse también Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (16 de diciembre de 1998), p. 3 y Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (9 de diciembre de 2003), pp. 5-6.

351. Véase Stephen C. Trombulak & Christopher A. Frissell, “Review of Ecological Effects of Roads on Terrestrial and Aquatic Communities”, (2000) 14 *Conservation Biology*, núm. 1, p. 18.

mayores presiones de caza y pesca,<sup>352</sup> se consideran “factores de confusión” que afectan la capacidad de evaluar los efectos de la tala en las poblaciones de especies silvestre, a corto y largo plazos.<sup>353</sup> A falta de mayor información sobre el impacto de estos otros factores en las poblaciones de vida silvestre, resulta difícil depositar exclusivamente en la industria silvícola la responsabilidad del logro de objetivos de población predeterminados en materia de vida silvestre.<sup>354</sup>

Por otro lado, las herramientas de modelación requieren que se establezcan objetivos para los valores incluidos en la planeación. Durante una presentación sobre la formulación de guías para el manejo a escala de paisaje ofrecida al Comité Técnico Provincial en 2004, los especialistas encargados señalaron la necesidad de una mucho mayor orientación como precondition para el uso de la guía de paisaje durante la planeación forestal:

El Equipo de Desarrollo ha estado trabajando con el proyecto de plan preliminar y analizando lo que es posible en cada una de las escalas, desde el paisaje hasta el sitio, pasando por la ecorregión. [Nombre eliminado] solicitó al Comité Técnico Forestal Provincial (PFTC, por sus siglas en inglés)

- 
352. Véase Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 127: “Sobre el asunto de la caza y la captura excesivas asociadas con la construcción de caminos forestales, el MNR planteó que por lo general prefiere aplicar controles directos en el aprovechamiento de las especies de vida silvestre, más que valerse de cierres o restricciones de caminos. El uso por parte del MNR de un sistema codificado de cuotas de caza para el alce ha resultado de lo más impopular entre los cazadores y hemos recibido pruebas de la Federación de Pescadores y Cazadores de Ontario (Ontario Federation of Anglers and Hunters, OFAH) que demuestran que el número de registros de alce disminuyeron de 44,830 en 1984 a 34,215 en 1988 (trans: vol. 105, pp. 17682-83).”
353. En sus comentarios en torno al borrador de la resolución declaratoria del MNR por la que se extiende la vigencia de la *Timber Class EA*, el ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada*, EC) señaló en junio de 2002: “El MNR reconoce que las poblaciones de especies silvestres fluctúan como resultado de muchos factores, tales como depredación, clima, caza, hábitat y enfermedad, y que cada uno de estos factores varía en función de la especie, el momento y la ubicación (p. 156, p. 19). Se señala que el ‘monitoreo de los efectos’ se realiza mediante estudios científicos que investigan y registran los efectos de ciertas ‘operaciones’ en el ecosistema (p. 141, renglón 26). Recomendamos solicitar al MNR el diseño de estudios de monitoreo para específicamente distinguir los efectos de diversas prácticas forestales en las poblaciones de aves migratorias de los efectos debidos a otros factores de confusión. EC desearía tener la oportunidad de comentar sobre los estudios diseñados para indagar el impacto de las operaciones forestales en las poblaciones de aves migratorias”; carta del jefe de la sección de Evaluación Ambiental, Environment Canada – Región Ontario, al gerente del Proyecto de Renovación de la *Timber EA*, del Ministerio de Medio Ambiente de Ontario (17 de junio de 2002), p. 2.
354. *Ibid.*

un proceso de orientación a escala de la UMF. Por ejemplo, la distribución más adecuada de hábitat para la marta<sup>355</sup> a lo largo de una ecorregión puede no ser la misma para todas las unidades de manejo. ¿Hasta donde llega esta orientación en la guía de paisaje?

Una interrogante similar se deriva del proceso de planeación del uso del suelo en escalas semejantes, y es necesario que haya cierta concordancia. También es posible que los equipos de planeación locales reciban orientación de otras fuentes, tal vez con equipos de análisis en las escalas pertinentes.

A diferencia de otras guías con requerimientos cuantitativos genéricos, la guía de planeación de paisaje proporcionará un modelo que requiere de decisiones antes de poderse aplicar a escala de la unidad de manejo forestal. La guía proporcionará cierta orientación para una aplicación adecuada con fundamentos ecológicos, pero no toma en consideración valores sociales y económicos.<sup>356</sup>

Los resultados del proceso de modelación, para cualquier valor dado, dependen de si el valor se introduce en el modelo como una “limitante” (el modelo debe lograr objetivos específicos para dicho valor) o como una “meta” (se establecen objetivos para ese valor, pero el modelo puede alcanzar un equilibrio entre el logro de objetivos para este valor y para otros valores.<sup>357</sup> Cuando un valor (por ejemplo, hábitat de aves migratorias) se usa sólo como “indicador de manejo forestal sustenta-

355. Especie indicadora representativa para bosques maduros. Véase Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, pp. 390-391: “Las pruebas aportadas por los doctores Thomas y Euler indican que agregar especies representativas que requieren de bosques maduros, además de las especies ya identificadas para bosques de sucesión temprana, proveerá hábitat para algunas de las restantes 30% de especies. En particular, la marta americana y el pico carpintero son buenas opciones puesto que sobre ambas especies se dispone de una importante cantidad de información –por ejemplo, la derivada del trabajo del doctor Ian Thompson sobre la marta americana (trans: vol. 383, pp. 66143-50)–, de manera que pueden formularse directrices al respecto y ponerse en práctica en forma relativamente rápida. Por consiguiente, en la condicionante 94 estamos ordenando agregar estas dos especies como especies representativas en las regiones forestales recomendadas.”

356. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (28 de abril de 2004), pp. 4-5.

357. Véase, por ejemplo, MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (16-17 de enero de 2002), pp. 1, 3: “Revisión de las directrices de manejo forestal seleccionadas con respecto a la emulación de patrones naturales de paisaje: evaluación de dos escenarios simulados de aplicación de las directrices [...] El volumen de madera es una meta (mas no una limitación) y se mantiene en una misma cifra para todos los escenarios de manejo. No en todas las corridas del modelo se alcanzó la meta de volumen. Es posible correr el modelo con otros factores, como el hábitat del caribú, en lugar del volumen de madera. Podría ocurrir que el uso actual del hábitat del caribú resulte en el modelo una limitante excesiva dentro de cuarenta años.”

ble”, no se introduce en el modelo como una limitante o como una meta, sino que los resultados de la modelación se evalúan a la luz de los requerimientos asociados con el valor indicador.<sup>358</sup>

Los testigos que hablaron en nombre del MNR en las audiencias sobre la *Timber Class EA* a principios de la década de 1990, comentaron sobre la necesidad de tomar decisiones de alto nivel respecto de valores a ser objeto del manejo.

El doctor Abraham y el señor Kennedy argumentaron asimismo que la diversidad biológica se ve afectada por otros factores, aparte del manejo maderable; que el MNR se encuentra en proceso de formular un marco de política sobre biodiversidad a escala ministerial, y que no debería verse limitado por ninguno de los términos o condicionantes establecidos para el manejo maderable. El MNR también aseveró que el manejo del paisaje requeriría de la toma de decisiones (respecto de los valores para los cuales llevar a cabo el manejo y los objetivos a establecer) en niveles por encima de las unidades de manejo forestal, antes de poderse aplicar en forma operativa en la planeación del manejo forestal (Argumento final del MNR, p. 825).<sup>359</sup>

#### 5.4 *Sobre si se protegieron los nidos de aves migratorias durante las actividades de tala identificadas por los Peticionarios*

El Secretariado preguntó si se realizaron intentos por cumplir con la sección 6(a) del MBR durante las actividades de explotación forestal identificadas por los Peticionarios. Para ello, el Secretariado examinó primero los requisitos del sistema de planeación del manejo forestal en Ontario, y luego revisó los PMF identificados por los Peticionarios.

##### 5.4.1 *Requisitos del sistema de planeación del manejo forestal en Ontario*

No queda claro si el cumplimiento con la sección 6(a) del MBR constituye un requisito en términos del marco jurídico y de política entorno a la Ley de Sustentabilidad Forestal de la Corona (*Crown Forest Sustainability Act*, CFSA). El *Protocolo sobre auditorías forestales independientes (Independent Forest Audit Protocol)* del MNR plantea:

Las operaciones de aprovechamiento deben realizarse con apego a todas las leyes y reglamentos vigentes y en conformidad con todas las actividades de planeación del PMF y el programa anual de trabajo.<sup>360</sup>

358. Véase FMPM 1996, cuadro FMP-5, en el apartado 5.3.3.2.3, *supra*.

359. Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 397.

360. MNR, “Independent Forest Audit Protocol” (borrador, marzo de 2001), p. A-27.

y gira las siguientes indicaciones para los auditores:

Seleccionar una muestra de las operaciones de tala en las áreas donde se han realizado actividades de explotación forestal durante el periodo quinquenal de la auditoría [...] 1. Determinar si las operaciones de tala se han realizado en los términos de la legislación vigente. Evaluar si se han respetado el plan de cumplimiento y el programa de monitoreo.<sup>361</sup>

Además, la Política de Evaluación de los Recursos Forestales estipula:

Los niveles de uso forestal, incluida la producción de madera, deben:

- Responder a los cambios en las preocupaciones ambientales, la demanda de la industria y las necesidades de las sociedad; y
- Ser prácticas para asegurar que la formulación de políticas y las reformas legales tienen lugar en consecuencia con las leyes y políticas federales y provinciales, y dentro del contexto de las prioridades actuales y futuras, así como de las capacidades en términos de recursos fiscales o humanos (es decir, el principio de la relación razonable).<sup>362</sup>

El 15 de enero de 1997, el Departamento de Aplicación de la División de Servicios de Campo del MNR emitió el boletín CFSA 005, titulado “Índice de instrumentos legislativos no relacionados con la CFSA que afectan las operaciones forestales en Ontario” (*Index to Non-CFSA Related Legislation Affecting Forest Operations in Ontario*). Las leyes federales incluidas en este boletín fueron el Código Penal y la Ley de Pesca. También incluida estaba la Ley sobre Caza y Pesca de Ontario (*Game and Fish Act*),<sup>363</sup> cuya sección 60 contenía la siguiente prohibición:

**60.** (1) Ninguna persona podrá capturar un ave de caza por ningún medio para fines educativos o científicos, excepto con la autorización escrita del titular del Ministro y con sujeción a los términos y condiciones que éste disponga.

Huevos y nidos protegidos

(2) La captura, destrucción o posesión de huevos o nidos de toda ave migratoria se prohíbe, excepto para fines educativos o científicos, con la autorización escrita del Ministro.

---

361. *Ibid.*

362. MNR, *Forest Resource Assessment Policy (versión 2)*, Ontario: Queen’s Printer, 2003, p. 6. El Secretariado no pudo localizar ninguna información sobre “el principio de la relación razonable”.

363. R.S.O., c. G.1.

Aun cuando la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA) no está incluida en el índice de instrumentos legislativos no relacionados con la CFSA, los nidos de aves migratorias de caza (protegidos en términos de la MBCA) estaban protegidos por las disposiciones legislativas de Ontario incluidas en la lista de instrumentos “que afectan las operaciones forestales en Ontario”.

En 1999 la Ley sobre Caza y Pesca fue sustituida por la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre (*Fish and Wildlife Conservation Act*) de Ontario, que en su sección 7 establece:<sup>364</sup>

#### Nidos y huevos

7. (1) Ninguna persona podrá destruir, capturar o posesionarse de nidos o huevos de un ave que pertenezca a una especie silvestre por naturaleza.

#### Excepciones

(2) La subsección 1 no se aplica a los nidos o huevos de cuervo americano, tordo cabeza café, zanate, gorrión casero, tordo sargento o estornino pinto.

#### Autorización

(3) La subsección (1) no se aplica si la persona cuenta con la autorización del Ministro.

#### Aves migratorias

(4) Esta sección no se aplica a los nidos o huevos sujetos a la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias, 1994 (Canada). 1997, c. 41, s. 7.

Por consiguiente, desde la entrada en vigor de la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre, los nidos de aves cubiertas por la MBCA dejaron de estar protegidos por la legislación de Ontario.

El Secretariado solicitó información respecto de la administración de la sección 7 de la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre para determinar si ésta podría dar lugar, indirectamente, a la protección de nidos de aves cubiertas por la MBCA. En relación con la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre, el *Forest Compliance Handbook (Manual sobre cumplimiento forestal)*<sup>365</sup> afirma:

364. S.O. 1997, c. 41.

365. Revisado en marzo de 2000 (para uso interno exclusivamente), s. IV.

## Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre

## Propósito

Sentar las bases para el manejo, la perpetuación y la rehabilitación de los recursos de vida silvestre en Ontario, así como establecer y mantener una población máxima de especies silvestres compatible con todos los demás usos adecuados de tierras y cuerpos de agua.

## Política

Es política del Ministerio que su personal se guiará por las siguientes directrices de procedimiento al considerar las medidas de cumplimiento de la FWCA en relación con las actividades de explotación forestal en Ontario.

Toda duda relacionada con la interpretación de la FWCA y cualquiera de las directrices asociadas deberá analizarse localmente y, de ser necesario, dirigirse al Departamento de Aplicación a través del Supervisor Distrital.

La Dirección de Aplicación de la División de Servicios de Campo del MNR cuenta con un procedimiento de fecha 1 de julio de 1999 titulado: "Daño o destrucción de nidos o huevos" (*Damage or Destroy Nests or Eggs*), mismo que se reproduce en el *Manual sobre cumplimiento forestal* y que, en relación con la sección 7 de la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre, dispone:<sup>366</sup>

## INFRACCIÓN

Una persona destruye, captura o se posesiona del nido o los huevos de un ave que pertenece a una especie silvestre por naturaleza.

RECURSOS Y APLICACIÓN	APLICACIÓN
Secciones 97(1), 102(1), 102(3) FWCA- Acción judicial  Multa hasta por \$25,000, prisión hasta por un año, o a una combinación de ambas penas si se dicta fallo de culpabilidad.  Multa hasta por \$100,000, encarcelamiento hasta por dos años, o ambas penas si el delito se cometió con fines comerciales.	Se aplica cuando una persona no ha ejercido toda la diligencia debida para evitar la perpetración del delito o la persona honesta y fundamentadamente dio por válidos hechos que, de ser verdaderos, se traducirían en una conducta inocente.

366. Procedimiento núm. ENF 19.02.02.

Asimismo, a partir de 1999, el MNR puso en marcha una política que establece lo siguiente:<sup>367</sup>

La Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre prohíbe la destrucción, captura o posesión de nidos o huevos de una especie de ave silvestre por naturaleza. Hay tres excepciones: si la especie está listada en la subsección 7(2) de la Ley; si la persona que captura, posee o destruye los nidos o huevos cuenta con la autorización del Ministro para hacerlo; o si el nido o los huevos son de aves sujetas a la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias, 1994 (Canadá). Esta sección brinda protección a un gran número de aves, incluidas rapaces y no cinegéticas.

Esta política o procedimiento orienta sobre las clases de actividades para las que puede emitirse una autorización y el proceso para obtener dicha autorización.

#### ORIENTACIÓN DEL PROGRAMA

La subsección 7(2) de la Ley exime de la prohibición estipulada en esta sección a las siguientes especies avifaónicas específicas: cuervo americano, tordo cabeza café, zanate, gorrión casero, tordo sargento y estornino pinto. No se requiere autorización alguna para poseer, capturar o destruir los nidos o huevos de estas aves.

La prohibición de la Ley no se aplica a aves migratorias definidas y protegidas por la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA). Las personas interesadas en una autorización relacionada con aves protegidas por la MBCA deberán dirigirse a la oficina más cercana del Servicio Canadiense de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service*).

El propósito de la sección 7 es evitar la destrucción de nidos activos o huevos. Sin embargo, no busca modificar nuestro actual enfoque respecto de actividades en curso, tales como el aprovechamiento forestal, la construcción de caminos y otras actividades similares de desarrollo. La siguiente orientación deberá interpretarse desde esta óptica.

#### Operaciones de aprovechamiento forestal

En tierras de la Corona se aplican las directrices sobre tala a efecto de proteger áreas de anidación identificadas para una serie de especies de aves. Estas directrices continuarán orientando tales operaciones. En tierras privadas se alentará a los propietarios a proteger sitios de anidación importantes. La destrucción de un nido activo (con huevos o polluelos) es ilegal en términos de la sección 7; sin embargo, las circunstancias han de revi-

367. MNR, "Authorization of Destruction/Possession of Nests and Eggs" (Autorización para la destrucción o posesión de nidos y huevos) WilPp.6.2.5 (31 de marzo de 1999).



sarse caso por caso y tomando en consideración el propósito de esta sección. Se exhortará a los propietarios a proteger los nidos cuando no estén siendo utilizados por las aves y también para especies que suelen aprovechar los mismos nidos año tras año.

#### 5.4.2 Planes de manejo forestal identificados por los Peticionarios

En el contexto del manejo forestal en Ontario, para que un nido de ave migratoria esté protegido durante la tala, el nido en cuestión debe haberse identificado antes de iniciada o durante la actividad de explotación, debe incluirse en la cartografía como un “valor conocido”<sup>368</sup> y luego protegerse como una “zona de preocupación” (AOC), conservando en pie el árbol mismo en que se encuentra el nido y un conjunto de árboles aledaños a manera de amortiguamiento. En conformidad con el sistema de manejo forestal de Ontario, los “valores” que no son “valores conocidos” no se incluyen en la cartografía, no se registran como zonas de preocupación y no reciben protección especial durante la tala.<sup>369</sup>

368. En el Sistema de Información sobre Recursos y Valores Naturales de Ontario (*Natural Resource and Values Information System*, NRVIS), en línea: Universidad de Waterloo <<http://www.lib.uwaterloo.ca/locations/um/d/digital/nrvis.html>> (consultada el 29 de noviembre de 2005).

369. Véanse Ontario, *Forest Information Manual* (1 de abril de 2001), 4.0 “Values Information” (Información sobre valores), pp. 36-37: “Los valores son características, beneficios o condiciones de los bosques que se vinculan a un área geográfica, que revisten interés desde diversos puntos de vista y que deben tomarse en consideración en la planeación del manejo forestal. Cualquier persona o parte, en todo momento, puede aportar información sobre valores. [...] El apéndice II de este manual contiene un listado de los valores clasificados en dos categorías: maderables y no maderables. [...] Los valores no maderables incluyen características tales como sitios de patrimonio cultural, valores autóctonos y áreas de hábitat crítico para la vida silvestre y la pesca (incluidos nidos de aves rapaces, formaciones minerales o zonas de desove)”; e *ibid.*, apéndice II “Listing of Values by Group, Class and Feature Type / Wildlife / Nesting Site / Cooper’s Hawk; Eastern Bluebird; Great Blue Heron Nesting Site/Colony; Peregrine Falcon; Pileated Woodpecker; Red-Shouldered Hawk; Snow Goose Nesting Site/Colony; Trumpeter Swan; Sandhill Crane; Red Tailed Hawk; Other Bird Species – Nesting Sites” (“Listado de valores por grupo, clase y tipo de característica / vida silvestre / sitios de anidación o colonias –gavilán de Cooper, azulejo garganta canela, garzón azul, halcón peregrino, pico carpintero, aguililla pecho rojo, ganso blanco, cisne gritón, grulla gris, aguililla cola roja, otras especies de aves–”). *Ibid.*, p. 40: “La parte A, sección 1.4.4 del FMPM establece como requisito que el MNR produzca mapas de valores para cada unidad de manejo forestal. Los mapas de valores presentan un resumen de la ubicación geográfica de los valores *conocidos* sobre los que se dispone de información de inventario adicional (énfasis en el original). Un valor se considera un valor *conocido* cuando se dispone de suficiente información para describir su ubicación geográfica y sus características básicas. Los valores conocidos deben considerarse en la planeación del manejo forestal. El MNR determinará si un valor puede tratarse como conocido, con base en la información

El marco regulador de Ontario para el manejo forestal exige que los valores conocidos se tomen en consideración durante el manejo forestal.<sup>370</sup>

disponible y también en función de las normas descritas en el apartado 4.2, así como los papeles y responsabilidades descritos en el apartado 4.3. [...] El MNR debe garantizar que la información sobre valores no maderables se recopila en conformidad con las normas descritas en el apartado 4.2, y también asegurar que se da prioridad a los valores afectados por áreas propuestas u opcionales para operaciones de tala durante la vigencia de un plan de manejo forestal. Asimismo, el MNR debe garantizar que las responsabilidades del cumplimiento con estos requisitos no se transfieren a los titulares de una licencia de aprovechamiento forestal sustentable (LAFS) –titulares de un plan– o titulares de otras licencias sobre recursos forestales. [...] Los valores que se reflejan en los mapas y que se toman en consideración en la planeación del manejo forestal deben estar respaldados por información adicional reunida o integrada a partir de inventarios, encuestas, pruebas o estudios (a los que se hace referencia como fuentes de datos e información).” *Ibid.*, p. 17: “la Corona no reclamará propiedad, derechos de autor o derechos de propiedad intelectual sobre los datos, registros e información que los titulares de licencias sobre recursos forestales hayan integrado y entregado al MNR. Los datos, registros e información entregados al MNR no están sujetos a las disposiciones sobre autoría y propiedad del apartado 1.2 de este manual y normalmente serán tratados como información confidencial. Tales datos, registros e información pueden incluir, mas no se limitan a: fotografías aéreas, imágenes de satélite, mapas, encuestas, pruebas, estudios, inspecciones, registros previos y actuales, recorridos de campo previos y posteriores a las operaciones, parcelas demostrativas permanentes o temporales, cualquier dato o información que haya sido recolectado y usado para generar o apoyar la generación de la información y los productos de información prescritos por este manual”. *Ibid.*, pp. 40-41, 44: 4.2 “Normas para información sobre valores” “Las normas descritas en este apartado identifican la información requerida para tratar un valor como un valor *conocido*. Esta información comprende dos aspectos: la ubicación geográfica y la descripción básica de cada característica. La información que cumple con estas normas se considera información concluyente requerida para confirmar y verificar la presencia y características de un valor. Sólo los valores conocidos se registrarán en los mapas de valores y se tomarán en consideración en la planeación del manejo forestal. [...] Los valores descritos por rasgos espaciales puntuales carecen de perímetro, de superficie y de longitud mensurable cuando se representan en mapas de escala operativa. Ejemplos de estos valores son los nidos de aves rapaces, las formaciones minerales, los campamentos o puestos de avanzada, las cabañas de cazadores [...] Los titulares de las licencias de aprovechamiento forestal sustentable (titulares de planes) y el MNR intercambiarán registros con información geográfica sobre valores, en conformidad con los requisitos del apartado 4.1 y en un formato digital específico descrito en las condiciones del apartado 4.5. Estas normas espaciales se aplican a los titulares de LAFS (titulares de planes) y el MNR, pero no a los titulares de otras licencias sobre recursos forestales. [...] La descripción básica de las características de un valor debe ser lo suficientemente detallada como para permitir a los equipos de planeación determinar las prescripciones adecuadas para la zona de preocupación, así como las ubicaciones de los caminos a efecto de proteger la existencia, integridad y salud de un valor.”

370. *Ibid.*, p. 36. En un informe sobre una auditoría forestal independiente publicado en 1993, la empresa auditora comentó: “En el diseño y operaciones de aprovechamiento forestal en el bosque White River ha predominado en buena medida un enfoque bien fundamentado de manejo del ecosistema. Al igual que ocurre en la

El Secretariado no tiene conocimiento de ninguna orientación legal o de política que explique en detalle lo que significa “tomar en consideración” un valor.<sup>371</sup>

En lo que concierne a nidos de aves rapaces y garzón azul, hay una planeación de zona de preocupación,<sup>372</sup> más común en el más austral bosque Great Lakes St. Lawrence que en el bosque boreal.<sup>373</sup> Esta discrepancia resulta del uso de distintos métodos de aprovechamiento.<sup>374</sup> En los bosques mixtos centrales, el sistema de corta de protección o aprovechamiento selectivo es más frecuente, y estos sistemas requieren que antes de la tala, los marcadores de árboles se internen en el bosque para identificar los ejemplares que se derribarán. Durante el proceso de marcaje de los árboles se detectan los nidos de rapaces y garzón azul. Por lo tanto, se conoce su ubicación precisa y pueden protegerse como valores conocidos durante las operaciones de tala posteriores. En el norte, donde el principal método de aprovechamiento forestal es la tala por clareo, los nidos de rapaces y garzón azul se identifican básicamente mediante censos aéreos previos a la tala, pero su realización corre por cuenta del MNR y no siempre se dispone de fondos para ello, además de que tampoco se les considera confiables en todos los casos.<sup>375</sup> No hay una planeación de zonas de

---

mayoría de los otros bosques de la Corona en Ontario, el financiamiento insuficiente para recopilar los valores es un problema en este bosque”; ArborVitae Environmental Services Ltd., “Independent Forest Audit of the White River Forest – 1999-2003 Final Report” (Informe final de la auditoría forestal independiente del bosque White River, 1999-2003), p. 97.

371. Véase MNR, *Forest Operations and Silviculture Manual*, 1ª ed., Ontario: Queen’s Printer, 1995, p. 1: “Más que proporcionar a los encargados del manejo forestal un conjunto de reglas estrictas a seguir, Ontario confía en el criterio profesional, dentro de una serie de directrices y principios generales, de los responsables de manejar los recursos forestales. Estas directrices y principios se describen en detalle en varias publicaciones y directivas, todas mencionadas en este manual, el cual es un directorio de las diversas directrices y disposiciones que todo administrador de los recursos **debe** tomar en consideración durante la elaboración e instrumentación de un plan de manejo forestal [énfasis en el original].”
372. Véase MNR, “Habitat Management Guidelines for Cavity Nesting Birds in Ontario” (1984); en línea: MNR <<http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/forests/forestdoc/guidelines/pdfs/cavity.pdf>> (consultada el 28 de noviembre de 2005).
373. Comunicación personal con David Euler (29 de septiembre de 2005).
374. *Ibid.*
375. Véase “Forest Management Plan for the Brightsand Forest, Thunder Bay District, Northwestern Region, MNR, Bowater Pulp and Paper Canada Inc. for the twenty year period from April 1, 1999 to March 31, 2019” (Plan de manejo forestal para el bosque the Brightsand, distrito Thunder Bay, región noroeste, MNR, Bowater Pulp and Paper Canada Inc., para el periodo de veinte años del 1 de abril de 1999 al 31 de marzo de 2019), p. 56: “La evaluación del Modelo de Manejo Forestal Estratégico (SFMM) incluye al águila, águila pescadora y garzón puesto que se han formulado objetivos para estas especies. En términos generales, el modelo SFMM es

preocupación para nidos de otras aves que no sean rapaces o garzón azul.<sup>376</sup>

El Secretariado preguntó a la doctora Fiona Schmiegelow si es posible cumplir plenamente con la sección 6(a) del MBR –evitar todos los árboles con nidos de aves migratorias–, en un contexto de explotación forestal. La doctora Schmiegelow explicó que resultaría virtualmente imposible e impráctico localizar cada nido de ave migratoria protegida en conformidad con el MBR antes de la tala, ya que muchos nidos de aves migratorias son pequeños y se encuentran escondidos en las partes más altas de la bóveda forestal o bien son nidos terrestres escondidos en el fondo del bosque.<sup>377</sup> Más aún, si se localizara un nido y antes de la tala se le trasladara a otra ubicación, probablemente sería abandonado<sup>378</sup> (y la Ley estipula que perturbar o “dañar” un nido también constituye un delito). Asimismo, aun si se programara la tala para realizarla fuera de la temporada de anidación, ello no descartaría la destrucción –por tala y fuera de la temporada de anidación– de nidos que podrían reutilizarse la siguiente temporada<sup>379</sup> (de hecho, la Ley no exige probar que un nido está en uso o activo para establecer un delito; el Secretariado no tiene conocimiento de ninguna orientación federal de política de aplicación en este sentido).

El Secretariado preguntó a la doctora Schmiegelow si el porcentaje del territorio al interior del AOU que ha sido protegido de la tala (en parques y áreas protegidas) es suficiente para preservar las poblaciones de aves migratorias (es decir, si estas áreas, por sí mismas, son suficientes para garantizar que “las aves comunes continúan siendo comunes”).<sup>380</sup> Su respuesta fue negativa.<sup>381</sup> Agregó que incluso un aumento en la extensión de los parques y áreas protegidas de manera que abarcaran 25% del AOU resultaría por sí mismo insuficiente para lograr tal objetivo, lo que significa que, bajo las actuales asignaciones de uso del suelo al interior del AOU, no resta más que confiar en que la industria silvícola garantice que también en el paisaje intermedio se conserva suficiente hábitat adecuado para la preservación de las poblaciones de aves migra-

---

demasiado holgado como para identificar el hábitat específico que estas aves requieren para anidar. Es posible que el inventario de recursos forestales (*Forest Resource Inventory*, FRI) no identifique los árboles de follaje adecuados, indispensables para estas especies.”

376. Comunicación personal con David Euler (3 de diciembre de 2005).

377. Comunicación personal con Fiona Schmiegelow (14 de diciembre de 2004).

378. *Ibid.*

379. *Ibid.*

380. Véase Partners in Flight Canada, en línea: CWS <[http://www.cws-scf.ec.gc.ca/birds/lb\\_ot\\_e.cfm](http://www.cws-scf.ec.gc.ca/birds/lb_ot_e.cfm)> (consultada el 25 de octubre de 2005).

381. Comunicación personal con Fiona Schmiegelow (14 de diciembre de 2004).

torias.<sup>382</sup> El MNR ha girado instrucciones a los planificadores del manejo forestal de incluir los parques provinciales y áreas protegidas ubicados al interior de sus UMF en el cálculo del hábitat disponible para especies que dependen de bosques maduros, aunque ello exige elaborar un inventario forestal actualizado para el parque o la zona protegida en cuestión.<sup>383</sup> Con todo, el MNR reconoce que “el Servicio de Parques de Ontario (*Ontario Parks and Field Services*) no tiene obligación alguna de mantener áreas de hábitat para la marta en los parques y zonas protegidas que pueden utilizarse en la planeación del manejo forestal”, aunque –agrega– “a través de su participación en la elaboración de los planes de manejo forestal individuales, *Ontario Parks* estará al tanto del uso de los parques en la definición y cumplimiento de metas sobre áreas de hábitat núcleo”.<sup>384</sup>

Ontario ha reconocido la importancia de garantizar que las actividades en paisajes intermedios no ponen en peligro la integridad ecológica de parques y áreas protegidas, y ha expresado su confianza en que la tala no entraña una amenaza en este sentido:

Casi 70 por ciento del área de planeación ha sido clasificada en una designación de uso general, misma que incluye todas las tierras de la Corona no ubicadas en una designación específica o área de manejo mejorado (*Enhanced Management Area, EMA*). Toda una gama de usos recreativos y de los recursos pueden tener lugar en las áreas de uso general. Su manejo se realiza en un contexto de conservación de la sustentabilidad ecológica. Un amplio conjunto de leyes y reglamentos, políticas y directrices sustentan y orientan las medidas de manejo en las áreas de uso general. En el corto plazo, una mayor planeación en estas áreas se desarrollará principalmente a través del proceso de planeación del manejo forestal. Esta planeación debe tomar en consideración una amplia gama de objetivos. Por ejemplo, gran cantidad de directrices de manejo forestal proporcionan orientación específica para el manejo o la protección de valores naturales significativos. La planeación en las áreas de uso general también debe considerar las implicaciones de emprender medidas de manejo en designaciones de uso de suelo y EMA adyacentes. Por ejemplo, las nuevas áreas protegidas han sido definidas sobre la base de que no se requiere un amortiguamiento extensivo, en virtud del manejo ecológicamente sustentable que ocurrirá en las tierras adyacentes. El apéndice A, que esboza políticas específicas para cada área, no incluye políticas para áreas identificadas como de uso general. En muchas situaciones, las directrices distritales de uso del suelo (DDUS) proporcionan orientación pertinente para el manejo

382. *Ibid.*

383. Véase MNR, “Marten Habitat Guide Interpretation Note” (Nota de interpretación para la guía sobre hábitat de la marta, 30 de septiembre de 2004), p. 8.

384. *Ibid.*

de los recursos en áreas de uso general. Durante la planeación futura se identificarán políticas más específicas para tales áreas.<sup>385</sup>

Sin embargo, los auditores independientes han señalado que depender del sistema de manejo forestal para atender una gama de preocupaciones no directamente relacionadas con la tala puede desencadenar conflictos con otros usuarios del bosque:

La necesidad de planear el uso del suelo

El equipo auditor considera que el asunto más delicado en relación con el manejo del bosque White River es la interrelación entre la planeación del manejo forestal y la planeación del uso del suelo: la primera está ya tan cargada de asuntos relacionados con el uso del suelo que se corre el riesgo de que la socioeconomía del bosque se vea afectada. Puesto que Ontario carece de un proceso de planeación del uso del suelo en curso, que permita atender en forma efectiva cuestiones relativas a la zonificación y planeación de usos del suelo en tierras de la Corona, los planes de manejo forestal se han convertido en la palestra *de facto* para abordar estos problemas. Hasta ahora se han recibido once solicitudes de evaluación ambiental por oposición ("*bump-up*" requests)<sup>386</sup> para el plan 2003. En opinión del equipo auditor, esto es más que lo recibido para cualquier otro plan de manejo forestal puesto en marcha en la provincia. El bosque enfrenta cuestiones complejas en lo que se refiere a acceso, turismo remoto y turismo carretero, y debido a su proximidad con el Parque Nacional Pukaskwa. La recomendación más importante de esta auditoría plantea la necesidad de formular un plan de uso del suelo para la subregión en la que se localiza el bosque White River.<sup>387</sup>

385. Véase MNR, "Ontario's Living Legacy Land Use Strategy", Ontario: Queen's Printer, 1999, p. 25.

386. La *Timber Class EA* permite a la ciudadanía solicitar al Ministerio de Medio Ambiente de Ontario la realización de una evaluación ambiental de un plan de manejo forestal individual (Razones para la decisión y decisión de la *Timber Class EA*, p. 106, "The Bump-up Provision" [Disposición sobre oposición] y apéndice 15, "Bump-Up Procedure" [Procedimiento de oposición]). En general, el Ministerio no ha accedido a tales solicitudes, pero éstas sí se han traducido en la imposición de ciertas condiciones a la actividad silvícola o en solicitudes al MNR de avanzar en la formulación de políticas. Véase, por ejemplo, MNR, *Annual Report on Forest Management 2001/2002*, Ontario: Queen's Printer, 2004, p. 91: "Asimismo, como resultado de una condición en la negación de una solicitud de evaluación ambiental individual del plan de manejo forestal Temagami 1999 (noviembre de 1999), el Ministerio de Medio Ambiente solicitó al MNR elaborar un primer borrador de las 'Directrices de manejo forestal para la emulación del patrón de perturbación por incendios' para el 30 de septiembre de 2000 y concluir la versión final del documento para el 31 de mayo de 2001. Más adelante, la fecha límite para el documento final se amplió al 30 de noviembre de 2001."

387. ArborVitae Environmental Services Ltd., "Independent Forest Audit of the White River Forest - 1999-2003 Final Report" (Auditoría forestal independiente del

El Secretariado solicitó a la doctora Schmiegelow revisar y comentar los hallazgos del análisis que el doctor Euler realizó del cuadro FMP-5 en 38 planes de manejo forestal de Ontario.<sup>388</sup> La doctora Schmiegelow señaló que la pérdida de hábitat proyectada en tales planes coincidía con la pérdida de hábitat calculada<sup>389</sup> para las mismas especies como resultado de las actividades anteriores de explotación forestal en Ontario, y añadió:

La conclusión que de ello puede derivarse es que los bosques manejados en Ontario han sufrido ya reducciones importantes en el hábitat disponible para numerosas especies de aves forestales, mismas que se anticipa continuarán. Para traducir tales disminuciones en tendencias de población a escala provincial, sería necesario realizar una evaluación en todo el rango de distribución de cada especie en la provincia; ahora bien, lo que sí resulta claro es que las poblaciones en los bosques designados para producción maderera están en riesgo debido a la pérdida de hábitat derivada del aprovechamiento forestal.<sup>390</sup>

La doctora Schmiegelow revisó también la información disponible sobre el estado de conservación de las aves incluidas en el análisis del doctor Euler; examinó si la planeación canadiense para la conservación de las aves migratorias toma en cuenta la pérdida de hábitat proyectada, e hizo hincapié en la necesidad de tener conocimiento de cualquier problemática relacionada con la disponibilidad de datos suficientes y de calidad, así como de cualquier posible limitación en la capacidad de modelación.<sup>391</sup>

En este punto, tres cuestiones clave ameritan un examen más minucioso:

bosque White River – Informe final 1999-2003), p. 97. Véase también Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (11 de septiembre de 2003), p. 5: “El proceso de planeación regional ‘Tierras para la vida’ fue reconocido, pero a falta de una planeación de nivel superior y dada la problemática local en relación con los caminos, los Acuerdos de Gestión de los Recursos (*Resource Stewardship Agreements*, RSA) entre las empresas silvícolas y los operadores de turismo remoto pueden convertirse en el elemento esclarecedor en esta polémica”.

388. Véase el apartado 5.3.3.2.3, *supra*.

389. Véase J.R. Malcolm *et al.*, “Potential indicators of the impacts of forest management on wildlife habitat in northeastern Ontario: a multivariate application of wildlife sustainability matrices”, (2004) 28 *The Forestry Chronicle* 91.

390. Fiona K.A. Schmiegelow, “Forest Management Planning and Migratory Birds in Ontario” (Planeación del manejo forestal y aves migratorias en Ontario), mayo de 2005 [inédito], p. 2 (véanse las referencias, en el apéndice 7). En sus observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, Canadá señala: “En realidad Canadá sí utiliza las amenazas (en sitios tanto de reproducción como otros) en las evaluaciones del nivel de amenaza a la conservación de las especies [énfasis en el original].” Canadá explica que lo hace participando en actividades de “Partners in Flight”. Véase el apartado 5.5.2.3. abajo.

391. Véanse las referencias, apéndice 7.

- (i) En anteriores ejercicios de definición de prioridades para la conservación, ¿se tomaron en consideración –y de qué manera– las especies identificadas en la evaluación que Euler hizo de los PMF?
- (ii) ¿Cómo se compara la magnitud de las reducciones con los valores usados en los procedimientos de evaluación del estado de conservación de las especies (por ejemplo, criterios para su inclusión en las listas)?
- (iii) ¿Acaso mejores modelos de hábitat se traducirían en escenarios más optimistas?

Dunn (1997) y Dunn *et al.* (1999) recopilan descripciones publicadas de ejercicios de definición de prioridades para la conservación de aves terrestres en Canadá. Los sistemas de clasificación son similares; sin embargo, el informe de 1997 proporciona información específica por región (es decir, calificaciones provinciales). Los criterios usados en las evaluaciones incluyeron grado de preocupación (una combinación de abundancia y extensión del rango de distribución, y tendencias de población para la evaluación nacional; sólo tendencias de población para la evaluación provincial) y responsabilidad (con base en la proporción del rango de distribución de la especie en la jurisdicción considerada). Como resultado final de la evaluación nacional, se asignaron a las especies calificaciones (posiciones de prioridad) para las acciones de conservación. **El cuadro 2 resume las calificaciones nacionales y provinciales asignadas a las diez especies de aves forestales incluidas en el resumen que Euler hizo de los PMF para 2005 [el énfasis es añadido].**

**Cuadro 2. Calificaciones para las especies de aves forestales seleccionadas con base en el nivel de preocupación y la responsabilidad** (obtenidas de Dunn, 1997 y Dunn *et al.*, 1999). Las posibles calificaciones para cada criterio van del 1 al 5, donde los valores más altos corresponden a mayor prioridad para las acciones de conservación.

Especie avifáunica	Calificación nacional <sup>392</sup>		Calificación de Ontario	
	Preocupación	Responsabilidad	Tendencia	Responsabilidad
Calandrita ( <i>Setophaga ruticilla</i> )	3	4	3	4
Chipe castaño ( <i>Dendroica castanea</i> )	3	5	3	5
Chipe garganta naranja	Mediana	3	3	4

392. Las calificaciones nacionales  $\geq 4$ , ya sea para el nivel de preocupación o para la responsabilidad, significan que la especie es de alta prioridad para la conservación (Dunn *et al.*, 1999).



Cuadro 2. (cont.)

Especie avifaúnica	Calificación nacional <sup>392</sup>		Calificación de Ontario	
	Preocupación	Responsabilidad	Tendencia	Responsabilidad
Pico ártico ( <i>Picoides arcticus</i> )	2	4	3	4
Carbonero boreal ( <i>Parus hudsonicus</i> )	4	5	3	4
Reyezuelo de oro ( <i>Regulus satrapa</i> )	3	4	2	4
Mosquero mínimo ( <i>Empidonax minimus</i> )	3	4	4	5
Pico carpintero ( <i>Dryocopus pileatus</i> ) <sup>393</sup>	Baja	2	1	4
Reyezuelo (de moño) rojo ( <i>Regulus calendula</i> )	3	4	3	4
Zorzalito de Swainson ( <i>Catharus ustulatus</i> )	3	4	3	4

Todas las especies consideradas obtuvieron calificaciones que las ubican en prioridades de mediana a alta para las acciones de conservación, a escala lo mismo nacional que provincial, con excepción del pico carpintero. Si bien la calificación nacional de esta especie es baja, la calificación en responsabilidad para Ontario resulta relativamente alta. Muchas de las especies de aves forestales de un conjunto más amplio considerado por Malcolm *et al.* (2004) en una evaluación de los efectos del aprovechamiento forestal en el hábitat de vida silvestre en el noreste de Ontario obtuvieron calificaciones altas similares. En teoría, tales designaciones se traducen en mejores monitoreo, investigación, acciones directas de conservación o alguna combinación de todos estos elementos (véase Dunn *et al.*, 1999). Por lo menos podría esperarse que los resultados para tales especies se rastrearían sistemáticamente en procesos establecidos, tales como la planeación y la aprobación del manejo forestal, que afectan a las poblaciones por los cambios que entrañan en el hábitat. Sin embargo, al parecer este vínculo no existe.

393. Dunn *et al.* (1999) informaron de especies con calificaciones  $\geq 4$  ya sea para el nivel de preocupación o para la responsabilidad. Para los casos en que se carecía de datos, las calificaciones canadienses se tomaron de Dunn, 1997 (véase Referencias, apéndice 7).

Una característica bastante inusitada del sistema canadiense de clasificación jerárquica para aves terrestres es que la calificación correspondiente al nivel de preocupación no incluye las "amenazas". Tal información se incorpora sistemáticamente en otros sistemas de definición de jerarquías para la conservación de la avifauna de América del Norte (véase Mehlman *et al.*, 2004 para una revisión). La justificación de esta omisión es que las amenazas varían regionalmente, tanto que podrían no afectar el estado de la población a escala nacional. Sin embargo, Dunn *et al.* (1999) sugieren que las amenazas podrían considerarse a escala provincial. De hacerse ello así, se podrían registrar incrementos sustanciales en las calificaciones del nivel de preocupación para muchas especies de aves forestales en Ontario, con base en las proyecciones de hábitat incluidas en los PMF aprobados. Se cuenta con directrices cuantitativas aprobadas para evaluar el estado de conservación de una especie con base en cambios anteriores y *proyectados* en las poblaciones, lo que incluye una reducción en el área de ocupación, su incidencia y la calidad del hábitat (UICN, 2001; véase el apéndice 1).<sup>394</sup> Estas directrices fueron adoptadas por el Comité sobre el Estado de la Vida Silvestre Amenazada en Canadá (Cosewic), así como por numerosas jurisdicciones provinciales.

La información sobre tendencias de población es un elemento importante de la mayoría de los sistemas de evaluación. En el sistema canadiense de establecimiento de prioridades para aves terrestres, los datos sobre tendencias se derivaron del grupo más amplio de datos adecuados de monitoreo disponible (Dunn, 1997). Si bien en Ontario se cuenta con datos confiables para áreas relativamente accesibles con grandes poblaciones voluntarias, difícilmente puede afirmarse lo mismo para las regiones del norte de la provincia (o del país, para el caso). En los casos en que se llega a disponer de datos, éstos suelen representar una muestra sesgada, en la medida en que han sido recolectados junto con los conteos estandarizados realizados a orillas de los caminos para el estudio sobre las aves en reproducción de América del Norte (*North American Breeding Bird Survey*, BBS). Hay indicios amplios de que algunas especies de aves forestales evitan los caminos y las zonas por donde éstos cruzan, así como cierta clase de desarrollo; ambos elementos pueden dar lugar a cálculos de población poco precisos para especies vulnerables. En las regiones boscosas del norte existen muy pocas parcelas demostrativas de largo plazo para aves; y las que hay tienen un alcance geográfico muy limitado, lo que dificulta su extrapolación a regiones más extensas. Por ello es preciso tener cautela al interpretar los datos sobre tendencias. Sin embargo, si se aceptan las categorías asignadas con base en los datos de que sí se dispone, continúa siendo importante evaluar la magnitud del cambio asociado con las calificaciones, respecto de diversos criterios de evaluación y proyecciones de hábitat.

---

394. No se reproduce aquí.

La doctora Schmiegelow consideró el lugar que la pérdida de hábitat proyectada ocupa dentro del marco de Canadá para el establecimiento de prioridades para la conservación de las aves:

Las calificaciones de 4 y 5 corresponden estadísticamente a reducciones importantes de 1-3% anual y  $\geq 3\%$  anual, respectivamente. Extrapoladas en un periodo de diez años, se traducen en descensos efectivos de alrededor de 10-30 y  $>30\%$ . Los criterios de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (apéndice 1)<sup>395</sup> establecen que una reducción de  $\geq 30\%$  en cualquier periodo de diez años o de tres generaciones que incluya lo mismo pasado que futuro (causa persistente, no conocida o irreversible) da como resultado un estado de *vulnerable* o *amenazada* en conformidad con el Cosewic. Por tanto, los cambios de esta magnitud proyectados podrían desatar un proceso de inclusión en la lista de especies en peligro. Si bien pocas especies forestales cumplen con este criterio con base en datos de tendencias históricas, los resultados de Malcolm *et al.*, 2004 y Euler, 2005 sugieren que las actividades de manejo forestal podrían producir semejante resultado, lo cual sería a todas luces indeseable. Más aún, cambios de menor magnitud pueden calificar para inclusión de una especie en la lista como *casi amenazada* si las estimaciones de poblaciones o de hábitat se acercan al umbral de *vulnerable*, sobre todo cuando se registra un alto grado de incertidumbre (IUCN, 2003). Hay precedentes de esto en Canadá, donde a escala provincial varias especies de aves forestales se han incluido en la lista como especies de preocupación especial en conformidad con la Ley de Vida Silvestre de Alberta (*Alberta Wildlife Act*), debido a las reducciones proyectadas en el hábitat disponible como resultado de las actividades de explotación forestal (véase < <http://www3.gov.ab.ca/srd/fw/esc/>>).

La doctora Schmiegelow comentó lo siguiente sobre las herramientas de modelación utilizadas para planear la conservación del hábitat de vida silvestre en los planes de manejo forestal identificados por los Peticionarios:

Las evaluaciones aquí descritas se basan en buena medida en un conjunto de modelos de matrices de hábitats con escasa base empírica para la región en cuestión. Los modelos se derivaron de las investigaciones publicadas sobre las especies en otras regiones, y de la opinión de expertos. Esta clase de índices de sustentabilidad del hábitat fueron muy populares en la década de 1980 y los primeros años de 1990, pero han sido profusamente criticados y desacreditados en la literatura ecológica, y cuestionada su utilidad como herramientas de planeación. Hay iniciativas en curso para actualizar con datos locales los modelos de Ontario (Holloway *et al.*, 2004), pero aún se depende de la asignación poco precisa de categorías de susten-

---

395. No se reproduce aquí.

tabilidad en una matriz de hábitats. Además, carecen de información sobre el contexto espacial o la configuración del hábitat, elemento que puede ser importante para predecir la abundancia de especies avifaunísticas. Enfoques mucho más sofisticados de modelación están en proceso de desarrollo y aplicación, algunos por personal del gobierno de Ontario (por ejemplo, Rempel y Kushneriuk, 2003). Más aún, el uso mismo de los modelos debe trascender el desarrollo y la aplicación iniciales: éstos han de evaluarse detenidamente antes de aplicarse (por ejemplo, Boyce *et al.*, 2002), y debe establecerse un programa de monitoreo que determine: 1) si se cumplen las condiciones de hábitat proyectadas por los modelos (es decir, vigilancia del cumplimiento de las actividades planeadas) y 2) si realmente se cumple la respuesta pronosticada de cada especie ante las condiciones de hábitat generadas por el manejo (es decir, monitoreo de la eficacia). Todos estos pasos deberán considerarse fundamentales para un enfoque adaptativo del manejo forestal, que reconozca la incertidumbre inherente en las decisiones de manejo y establezca estrategias que aporten un mejor aprendizaje sin excluir oportunidades futuras de cambio, en la medida en que se vaya disponiendo de nueva información. Lo anterior debe incluir la designación de vastas áreas de referencia, a manera de controles para el manejo y reservas de poblaciones de especies vulnerables.

### 5.5 *Medidas de Canadá para vigilar y promover el cumplimiento de la sección 6(a) del MBR en relación con las actividades de tala identificadas por los Peticionarios*

Una de las obligaciones de Canadá en términos del ACAAN es la aplicación efectiva de sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas.<sup>396</sup> El ACAAN enuncia ejemplos

396. Artículo 5(1) del ACAAN: Con el objeto de lograr niveles elevados de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al artículo 37, tales como:
- (a) nombrar y capacitar inspectores;
  - (b) vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección en sitio;
  - (c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento;
  - (d) difundir públicamente información sobre incumplimiento;
  - (e) emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes;
  - (f) promover las auditorías ambientales;
  - (g) requerir registros e informes;
  - (h) proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje;
  - (i) utilizar licencias, permisos y autorizaciones;
  - (j) iniciar, de manera oportuna, procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos para procurar las sanciones o las soluciones adecuadas en caso de violación de sus leyes y reglamentos ambientales;

de tales medidas gubernamentales adecuadas, entre las que se incluyen: visitas de inspección y vigilancia del cumplimiento; investigación de presuntas violaciones (lo que incluye el uso de cateos, decomisos y detenciones); iniciativas para asegurar el cumplimiento voluntario y obtener acuerdos de compromiso; publicación de información sobre incumplimiento; promoción de auditorías ambientales; requerimientos de registros e informes; uso de servicios de mediación y arbitraje; emisión de licencias, permisos y otras autorizaciones, y el inicio de procedimientos –judiciales, cuasijudiciales o administrativos– o la expedición de resoluciones para procurar las sanciones o soluciones adecuadas.<sup>397</sup> En la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado procuró recopilar toda la información pertinente en relación con la vigilancia y promoción del cumplimiento de la sección 6(a) del MBR durante las actividades de tala identificadas por los Peticionarios.

#### 5.5.1 Aplicación

La sección 6(a) del MBR establece que es un delito dañar, destruir o capturar un nido de un ave migratoria sin un permiso.

La Política de Canadá para el Cumplimiento y la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (*Compliance and Enforcement Policy for Wildlife Legislation*)<sup>398</sup> señala a los funcionarios responsables de la aplicación las circunstancias bajo las cuales han de aplicar la ley y cómo elegir entre la gama de posibles respuestas a las violaciones. En conformidad con la política federal, la aplicación de la sección 6(a) del MBR deberá estar precedida por una evaluación de las pruebas disponibles y la aplicación de un conjunto de criterios para responder a las violaciones:

Los funcionarios revisarán las presuntas violaciones. Si puede determinarse que no ha habido contravención o que las pruebas son insuficientes para justificar una investigación ulterior, entonces los funcionarios no emprenderán medidas de aplicación adicionales. Si pueden probar que se cometió una violación, tienen la obligación jurídica de aplicar la ley y usar sus facultades discrecionales para elegir la respuesta más adecuada de las que se exponen a continuación.

- (k) establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas; o
- (l) expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.

397. *Ibid.*

398. Canadá: Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales, 1998 [en adelante, “Política para el Cumplimiento y la Aplicación”], p. 16: “Criterios para las respuestas a las violaciones”.

*Criterios para las respuestas a las violaciones*

Antes de decidir cómo responder a las violaciones, los funcionarios encargados de la aplicación tomarán en consideración factores tales como:

## La naturaleza de la violación

Esto incluye cuán amenazada está la especie y el grado de daño o posible daño a los ecosistemas canadienses. Los funcionarios también considerarán la intencionalidad del presunto infractor y si éste intenta ocultar información o impedir de alguna otra forma los objetivos y requerimientos de la legislación.

## La mejor manera de lograr los resultados esperados

El objetivo de los funcionarios es lograr el cumplimiento de la legislación en el menor tiempo posible y sin que se reincida en la violación. Los factores a considerar incluyen los antecedentes penales del presunto infractor, su disposición para cooperar con los funcionarios responsables de la aplicación, la prueba de que el infractor ha adoptado medidas correctivas, y pruebas de medidas de aplicación respecto de la misma actividad ilegal, pero puestas en marcha por otras autoridades federales o provinciales y en apego a otros estatutos.

## Consistencia en la aplicación

Los funcionarios responsables de la aplicación han de ser consistentes al decidir las medidas a emprender. Por consiguiente, deberán tomar en consideración casos precedentes.

La Política para el Cumplimiento y la Aplicación lista todo un abanico de posibles respuestas a violaciones, entre otras: advertencias, órdenes de funcionarios, imposición de multas, decomisos e interposición de procesos judiciales, pero también incluye como respuesta la opción "ninguna medida":

Habrán ocasiones en que los funcionarios obtengan pruebas de una infracción pero no puedan localizar al infractor o determinar quién cometió el delito. En estos casos, no se emprenderá ninguna medida más allá de documentar el caso y disponer del cuidado y la custodia de la prueba de una violación en conformidad con las leyes y reglamentos vigentes.<sup>399</sup>

---

399. *Ibid.*

### 5.5.1.1 Pruebas requeridas para desencadenar la acción

En conformidad con la directriz de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, un funcionario responsable de la aplicación tiene la obligación jurídica de aplicar la ley sólo si puede comprobar que ocurrió una violación. En respuesta a la solicitud de información para la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado no recibió de Canadá información alguna en la que se señale que algún funcionario responsable de la aplicación, en el desempeño de sus funciones para o en representación de EC, haya inspeccionado las actividades de explotación forestal identificadas por los Peticionarios para verificar el cumplimiento de la sección 6(a) del MBR.

En relación con la aplicación de la sección 6(a) del MBR, Canadá ha señalado en sus respuestas a la petición que EC actúa en atención a denuncias públicas.<sup>400</sup> Canadá observó que sólo recibió una denuncia relativa a actividades de explotación forestal en el AOU durante la temporada de anidación 2001, y que los denunciantes no fueron los Peticionarios.<sup>401</sup> El Secretariado no recibió de Canadá información alguna en la que se señalara que un funcionario responsable de la aplicación, en el desempeño de sus funciones para o en representación de EC, hubiera inspeccionado las actividades de tala identificadas por el denunciante para verificar si podía comprobarse una violación a la sección 6(a) del MBR. En sus observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, Canadá señaló:

La respuesta que el gobierno de Canadá entregó al Secretariado el 16 de octubre de 2003 incluye la siguiente información que refleja un panorama más exacto de lo que ocurrió en cuanto a esa denuncia:

‘La carta de denuncia se refirió al hecho de que el plan contingente de manejo forestal, que abarcó el breve periodo del 12 de julio al 1 de septiembre de 2001, incluyó varios incidentes de tala por clareo; asimismo, planteó que tales operaciones de tala por clareo destruirían los nidos de aves migratorias durante la temporada de anidación.

Los funcionarios encargados de aplicar la legislación sobre vida silvestre que se ocuparon de la denuncia determinaron que ésta no ameritaba ulterior investigación<sup>402</sup> ni visitas de inspección luego de consultar con el

---

400. Respuesta, p. 9, y respuesta complementaria, pp. 6-7.

401. *Ibid.*

402. Correo-e del funcionario a cargo de las investigaciones en la División para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (*Wildlife Enforcement Division*) del CWS-Región Ontario (socio) al jefe de la misma División (funcionario responsable del caso) (9 de septiembre de 2001): “[Nombre eliminado], como lo señalé con ante-

Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (*Ontario Ministry of Natural Resources*, OMNR). Puesto que las operaciones de explotación forestal registradas habían cesado algún tiempo atrás, habría resultado sumamente difícil recopilar posibles pruebas de la destrucción de nidos. Más aún, el OMNR señaló que no se tenían planeadas nuevas actividades de tala. A falta de indicios de futuras actividades y a la luz del hecho de que la temporada de anidación había concluido para muchas especies, los funcionarios determinaron que no existía en el área amenaza inmediata para las aves migratorias que en ese momento ameritara medidas de aplicación adicionales.’

Al examinar el sitio en Internet del Servicio Canadiense de Vida Silvestre –tanto lo nacional como lo correspondiente a la región de Ontario–, no se encontró ninguna indicación para el público respecto del proceso para informar de supuestas violaciones a la sección 6(a) del MBR ocurridas durante operaciones silvícolas, ni tampoco información sobre algún procedimiento para vincular denuncias ciudadanas a la aplicación de la sección 6(a) del MBR por parte de las autoridades gubernamentales.<sup>403</sup> En sus observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, Canadá señaló:

Canadá observa que esta afirmación es exagerada, puesto que es muy fácil presentar denuncias por Internet. La página GreenLane de Environment Canada ([www.ec.gc.ca](http://www.ec.gc.ca)) tiene un botón ‘Contact Us’ (“Contáctenos”), para cualquier persona que desee ponerse en contacto con el Departamento de Medio Ambiente en relación con cualquier asunto, y el Programa de Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre también cuenta con un botón “de contacto” para quienes desean contacto directo con el Programa. Asimismo, en el sitio en Internet pueden encontrarse la información de contacto y los números telefónicos tanto de las oficinas regionales como de la

---

rrioridad, no tengo planes de INVESTIGAR este expediente o de asignar a alguien para que lo haga [énfasis en el original]. Cuando disponga de suficiente tiempo, enviaré una carta en la que señale mucho de lo que HQ proporcionó para responder a esta clase de asuntos y también el hecho de que estamos satisfechos que OMNR ya se encargó del asunto. Estos correos-e sólo hacen creer al denunciante que estamos investigando, cuando en realidad no lo estamos haciendo. Sin duda, se molestará cuando me dé tiempo para responder a sus inquietudes puesto que, por lo que puedo deducir, se le ha hecho pensar que estamos conduciendo una investigación. No tengo tiempo para tratar todos los asuntos que llegan a nuestras manos, dadas todas las demás responsabilidades de nuestro cargo, sobre todo si considero que no hay investigación alguna que realizar.”

403. Por ejemplo, en la página en Internet “Hinterland Who’s Who” (“Quién es quién en Hinterland”), a cargo del CWS y dirigida al público en general, la denuncia de violaciones a la ley no está incluida en el listado de cosas que uno puede hacer (“Things You Can Do”), en línea: Hinterland Who’s Who <<http://www.hww.ca/hww.asp?id=43&pid=3>> (consultada el 7 de diciembre de 2005).



región de la capital nacional. Además, hay una línea de emergencia disponible las 24 horas del día que puede utilizarse para establecer contacto con funcionarios ambientales en casos de emergencia.

Tanto Canadá como Ontario señalaron que no podían emprender medidas de aplicación en relación con violaciones de la ley que se anticipa ocurrirán, en las que el pronóstico se basa en la aplicación de un modelo que correlaciona los datos disponibles sobre densidad de las aves con la tala proyectada en los planes de manejo forestal aprobados.<sup>404</sup> Ontario explicó que si bien es cierto que la modelación con datos disponibles resulta adecuada como base para evaluar y autorizar actividades de tala que entrañan la destrucción de nidos de aves migratorias, no lo es como base para la adopción de medidas de aplicación.<sup>405</sup> En conformidad con la Declaración de los Derechos Ambientales (*Environmental Bill of Rights*) de Ontario, el Ministerio de Medio Ambiente de Ontario (*Ministry of the Environment*, MOE) ha investigado acusaciones ciudadanas fundadas en los contenidos de los planes de manejo forestal aprobados.<sup>406</sup> Por ejemplo, el MOE ha realizado una investigación en respuesta a una acusación ciudadana de que el MNR no exigía a los planificadores del manejo forestal respetar la condición de la *Timber Class EA* relativa a los límites máximos de tamaño para la apertura de claros.<sup>407</sup> La Declaración de los Derechos Ambientales otorga a los residentes de Ontario el derecho a solicitar una investigación de presuntas omisiones en el cumplimiento con las autorizaciones, leyes y reglamentos ambientales en

404. Véanse respuesta complementaria, p. 3, y comunicación personal con el titular de la sección de política forestal, Dirección de Manejo Forestal, División Forestal, MNR (28 de junio de 2005).

405. Comunicación personal con el titular de la sección de política forestal, Dirección de Manejo Forestal, División Forestal, MNR (28 de junio de 2005).

406. Véase Environmental Commissioner of Ontario, *1999 Annual Report (Supplement)*, p. S7-26: I99015: "Alleged Contraventions by MNR of s. 38 of the EAA and Terms and Conditions 27, 94(b), 82 and Appendix 20 of the Timber Class EA relating to clear cutting and annual reporting (MOE)" ("Presuntas contravenciones por parte del MNR de la sección 38 de la EAA, de los términos y condiciones 27, 94(b), 82 y del apéndice 20 de la *Timber Class EA*, en relación con la tala por claro y la elaboración anual de informes anuales (MOE)"), en línea: Environmental Commissioner of Ontario, <<http://www.eco.on.ca/english/publicat/ar1999su.pdf>> (consultada el 29 de noviembre de 2005). Véase también MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (6 de noviembre de 2002), p. 4: "4. Investigación de EBR sobre los claros planeados – Titular, Sección de Política Forestal / [El titular de la sección de Política Forestal] señaló que se trata de una investigación del MOE en curso. El MNR ha aportado información en respuesta a la solicitud del MOE, pero no sabe cuándo se tomaría una decisión. Las unidades de manejo en cuestión se localizan todas en la región noreste (es decir, en los bosques Gordon Cosens, Wawa y Temagami)."

407. *Ibid.*

vigor en Ontario.<sup>408</sup> La Ley de Pesca está incluida en la relación de leyes y reglamentos para los que la ciudadanía puede solicitar una investigación;<sup>409</sup> no así la MBCA.

Se ha señalado que en un contexto de manejo forestal, quienes más probablemente estén al tanto de alguna omisión en el cumplimiento con una ley o reglamento ambiental serían las personas que trabajan para las empresas silvícolas, y en particular las empleadas como inspectores, de acuerdo con el sistema de autoinspección forestal de la provincia de Ontario.<sup>410</sup> El marco del manejo forestal de Ontario no otorga protección por su papel como “sirena de alerta” a los inspectores internos que desean dar a conocer situaciones de incumplimiento con disposiciones ambientales como la sección 6(a) del MBR.<sup>411</sup>

#### 5.5.1.2 Naturaleza de la violación

La Política para el Cumplimiento y la Aplicación establece que los funcionarios responsables de la aplicación están obligados a considerar la naturaleza de la violación antes de decidir cómo responder a ella. Esto incluye tomar en consideración la magnitud del peligro en que se encuentra la especie y el grado de daño o posible daño para los ecosistemas canadienses, lo cual es congruente con el objetivo de política de EC de garantizar “la supervivencia en el largo plazo de poblaciones saludables de aves en paisajes funcionales a través de sus rangos de distribución naturales”.<sup>412</sup> Los Peticionarios correlacionaron los datos sobre extracción forestal en 2001 con los datos disponibles sobre densidad de la avifauna, y se llegó a una estimación de 47,000 posibles violaciones de la sección 6(a) del MBR. En su respuesta a la petición, Canadá cuestionó la validez de la cifra a la que llegaron los Peticionarios, toda vez que los cálculos de los Peticionarios partieron de la premisa de que el ritmo con que se realiza la tala se mantiene constante a lo largo del año y utilizaron

408. Véase *Environmental Bill of Rights, 1993*, S.O. 1993, c. 28, s. 74 *et seq.* Véase también Ontario, Environmental Registry, en línea: <[http://www.ene.gov.on.ca/envision/env\\_reg/ebr/english/ebr\\_info/Requesting\\_a\\_investigation.htm](http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/ebr/english/ebr_info/Requesting_a_investigation.htm)> (consultada el 29 de noviembre de 2005).

409. Véase la sección 9(1)9 de O.Reg. 60/05.

410. Véase Mark S. Winfield y Hugh J. Benevides, *Industry Self-Inspection and Compliance in the Ontario Forest Sector*, Alberta: Pembina Institute for Appropriate Development, 2003, p. 30.

411. *Ibid.*, pp. 26-27.

412. Véase CWS, “Migratory Birds Program Plan – A component of the Canadian Wildlife Service Strategic Plan” (Plan programa para aves migratorias: elemento del Plan Estratégico del Servicio Canadiense de Vida Silvestre), versión preliminar de junio de 2004, p. 6.

datos no estratificados sobre densidad de aves.<sup>413</sup> En su respuesta a la solicitud de información del Secretariado, Canadá aportó información sobre aves en anidación en las UMF identificadas por los Peticionarios.<sup>414</sup> Con base en la información proporcionada por Canadá, la asesora experta del Secretariado señaló que el número estimado de violaciones probablemente sería más elevado que la cifra presentada por los Peticionarios.<sup>415</sup> El Secretariado no recibió o localizó información alguna que indique que el Servicio Canadiense de Vida Silvestre haya evaluado el papel de la silvicultura como factor de amenaza –si acaso lo es– de las especies de aves migratorias o como fuente de daño o posible daño a los ecosistemas canadienses, a fin de considerar la adopción de medidas de aplicación en relación con las violaciones a la sección 6(a) del MBR.<sup>416</sup> Sin embargo, Canadá ha señalado:

413. Respuesta de Canadá a la información complementaria, p. 3.
414. Respuesta a la solicitud de información, p. 1.
415. Fiona K.A. Schmiegelow, “Comentarios sobre las respuestas del MNR y el ministerio de Medio Ambiente (*Environment Canada*, EC) a la solicitud de información pertinente para el expediente de hechos (SEM-02-001)” (enero de 2005): “Una de las críticas de EC respecto de las estimaciones incluidas en las peticiones original y complementaria fue la falta de estratificación al calcular los nidos potencialmente destruidos por la tala (es decir, para cada UMF se utilizó una sola estimación de densidad de nidos). Si bien no me parece que protestar por la precisión de los números sea la respuesta adecuada –¿realmente importa cuando la magnitud se ubica en el orden de decenas de millar, y cualquiera de los eventos, por sí mismo, podría considerarse una violación?–, los cálculos de densidad estratificados que EC proporciona probablemente resultarían en una estimación general de nidos potencialmente destruidos más elevada que la alegada por los Peticionarios. De acuerdo con mis cálculos, en la petición complementaria se usó una densidad media de 4.74/ha o 474/km<sup>2</sup>. La información proporcionada por EC y el MNR no permite realizar con facilidad un cálculo estratificado de los nidos potencialmente destruidos (las áreas taladas no se asignan al tipo de hábitat y las estimaciones de densidad corresponden a la totalidad de las aves terrestres), pero dado que ambas estimaciones de densidad para la BCR 8 (605 pares/km<sup>2</sup> en bosques de coníferas y 721/km<sup>2</sup> en bosques deciduos) son considerablemente más elevadas que las utilizadas, al igual que ocurre con la estimación para bosques deciduos de la BCR 12 (583/km<sup>2</sup>), mi conclusión es que la densidad calculada en la petición es conservadora en relación con los números aportados por EC. La aplicación del factor de descuento (0.82) usado en el cálculo original para dar cuenta de las especies no cubiertas por el MBR tampoco explica el diferencial.”
416. En su respuesta a la solicitud de información adicional, pp. 2-3, Canadá señaló: “Actualmente ningún programa del CWS realiza evaluaciones anuales integrales de las aves terrestres en el bosque boreal debido a lo reducido de los presupuestos generales y también por el énfasis asignado a las prioridades en el sur de Ontario. [...] No hay iniciativas en marcha dedicadas a evaluar los efectos de la explotación forestal en las poblaciones, tendencias de población o hábitat de aves migratorias en esta parte de Ontario”. Sin embargo, Canadá llamó la atención del Secretariado respecto de un artículo publicado en una revista en el que se esbozan los resultados preliminares de un estudio intersectorial que comparó las poblaciones de aves en

La disponibilidad de información que demuestre una conexión entre la explotación forestal y una tendencia a la baja en las poblaciones de aves migratorias no es un factor determinante de si se emprenderán –o no– medidas de aplicación. Para todos los casos en que se dispone de pruebas de que ha ocurrido una violación a la sección 6(a), la Política para el Cumplimiento y la Aplicación expone los criterios para elegir las posibles respuestas a una violación. La información que demuestre una conexión entre la tala y una tendencia a la baja sería uno de los factores a considerar al momento de determinar cómo responder a una violación.<sup>417</sup>

En sus observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, Canadá señaló:

Debido a que el Secretariado ha dependido de opiniones de terceros selectos, el tono general del documento carece de un adecuado equilibrio; parecería ser que el Secretariado procura corroborar las alegaciones de los Peticionarios, en lugar de presentar un recuento cabal de los acontecimientos. Por ejemplo, dada la especificidad y la gravedad implícita de las aseveraciones del peticionario respecto del número de nidos que supuestamente se destruyeron en 49 UMF a lo largo de 2001, observamos que la siguiente información contextual, proporcionada al Secretariado, ha quedado excluida del expediente de hechos:

- En 2001 la explotación forestal en Ontario se realizó en menos de 0.5% del territorio, de donde se infiere que 99.5% de los nidos de aves migratorias permanecieron en el paisaje, sujetos a procesos naturales de depredación y perturbación.
- Año con año una superficie de más del doble del área talada se ve afectada por incendios o por plagas de insectos; cada una de estas perturbaciones naturales da como resultado la destrucción de nidos.
- Por sí mismas, las perturbaciones naturales agotarían una superficie mayor que la que anualmente se explota si junto con el aprovechamiento forestal no se emprendieran medidas de control de incendios.

De acuerdo con la política federal, otro factor que los funcionarios responsables de la aplicación deben considerar al determinar cómo responder a una violación a la sección 6(a) del MBR es la intencionalidad

---

áreas objeto de procesos de perturbación natural y áreas taladas en Ontario: R. Zimmerling, "Disturbance in the forest: evaluating the impact of forestry on boreal birds", 27 *Birdwatch Canada* 8, 2004, p. 11: "Resulta claro que se requieren mayores investigación y análisis antes de poder hacer recomendaciones. Sin embargo, presumiendo que no se registra una aceleración en el ritmo de extracción de madera, y que se conservan grandes extensiones de rodales forestales a lo largo de todo el paisaje (es decir, en cada cuadro de 10 por 10 km), las poblaciones de aves boreales y la tala para obtención de madera deberían poder coexistir."

417. Respuesta a la solicitud de información adicional, p. 6.

del presunto infractor. Si bien la ley no exige prueba de algún estado de ánimo particular a efecto de establecer una violación de la sección 6(a) del MBR, la intencionalidad es un elemento que los funcionarios encargado de la aplicación toman en cuenta al decidir cómo responder a una violación. El Secretariado no recibió ni pudo encontrar información alguna sobre la forma en que se considera la intencionalidad en relación con la adopción de medidas de aplicación para atender violaciones a la sección 6(a) del MBR durante las actividades de explotación forestal; por ejemplo, el peso que las distintas formas de intencionalidad (intencionalidad específica, intencionalidad general, imprudencia, ceguera intencional)<sup>418</sup> tendrían al considerarse las opciones de aplicación.

Por lo que respecta al papel de la intencionalidad cuando se trata de los efectos de la tala en las aves migratorias, un reglamento que contiene una lista de actividades que se pueden calificar como “proyectos” sujetos al procedimiento federal de evaluación ambiental fue modificado en 1999 para incluir:

Actividades físicas que se realizan en Canadá fuera de un parque nacional, reserva de parque nacional, sitio histórico nacional o canal histórico, y que tienen el propósito de amenazar la existencia continua de una población biológica en un ecodistrito, ya sea directamente o mediante la alteración de su hábitat, con excepción de las actividades realizadas en o en las inmediaciones de un aeropuerto para garantizar la operación segura de las aeronaves.<sup>419</sup>

En febrero del 2000, la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Agency*) emitió la siguiente nota explicativa respecto de la interpretación y aplicación de esta nueva disposición:

La intención de amenazar la existencia continua de una población biológica en el ecodistrito entero debe resaltar claramente [énfasis en el original]. Un efecto incidental de amenazar la existencia continua de la población, como resultado de una actividad con otra finalidad, no convertiría la actividad en un proyecto para fines del artículo 48.1.<sup>420</sup>

418. Para efectos comparativos, véase, por ejemplo, el debate sobre la consideración de la intencionalidad en Larry Martin Corcoran, “Migratory Bird Treaty Act: Strict Criminal Liability for Non-Hunting, Human Caused Bird Deaths”, 77 *Denv. U.L. Rev.* 315, 1999, pp. 2-5.

419. Véase el artículo 48.1 del Reglamento sobre la Lista de Inclusión (*Inclusion List Regulations*), SOR/94-637.

420. Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental, *Canadian Environmental Assessment Act – Guidance on the Interpretation and Application of Section 48.1 of the Schedule to the Inclusion List Regulations – Draft* (Ley Canadiense de Evaluación Ambiental – Orientación sobre la interpretación y aplicación del artículo 48.1 del anexo del Reglamento sobre la Lista de Inclusión – Borrador) (Febrero 2000), p. 4.

Por consiguiente, un proyecto que consista en talar árboles para eliminar una población biológica de aves migratorias de un ecodistrito calificaría como proyecto potencialmente sujeto a una evaluación ambiental en conformidad con la CEAA y al mismo tiempo estaría sujeto a medidas de aplicación de acuerdo con la Política para el Cumplimiento y la Aplicación del CWS por cualquier violación a la sección 6(a) del MBR ocurrida durante la tala.

Un documento que un empleado de la Asociación Canadiense de Productos Forestales presentó en un taller organizado por el CWS en octubre de 2001 para promover el cumplimiento con la sección 6(a) del MBR contenía las siguientes conclusiones sobre el tema “conservación de aves migratorias y manejo forestal sustentable (MFS): cómo abordar la reglamentación vigente”:

En un futuro cercano el gobierno federal y nuestra industria podrían enfrentar mayores presiones para aplicar y cumplir con la reglamentación sobre aves migratorias.<sup>421</sup> El resultado de estas tensiones suele ser impredecible. Las siguientes son algunas opciones.

- 1) El CWS podría decidir aplicar en forma estricta su reglamentación para la protección de nidos. Esto es altamente improbable en virtud

421. Véase Robert Décarie, asesor sobre biodiversidad, Asociación Canadiense de Productos Forestales, “Migratory Birds Conservation and SFM: How to Deal With Existing Regulations” (Conservación de aves migratorias y manejo forestal sustentable [MFS]: cómo abordar la reglamentación vigente; octubre de 2001), apéndice 2: “Ejemplos de presiones para los gobiernos:

- Petición ciudadana presentada ante la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) por ONG ambientalistas estadounidenses y canadienses con el argumento de que el gobierno de Estados Unidos ha “incurrido en omisiones en la aplicación efectiva” de la sección 703 de su Ley del Tratado de Aves Migratorias (*Migratory Bird Treaty Act*, MBTA), que prohíbe la matanza o “captura” de aves migratorias excepto bajo circunstancias determinadas. La decisión respecto de dicha petición está aún pendiente.
- Procesos judiciales contra el gobierno estadounidense por no respetar la reglamentación sobre aves migratorias en lo que se refiere a operaciones forestales.
- Uso adecuado de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention Act*, MBCA) por parte de ONG ambientalistas para solicitar la prohibición de que se emitan nuevas autorizaciones conforme a la Ley de Pesca (caso Cheviot).
- Solicitud del Fondo Sierra de Defensa Legal al Auditor General relativa a revisar la emisión indebida de permisos por los que se autorizan daños a zonas de anidación de aves migratorias.
- Probabilidad de que organizaciones ambientales estén preparando, para presentar a la CCA, una petición sobre las omisiones en las que Canadá incurre en la aplicación de sus reglamentos para la protección de las aves migratorias.
- La Coalición para las Especies en Peligro de Extinción (*Endangered Species Coalition*) ha estado muy activa desde mediados de la década de 1990, tratando de convencer al gobierno federal de que tiene jurisdicción sobre el hábitat de aves migratorias.”

de los efectos que tendría en muchos sectores y por la falta de recursos para la aplicación.

- 2) El CWS podría aplicar su reglamentación selectivamente (+/- el statu quo). Esto, sin duda, es aceptable para nuestra industria dado que nuestro impacto en las poblaciones de aves (por daños a los nidos) es marginal. Sin embargo, es una opción que no resuelve nuestra posición vulnerable en cuanto a la posibilidad de ser acusados de no cumplir con la reglamentación. Podría convertirse en un asunto candente en el área de relaciones públicas.
- 3) El CWS podría modificar su reglamentación a efecto de emitir permisos para la destrucción incidental de nidos bajo circunstancias específicas. Esto podría dar como resultado una situación en la que se sigan las disposiciones jurídicas al pie de la letra, pero crearía otro nivel de trámites burocráticos y papeleo y, de hecho, expondría el manejo forestal a la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*, CEAA).
- 4) El CWS podría mantener su reglamentación actual, pero formular y difundir una política de aplicación que podría eximir el manejo forestal en ciertas circunstancias, entre las que podrían incluirse:
  - Operaciones realizadas en conformidad con un plan de MFS, con medidas que responden a la conservación de las aves migratorias, y debidamente aprobado por las correspondientes autoridades legales provinciales.
  - La existencia de un acuerdo bilateral entre el CWS y los departamentos provinciales de recursos naturales que sirva de marco a los requisitos para la conservación de las aves migratorias.
  - La existencia de un plan de MFS certificado por terceros, con medidas para la conservación de las aves.
- 5) El CWS podría modificar su reglamentación sobre la línea de la opción anterior.

Las opciones 4 y 5 satisfarían nuestras necesidades; por tanto, nuestras iniciativas deberán orientarse al logro de tales resultados. Para ello, nuestro reto estriba en:

- Lograr el reconocimiento de que nuestras actividades y su impacto en los nidos tienen un efecto marginal en las poblaciones de aves forestales.
- Demostrar que mediante el MFS, el análisis del suministro de hábitat y el enfoque de filtro grueso es posible preservar de manera eficaz el hábitat para las aves forestales.

- Proporcionar ejemplos de que podemos atender, de ser preciso, necesidades específicas de las especies silvestres mediante nuestro enfoque de filtro fino y manejo adaptativo.
- Asegurar que la solución evita el uso de permisos federales.

En sus observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente de hechos, Canadá señaló:

Es inexacto en cuanto a los hechos afirmar que ‘el Secretariado no recibió de Canadá información alguna en la que se señale que tales medidas [de aplicación] se hayan emprendido.’ Canadá observa que las visitas de inspección y el monitoreo son tan sólo dos de las opciones de aplicación de que el gobierno federal dispone, y que es engañoso centrar la atención únicamente en estas dos medidas. El artículo 5 del ACAAN lista una gama de medidas orientadas a lograr una aplicación efectiva de la legislación ambiental, entre las que se incluyen aquellas que ‘trata[n] de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento’. Asimismo, Environment Canada considera las actividades de promoción del cumplimiento como una actividad de aplicación.

El 16 de octubre de 2003, como parte de la respuesta del gobierno canadiense a la información complementaria presentada por los Peticionarios relativa a la petición SEM-02-001, el Secretariado recibió la siguiente información sobre las actividades de promoción del cumplimiento de Canadá:

Antes de que se presentara la petición, en 2001, el CWS y la Asociación Canadiense de Productos Forestales habían comenzado a trabajar conjuntamente para organizar un taller sobre conservación de aves migratorias y aprovechamiento forestal que incluía un debate en torno a asuntos de cumplimiento. El taller se realizó en octubre de 2001, con la participación de biólogos del CWS, personal de Environment Canada especializado en aplicación, planificadores de la industria silvícola, miembros de la red de silvicultura sustentable y la Federación Canadiense para la Naturaleza (*Canadian Nature Federation*, CNF; una de las ONG que suscribió la petición SEM-02-001). El taller se ocupó de la actual situación en relación con el MBR, el enfoque de Environment Canada en materia de aplicación, y asuntos relacionados con la conservación de aves forestales. El CWS señaló su intención de continuar realizando reuniones adicionales con otros grupos a los que la CNF había contactado con anterioridad. Los resultados de este taller confirmaron la importancia del entorno forestal para la conservación de una gran cantidad de especies de aves migratorias, así como la dificultad para el cumplimiento a la que se enfrenta la industria.



Luego de este taller, el CWS continuó con su propósito de ampliar el diálogo mediante la participación de un mayor espectro de las organizaciones no gubernamentales. Como se describe en la respuesta inicial a la petición SEM-02-001, el 5 de febrero de 2002 se realizó en las oficinas del Sierra Legal Defence Fund en Toronto una reunión a la que asistieron representantes de los siguientes grupos: Sierra Legal Defence, CNF, la Federación de Naturalistas de Ontario y la Wildlands League. Environment Canada estuvo representado por personal del programa sobre aves migratorias y del área de aplicación. En la reunión, los funcionarios de Environment Canada comprendieron que la reunión, que ellos habían estado proponiendo desde hacía algún tiempo, había sido retrasada hasta después de que la petición SEM-02-001 se presentara ante el Secretariado. El propósito de la reunión era que el CWS explicara las bases jurídicas del MBR; el enfoque general para la conservación de las aves migratorias, incluidas actividades de aplicación, y los fundamentos de la actual política para la aplicación del MBR. Al organizar esta reunión, el CWS pretendía obtener de los peticionarios opiniones y comentarios sobre el enfoque general para la conservación de las aves migratorias y, en los casos en que fuera pertinente, sobre posibles nuevas orientaciones para la reglamentación. El CWS explicó que su enfoque sobre reglamentación y aplicación tenía dos objetivos principales: primero, garantizar la sustentabilidad de las aves migratorias, y segundo, asegurar que sus funcionarios, como agentes del ministerio de Medio Ambiente, cumplieran plenamente sus responsabilidades jurídicas.

En el otoño de 2002, el CWS continuó el diálogo con la industria forestal y diversas ONG, y conjuntamente comenzaron a preparar un segundo taller a celebrarse en marzo de 2003. Esta nueva reunión contó con la participación de una mezcla similar de representantes de la industria silvícola, ONG (incluidos la CNF, Ducks Unlimited y el Fondo Mundial para la Naturaleza) y el CWS (personal de las divisiones de ciencia, programas y aplicación). Además, participaron los departamentos provinciales de recursos naturales (Ontario, Columbia Británica, Nueva Brunswick y Alberta). La discusión se centró en asuntos de conservación y cumplimiento con el MBR. El resultado del taller fue un acuerdo general entre los participantes sobre una propuesta de marco para abordar la conservación de aves migratorias en el contexto del aprovechamiento forestal. Los participantes también acordaron formar un grupo de trabajo de menor tamaño para continuar trabajando en el borrador del marco. Este grupo de trabajo se reúne mensualmente y está preparando una serie de recomendaciones que estarán listas para diciembre de 2003. Se anticipa que para instrumentar semejante sistema, se requerirían cambios en la reglamentación que permitan a los departamentos considerar un sistema de aprobación para ocuparse de la posible destrucción de nidos derivada de las operaciones industriales.

Por consiguiente, es incorrecto afirmar que el 'Secretariado no recibió de Canadá información alguna en la que se señale que tales medidas se hayan emprendido'.

### 5.5.2 Promoción del cumplimiento

En su respuesta a la petición, Canadá aseguró que está atendiendo el problema de la destrucción de nidos durante las actividades de tala, principalmente mediante el fomento del cumplimiento.<sup>422</sup> El Secretariado procuró identificar todas y cualquiera de las medidas adoptadas por el gobierno federal para garantizar la conservación de las aves migratorias en un contexto silvícola, con particular atención a las medidas aplicables para proteger los nidos de aves migratorias durante las actividades de tala identificadas por los Peticionarios.

#### 5.5.2.1 Fomento del resguardo forestal

En 1998, la organización Hábitat de Vida Silvestre en Canadá (*Wildlife Habitat Canada*), el Servicio Forestal Canadiense (*Canadian Forest Service*), la Asociación Canadiense de la Pulpa y el Papel (*Canadian Pulp and Paper Association*) y el MNR pusieron en marcha en Ontario un programa piloto de reconocimiento del resguardo forestal (*Forest Stewardship Recognition Program*), que se instrumentó plenamente a escala nacional en 2001.<sup>423</sup> El objetivo del programa es fomentar la conciencia y la apreciación por la gestión ambiental, las prácticas sustentables y las iniciativas para la conservación en los bosques de Canadá, otorgando obras de arte como premio a personas, equipos, grupos u organizaciones que se distinguen por su innovación y liderazgo en favor de la conservación de la biodiversidad.<sup>424</sup>

422. Respuesta, p. 8. Véase también el apartado con definiciones de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación del CWS: "'Cumplimiento' significa apegarse a la ley. El cumplimiento de la legislación se asegurará mediante actividades de dos clases: promoción y aplicación. Environment Canada considera que la mejor manera de lograr el cumplimiento es la promoción de un nivel de conciencia generalizado en torno a los requisitos de la legislación. El Departamento procura asegurar que la ciudadanía conoce los requerimientos de su legislación y comprende sus responsabilidades en la conservación de la vida silvestre y su hábitat. La 'aplicación' entraña aquellas actividades que propician el cumplimiento con los requisitos jurídicos, y entre las que se incluyen: inspección y vigilancia; investigación de violaciones; emisión de avisos que exigen a personas o empresas corregir prácticas inadecuadas; emisión de multas por violaciones; decomisos de ejemplares de vida silvestre, sus partes y productos, así como de cualquier elemento que pueda haberse utilizado para cometer la infracción; y acciones penales."

423. Véase en línea: Asociación de Productos Forestales de Canadá <<http://www.fpac.ca/english/biodiv/stewards/bgdoc.htm>> (consultada: 12 de diciembre de 2005).

424. *Ibid.*

### 5.5.2.2 Monitoreo de poblaciones de aves migratorias

En 2003, el Servicio Canadiense de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service*, CWS) dio a conocer un proyecto de estrategia para formular un programa nacional de monitoreo de aves en el bosque forestal, en el que señala “la imperiosa necesidad de dar inicio a un empeño serio para cumplir con el desafío de un monitoreo eficaz de las aves en sus sitios de reproducción en el bosque boreal en todo Canadá” y explica:

El propósito de esta estrategia es identificar los principios en los que el Servicio Canadiense de Vida Silvestre ha de basarse para asumir un *papel protagónico* en la formulación de un programa nacional de monitoreo de las aves en el bosque boreal [énfasis en el original]. Esta estrategia está concebida para ganar *apoyo y respaldo de los directivos del CWS* para avanzar con esta iniciativa [énfasis en el original]. El programa de monitoreo en sí mismo se integrará en alianza con todo un conjunto de otras dependencias públicas y privadas.<sup>425</sup>

En lo que respecta al papel de los aliados, el proyecto de estrategia plantea:

Las alianzas son clave. El Servicio Canadiense de Vida Silvestre no podrá lograr un programa nacional por sí mismo. De hecho, cuanto más sólidas sean las alianzas con otros gobiernos, industria, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y comunidades, más sólido será el programa de monitoreo, con vínculos más firmes para la toma de decisiones. Ahora bien, una dependencia ha de asumir el liderazgo, y esa deberá ser el CWS.<sup>426</sup>

Acerca de la realización de nuevos estudios, el proyecto de estrategia expone:

Es probable que se requieran nuevos enfoques para el acopio de datos. Esto significa estudiar y censar a las aves en zonas del bosque boreal que actualmente no están siendo investigadas: tarea descomunal en términos de escala geográfica y consideraciones logísticas. Posiblemente se requerirían cientos o miles de nuevos puntos de muestreo. La ubicación remota y la escasa población humana de estas zonas significan que un programa basado exclusivamente en el trabajo voluntario es inviable. El programa tiene el potencial para convertirse en un empeño de enormes dimensiones.

---

425. CWS, “A Strategy to Develop a National Monitoring Program for Birds in the Boreal Forest” (Estrategia para formular un programa nacional de monitoreo de aves en el bosque boreal) (versión preliminar: 18 de noviembre de 2003), pp. 1-2.

426. *Ibid.*, p. 3.

Se anticipa que para el diseño estadístico y la elaboración del protocolo se requerirían entre uno y dos años, y otros tres o cuatro para probar en campo los protocolos y refinar las actividades de instrumentación mediante la realización de proyectos piloto. Afortunadamente se cuenta ya con un acervo de conocimiento de Estados Unidos, Canadá y Europa sobre protocolos y diseño de estudios y censos de gran escala que puede servir de base. Otros elementos clave incluirían el desarrollo de sistemas de manejo y divulgación de datos, y el aseguramiento de financiamiento estable.<sup>427</sup>

En junio de 2004, el MNR dio a conocer un plan para el programa de monitoreo de poblaciones de vida silvestre (*Wildlife Population Monitoring Program Plan*), que bajo el encabezado “Efectos de las actividades de manejo forestal en las poblaciones de aves” establece:

La organización Bird Studies Canada recientemente completó en el bosque boreal un proyecto centrado en aves forestales. Se utilizaron datos del Programa Provincial de Monitoreo de Poblaciones de Especies Silvestres, junto con datos de otras fuentes, para evaluar el impacto de las actividades de manejo forestal en las poblaciones de aves. Las conclusiones preliminares sugieren que no hubo efectos detectables del manejo forestal en las poblaciones avifáunicas estudiadas.<sup>428</sup>

En el apartado “Desarrollo de alianzas y proyectos conjuntos” (*Development of Partnerships and Collaborative Projects*), el plan señala:

Mantener las alianzas y convenios de cooperación actuales, y procurar la creación de otros nuevos, es un aspecto importante en el abordamiento de todos los componentes del programa.

Una de las alianzas clave a generar es con Ontario Parks. Resulta preciso identificar, ubicar y establecer parcelas no manejadas y de control, así como empezar a tomar y registrar mediciones para complementar el programa aplicado en paisajes manejados.

Otra posible alianza es con el Servicio Canadiense de Vida Silvestre (CWS), dependencia que coordina el Programa de Monitoreo de Aves Forestales (*Forest Bird Monitoring Program*), de carácter voluntario, en el sur y centro de Ontario. Este programa complementa el estudio piloto sobre aves forestales que realizamos en nuestra red permanente de parcelas demostrativas.

427. *Ibid.*, pp. 3-4.

428. MNR Science and Information Branch, “Wildlife Population Program Monitoring Plan – MNR’s Class Environmental Assessment Approval on Crown Lands in Ontario, Condition 30(b)” (junio de 2004), p. 7.

Mantener el apoyo a nuestros aliados es importante desde el punto de vista de preservar los programas voluntarios, y también para dar continuidad a las bases de datos de series temporales de largo plazo, así como a nuestra participación ininterrumpida en proyectos conjuntos.<sup>429</sup>

En mayo de 2005, un científico del MNR hizo una presentación al Comité Técnico Provincial titulada "Uso de aves canoras forestales para medir los efectos de los patrones locales y de paisaje en la biodiversidad" (*Using forest songbirds to test the effects of local and landscape level patterns on biodiversity*).<sup>430</sup>

[Nombre eliminado] explicó por qué las aves canoras podrían servir de indicadores para la evaluación. Los grupos de aves suelen identificarse en función de todo un conjunto de condiciones de paisaje, tales como edad, esparcimiento y tipo de cobertura. Expuso el costo-beneficio de tres enfoques de modelación del hábitat, usando escalas de 5,000 y 50 hectáreas para medir parámetros tales como la densidad de la avifauna. Dio a conocer las predicciones de los modelos en los escenarios de paisaje de pauta. Observó que puesto que las distintas aves tienen distintas preferencias de hábitat, se busca un equilibrio. Discutió el monitoreo y la evaluación de escenarios usando especies focales o indicadoras.

La terminología es importante y resulta necesario tener cuidado en el uso de las palabras con que se expresan los modelos; por ejemplo, modelos de proyección o simulación.

Las recomendaciones de [nombre eliminado] incluyeron el uso de modelos espaciales de hábitat basados en datos reales, la modelación de escala múltiple, la integración de modelos espaciales de hábitat con modelos de suministro de madera, el mejoramiento de modelos de elementos del hábitat a escala de rodales, la vinculación del monitoreo de especies silvestres con el análisis de modelos, y la adopción de un marco de manejo adaptativo.

Acción: [Nombre eliminado] proporcionará una dirección de Internet en la que se puede consultar la información. Esta información será confidencial para el comité.

#### 5.5.2.3 Decisión respecto de dónde concentrar las iniciativas de conservación

Canadá ha dado algunos pasos preliminares para planear la conservación de las aves en Ontario, aprovechando el éxito del modelo

---

429. *Ibid.*, pp. 20-21.

430. Véase MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (12 de mayo de 2005), pp. 6-7.

“esfuerzo conjunto para el hábitat” (*habitat joint venture*) desarrollado acorde con el Plan de Manejo de Aves Acuáticas de Norteamérica.<sup>431</sup> En 1995 una alianza de dependencias gubernamentales y no gubernamentales produjo un plan de conservación de las aves para Ontario, que se publicó en 1997 como el “Plan de vuelo” (*Flight Plan*) de Ontario.<sup>432</sup> En 1999 se integraron listas de especies prioritarias para la provincia, pero no se les utilizó en la preparación de los planes de manejo forestal identificados por los Peticionarios.<sup>433</sup> Un elemento clave es determinar qué constituye una amenaza tal para una especie que detonaría la aplicación de medidas de conservación.<sup>434</sup>

En respuesta a la petición, Canadá señaló:

El CWS quiere centrar sus iniciativas en especies cuya conservación es prioritaria y continuar trabajando en cooperación con sectores interesados (ONG, industria, etc.) para mantener poblaciones viables de aves migratorias en los bosques de Canadá. En la actualidad, ninguna de las especies de aves migratorias protegidas a escala federal y que anidan en la región boreal de la provincia está identificada como amenazada o en peligro de extinción. Dada la naturaleza de la petición, que se refiere sobre todo a áreas ubicadas en el bosque boreal, se desprende que los Peticionarios no han establecido un caso relativo a alguna especie amenazada o en peligro de extinción. Sin embargo, el CWS monitorea, junto con sus aliados, el estado de las poblaciones de aves migratorias para identificar cualquier especie cuya conservación pudiese estar amenazada.<sup>435</sup>

431. Véase en línea: Plan de Manejo de Aves Acuáticas de Norteamérica (*North American Waterfowl Management Plan*) <<http://www.nawmp.ca>> (consultada el 5 de diciembre de 2005).
432. Partners in Flight (PIF) Ontario, “Draft Terms of Reference / PIF Ontario Technical Advisory Committee” (Términos de referencia –versión preliminar– / Comité Técnico Asesor para Ontario, PIF) (septiembre de 2003), en línea: Bird Studies Canada <<http://www.bsc-eoc.org/PIF/Advisory%20Committee%20Terms%20of%20Reference.pdf>> (consultada el 7 de diciembre de 2005).
433. Comunicación personal con David Euler (6 de diciembre de 2005).
434. “Conservación: ‘El manejo del uso humano de la biosfera de manera que pueda rendir el mayor beneficio sustentable para las generaciones presentes y al mismo tiempo mantener su potencial para cubrir las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.’ La conservación incluye la preservación, mantenimiento, uso sustentable, restauración y mejoramiento de las poblaciones y su hábitat”; Wildlife Ministers’ Council of Canada, *A Wildlife Policy for Canada* (adoptada por el Consejo de Ministros de Vida Silvestre de Canadá en su reunión del 26-27 de septiembre de 1990) (Ottawa: Wildlife Ministers’ Council of Canada, 1990), p. 29, glosario. La definición cita la sección 14 de la Estrategia Mundial para la Conservación, formulada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). La Estrategia Mundial para la Conservación se puso en marcha en 30 países en 1980.
435. Respuesta a la solicitud de información adicional, p. 6.

Este enfoque establece la categoría de riesgo de una especie, ya sea amenazada o en peligro de extinción, como detonador de acciones federales para la conservación. En un artículo publicado en 1999 en una revista especializada, un científico del CWS observó:

Los sistemas canadiense y estadounidense (de calificación para evaluar las necesidades preliminares para las acciones de conservación) incluyen básicamente los mismos criterios de calificación (aunque con escalas y pesos distintos), a excepción del criterio correspondiente a “amenazas”. Éste suele estar incorporado en las calificaciones de Partners in Flight (PIF) Estados Unidos, pero no así en las calificaciones nacionales de PIF Canadá puesto que las amenazas varían de una región a otra. Más aún, una especie cuyo rango de distribución o número estén ya restringidos o en severa disminución calificará en un nivel alto de preocupación, se haya o no identificado la causa. No quisimos otorgar calificaciones altas a especies con distribución amplia y poblaciones estables nada más porque existiera una amenaza potencial que aún no estuviera amenazando el estado de la población.<sup>436</sup>

En un artículo publicado en 2002, un científico del CWS observó:

La decisión más difícil de tomar respecto de la intervención para la conservación se refiere a si plantear o no la necesidad de emprender acciones para detener o revertir las disminuciones. Para las especies que son raras a escala mundial o cuyo rango de distribución es extremadamente limitado, la decisión es directa; sin embargo, resulta más difícil justificar la atención a especies cuya distribución es relativamente amplia y común, aun cuando registren una reducción severa (como es el caso de la mayoría de las incluidas en el cuadro 2).<sup>437</sup> Para especies como éstas, es necesario acordar umbrales de población defendibles que den señal de la necesidad de medidas de conservación cuando las poblaciones caigan a niveles más bajos. Tales decisiones entrañarán premisas sobre el tamaño deseable de la población (por ejemplo, niveles históricos *vs.* niveles actuales). Los umbrales de conservación deberán basarse en un conocimiento de los límites de las fluctuaciones en el pasado y en las características de la especie, entre ellas el índice de reproducción y la facilidad para restaurar el hábitat perdido.<sup>438</sup>

436. Erica H. Dunn *et al.*, “Priority-Setting Tool Applied to Canada’s Landbirds Based on Concern and Responsibility for Species” (Herramienta de definición de prioridades aplicada a la conservación de las aves terrestres de Canadá, con base en la preocupación y la responsabilidad por las especies), (1999) 13 *Conservation Biology*, núm. 6, pp. 1404-1409.

437. No se reproduce aquí. Incluye al pico ártico y al reyezuelo de oro (véase el cuadro 1, *supra*).

438. Erica H. Dunn, “Using Decline in Bird Populations to Identify Needs for Conservation Action” (La disminución en las poblaciones de aves como identificador de las necesidades de acción para la conservación), (2002) 16 *Conservation Biology*, núm. 6, p. 1636.

De acuerdo con científicos del MNR, si el contar con poblaciones saludables de aves migratorias es uno de los valores que rigen el manejo forestal, entonces una precondition para instrumentar un enfoque ecosistémico de dicho manejo es una decisión sobre el tamaño deseable para las poblaciones de especies de aves migratorias.<sup>439</sup>

En sus documentos de análisis de la política ambiental, Canadá ha presentado algunas reflexiones sobre la forma en que considera la cuestión de las “amenazas” cuando tiene que tomar decisiones respecto de si emprender acciones o no. El principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, establece:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.<sup>440</sup>

Un documento de análisis que Environment Canadá realizó en 2001, titulado *A Canadian Perspective on the Precautionary Approach/Principle – Proposed Guiding Principles* (Perspectiva canadiense sobre el enfoque o principio precautorio: principios rectores propuestos), plantea:

El enfoque precautorio reconoce que la falta de certeza científica plena no se utilizará como razón para posponer decisiones ante daños serios o irreversibles.<sup>441</sup>

El Marco para Aplicar Medidas Precautorias en la Toma de Decisiones con Base Científica en Materia de Riesgo (*Framework for the Application of Precaution in Science-Based Decision Making about Risk*), de 2003, señala:

Resulta particularmente importante utilizar información científica sólida y su evaluación como base para i) la decisión de actuar o no hacerlo (es decir aplicar, o no, medidas precautorias) y ii) las medidas que se adopten, una vez tomada una decisión.<sup>442</sup>

439. Véase el apartado 5.3.3.2, *supra*.

440. En línea: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) <<http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>> (consultada el 6 de diciembre de 2005).

441. Environment Canada, “A Canadian Perspective on the Precautionary Approach/Principle – Proposed Guiding Principles” (septiembre de 2001), en línea: Environment Canada <[http://www.ec.gc.ca/econom/booklet\\_e.htm](http://www.ec.gc.ca/econom/booklet_e.htm)> (consultada el 6 de diciembre de 2005).

442. Gobierno de Canadá, *A Framework for the Application of Precaution in Science-Based Decision Making about Risk* (Ottawa: Privy Council Office, 2003), p. 7.



### El Marco especifica:

La información científica sólida y su evaluación deberán ser la base para aplicar el principio precautorio [...] Para determinar qué constituye una base científica suficientemente sólida y verosímil, el énfasis ha de ubicarse en demostrar con argumentos fehacientes que existe un riesgo de daños graves o irreversibles. Una base científica ‘suficientemente sólida’ o verosímil deberá interpretarse como un cuerpo de información científica –ya sea empírica o teórica– que puede establecer pruebas fundadas de la validez de una teoría, incluidas sus incertidumbres, que señala el potencial de tal riesgo.<sup>443</sup>

En conformidad con el Marco, la carga está en probar científicamente la existencia de un riesgo de daño grave o irreversible como prerequisite para decidir instrumentar una medida precautoria, más que en demostrar la ausencia de tal riesgo como prerequisite para poder iniciar la actividad potencialmente riesgosa. El Marco también plantea que la responsabilidad general para establecer el riesgo “deberá recaer en la parte que emprende una acción relacionada con el riesgo de daño severo (por ejemplo, la parte que se ocupa de la comercialización de un producto, emplea un proceso o extrae recursos naturales)”.<sup>444</sup>

El Marco establece como principio que “[e]s legítimo que las decisiones se orienten en función del nivel de protección ante el riesgo que la sociedad haya elegido”.<sup>445</sup> Si bien el Marco no explica cómo se determina el nivel de protección elegido por la sociedad, ofrece la siguiente sugerencia:

Deberá reconocerse que algunos riesgos son nuevos o incipientes, y que los avances en el conocimiento científico pueden influir las tolerancias de la sociedad y su nivel de protección elegido. En tales circunstancias, los mecanismos de participación pública que procuran la intervención de los más afectados por las decisiones deberán contribuir a un mejor conocimiento del nivel de protección contra el riesgo.<sup>446</sup>

En el resumen de discusión de una reunión del Comité Técnico Forestal Provincial de Ontario, en la que los integrantes analizaron una propuesta para revisar las directrices sobre vida silvestre para la planeación del manejo forestal de Ontario, se señala “la necesidad de conocer el nivel de riesgo asociado con las prácticas; pero no se trata de una cues-

---

443. *Ibid.*

444. *Ibid.*, p. 8.

445. *Ibid.*, p. 7.

446. *Ibid.*

ción que atañe a la ciencia, sino política".<sup>447</sup> Durante una reunión del Comité Provincial de Política Forestal, un gerente distrital del MNR explicó el papel que corresponde a la población local en cuanto a aportar sus comentarios sobre una cuestión de política:

Al preguntársele qué elemento individual mejoraría este proceso, [nombre eliminado] respondió que para la CFSA había resultado sumamente útil abrigar al comité ciudadano local (CCL) puesto que éste garantiza la participación local. Comentó que la política y la legislación son herramientas que ayudan al logro de los objetivos, lo cual sin duda es conveniente, pero que también pueden lograrse algunos enfoques nuevos cuando el personal adopta y apoya el hecho de correr riesgos.<sup>448</sup>

Durante la revisión de las directrices de manejo forestal de Ontario para águila de cabeza blanca, águila pescadora y garzón azul, en una reunión del Comité Técnico forestal Provincial, se plantearon las siguientes interrogantes y comentarios que evidencian la interacción de intereses provinciales y locales al considerar la necesidad de medidas de conservación para la avifauna:

- ¿Hay un límite para la protección cuando la población es abundante?
- ¿En qué punto cabe modificar la orientación?
- ¿En qué escala se monitorea la población? En Ontario, el historial registra un monitoreo a escala provincial.

447. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (30 de septiembre de 1999), p. 4. Véanse también el debate sobre la elaboración de la *Guía de paisajes*, MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (12 de mayo de 2005), p. 5, y Jonathan Blavin, "Coping with Tragedies of the Commons: Local Lessons, Global Challenges" (resumen de una presentación hecha por el profesor Elinor Ostrom, codirector del Centro de Estudios sobre Instituciones, Población y Modificación del Medio Ambiente [Center for the Study of Institutions, Population and Environmental Change], en el Taller de Teoría Política y Análisis de Políticas, Universidad de Indiana, el 25 de febrero de 2000; serie Seminario de Manejo de Asuntos Globales [Managing Global Issues Seminar Series]), en línea: Carnegie Endowment for International Peace <<http://www.ceip.org/programs/global/semstrom.htm>> (consultada el 16 de diciembre de 2005), p. 2: "Características de un recurso favorable para el manejo autoorganizado": *Mejoría viable*: Las unidades de recursos no se encuentran en un punto de deterioro tal que resulte inútil organizar, o tan subutilizados que se derive escaso beneficio de la organización. *Indicadores*: Se dispone, a un costo relativamente bajo, de indicadores confiables y válidos de la condición del sistema de recursos. *Previsibilidad*: El flujo de las unidades de recursos es relativamente previsible. *Dimensión espacial*: El sistema de recursos es suficientemente pequeño, dada la tecnología empleada en materia de transportación y comunicación, de manera que los usuarios pueden lograr un conocimiento preciso de los límites externos y los microambientes internos."

448. MNR, Comité Provincial de Política Forestal – Resumen de discusión (7 de octubre de 2004), pp. 2-3.

- Otro proceso disponible sería eliminar o retirar una especie de la Lista de Especies en Peligro de Extinción.
- Se ha expresado preocupación en cuanto a que las decisiones de planeación del uso del suelo deben proteger el interés provincial; sin embargo, ésta puede no ser la mejor recomendación para el ámbito local.<sup>449</sup>

En 2003, la región Ontario del Servicio Canadiense de Vida Silvestre y el MNR, actuando ambos a través de Wildlife Habitat Canada, contrataron a Bird Studies Canada con la tarea de elaborar para mayo de 2006 –bajo la supervisión del Comité Directivo para las Aves Terrestres de Ontario y sujetos a la disponibilidad de fondos– planes de conservación de aves terrestres para cada una de las cuatro “regiones de conservación de las aves” (BCR, por sus siglas en inglés) de Ontario.<sup>450</sup> Un apéndice de su acuerdo dispone: “Este prospecto se ocupa de la formulación de planes biológicos para las aves terrestres. La elaboración de planes de instrumentación tendrá lugar más adelante, en una etapa subsiguiente”.<sup>451</sup>

En 2004, dependencias gubernamentales de Canadá y Estados Unidos, junto con organizaciones no gubernamentales, actuando por medio de Partners in Flight, emitieron un Plan para la Conservación de las Aves Terrestres de América del Norte.<sup>452</sup> La misión de Partners in Flight es: “Ayudar a las especies en riesgo / Asegurar que las aves comunes continúen siendo comunes / Lograr alianzas voluntarias para las aves, el hábitat y la gente”, en tanto que su visión plantea: “La existencia de poblaciones de aves nativas en sus tamaños, hábitats y zonas de distribución naturales, gracias a esfuerzos coordinados de científicos, gobiernos y ciudadanos particulares.”

El Plan para la Conservación de las Aves Terrestres de América del Norte establece:

A lo largo de buena parte del territorio de Canadá y Alaska la mayor prioridad para las medidas de conservación consiste en la planeación minu-

449. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (20 de octubre de 2004), p. 3.

450. Acuerdo entre Bird Studies Canada y Wildlife Habitat Canada, de fecha 27 de marzo de 2003.

451. *Ibid.*

452. T.D. Rich, C.J. Beardmore, H. Berlanga, P.J. Blancher, M.S.W. Bradstreet, G.S. Butcher, D.W. Demarest, E.H. Dunn, W.C. Hunter, E.E. Iñigo-Elias, J.A. Kennedy, A.M. Martell, A.O. Panjabi, D.N. Pashley, K.V. Rosenberg, C.M. Rustay, J.S. Wendt, T.C. Will, *Partners in Flight North American Landbird Conservation Plan*, Ithaca, NY: Cornell Lab of Ornithology, 2004.

ciosa y la instrumentación de opciones de uso del suelo que conduzcan a la sustentabilidad en el largo plazo de las numerosas especies de importancia subcontinental que ahí habitan.<sup>453</sup>

Para el Bioma de Avifauna de los Bosques del Norte (*Northern Forest Avifaunal Biome*), que abarca el AOU, el Plan lista numerosos problemáticas de conservación, empezando por: “[a]ctividades silvícolas de gran escala que den como resultado la fragmentación del hábitat, cambios en las especies arbóreas y la composición forestal por categorías de edad, uso de plaguicidas, degradación de áreas forestales riparianas y la supresión de incendios.”<sup>454</sup>

En el apartado “Acciones recomendadas para el Bioma de Avifauna de los Bosques del Norte”, el Plan señala:<sup>455</sup>

- Promover directrices sobre ‘prácticas idóneas’ para la industria que induzcan a mantener en este bioma un mosaico de hábitats, con superficie y estructura forestales suficientes para mantener poblaciones saludables de todos los elementos de la avifauna de los bosques del norte.<sup>456</sup> Formular planes para las [regiones de conservación de las aves] de los bosques del norte que aún no los tienen.
- Mejorar la vigilancia para especies que registran una amplia porción de su rango de distribución al norte del área de cobertura del [censo sobre las aves en reproducción].
- Investigar los descensos en las poblaciones de especies boreales sobre las que se dispone de datos limitados (apenas una pequeña porción de su rango de distribución), e investigar las causas de tales reducciones.
- Determinar la importancia y los límites del recientemente ampliado rango de distribución del chipe ala dorada. Continuar con la investigación sobre los efectos de las prácticas forestales en esta especie, a fin de orientar el manejo en las porciones orientales de su zona de distribución.
- Continuar con las actividades de investigación y manejo dirigidas al chipe de Kirtland y el zorzal de Bicknell (iniciativas estadounidenses y canadienses de recuperación).
- Ampliar los esfuerzos para identificar, proteger, restaurar y manejar hábitat crítico de invernación de especies prioritarias en México y el resto de América Latina y el Caribe.

453. *Ibid.*, p. 27.

454. *Ibid.*, p. 45.

455. *Ibid.*, p. 46.

456. Véanse los apartados 5.3.3.2.3, *supra*, y 5.5.2.4, *infra*.

- Determinar el estado de conservación de las poblaciones de escribano de Smith, así como la disponibilidad de hábitat de invernación para la especie.
- Realizar investigaciones sobre la importancia para las especies migratorias de la distribución y calidad del hábitat de reposo al sur de los bosques del norte.
- Crear nuevas alianzas para coordinar las medidas de conservación en naciones donde las aves del bioma de los bosques del norte invernán y a través de las cuales migran.

En octubre de 2004, como parte de los resultados de un taller realizado con el propósito de sentar las bases para formular planes de conservación de las dos regiones de conservación de las aves (BCR, por sus siglas en inglés) que el AOU abarca, expertos del CWS, el MNR y otras dependencias identificaron los siguientes asuntos de conservación:

#### **4. Lista preliminar de asuntos relacionados con la conservación de aves terrestres en las BCR 8 y 12**

Antes de revisar los niveles de las amenazas, se solicitó al [Comité Técnico Asesor] identificar los principales problemas de conservación que afectan a las aves terrestres en las porciones de las BCR 8 y 12 ubicadas en Ontario. Se identificaron los siguientes elementos:

- Conversión forestal, por ejemplo, disminución de los bosques con predominancia de coníferas en la BCR 8.
- Cambios en la estructura forestal por categoría de edad.
- Incremento en la cobertura forestal y pérdida de hábitats de pastizales o antiguos campos de cultivo en la parte sur de la BCR 12, debido a la sucesión y maduración de campos abandonados.
- Conversión a coníferas de algunos rodales forestales mixtos o de madera dura en la BCR 12, sobre todo para aumentar los ejemplares de pino y pinabete a efecto de reflejar la incidencia histórica.
- El cambio climático, como un problema, aunque probablemente no afectará los hábitats en los próximos 30 años.
- Régimen de incendios en comparación con el régimen de aprovechamiento; es probable que como resultado de prácticas forestales mejoradas (por ejemplo, la permanencia de tocones y desechos leñosos de árboles derivados) se disponga de mayores extensiones de hábitat de aves.

- La supresión de incendios ha aumentado el potencial de incendios catastróficos.
- La ampliación del aprovechamiento forestal comercial hacia el norte (Iniciativa Boreal, mediante acuerdos con grupos de las Primeras Naciones; numerosos efectos desconocidos)
- Mayor presión en la base de tierras privadas en la parte sur de la BCR 12 (aumento en el uso recreativo y para la construcción de cabañas, red de caminos, fragmentación).
- Cambios en la agricultura de la zona: ampliación de las tierras agrícolas, aumento de las tierras de cultivo.
- Cambios en las cuencas de aire; incremento de los contaminantes aerotransportados y mayores volúmenes de neblumo, con efectos directos en la salud forestal debido a la lixiviación.
- Pérdida de estructura en bosques que madurarán en los próximos 30 años, sobre todo en la BCR 8 (debido a prácticas de aprovechamiento anteriores que, por ejemplo, dejaron pocos tocones y desechos leñosos de árboles derivados).
- Pérdida de tipos de bosque mixto.<sup>457</sup>

En mayo de 2006, el sitio en Internet de Bird Studies Canada contenía la siguiente información:

En su nivel más amplio, Partners In Flight (PIF) es una coalición de países, dependencias gubernamentales, grupos de conservación, instituciones académicas, industrias y ciudadanos preocupados que comparten una visión común: mantener la salud de las poblaciones de aves terrestres y sus hábitats. En Ontario, Partners in Flight está dirigida por el Servicio Canadiense de Vida Silvestre-Región Ontario y el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario, en asociación con Bird Studies Canada. Aunque de alcance internacional, Partners In Flight defiende un enfoque de participación comunitaria en el que las regiones formulan sus propios objetivos y estrategias para lograr que las aves comunes continúen siendo comunes. Las actividades de Partners In Flight en Ontario se ajustan a las iniciativas subcontinentales de mayor amplitud que conforman la Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte (ICAAN). Como parte de la ICAAN, Partners In Flight apoya la conservación de las aves terrestres migratorias en todo sus rangos de distribución anuales.

---

457. Partners in Flight Ontario, BCR 8&12 Technical Workshop Summary (Resumen del taller técnico sobre las BCR 8 y 12), Ontario: Canadian Ecology Centre, 13-15 de octubre de 2004), p. 3; en línea: Bird Studies Canada <[http://www.bsc-eoc.org/PIF/BCR8%2012\\_WorkshopSummary.pdf](http://www.bsc-eoc.org/PIF/BCR8%2012_WorkshopSummary.pdf)> (consultada el 29 de mayo de 2006).

A lo largo de los próximos tres años Bird Studies Canada formulará planes biológicos para la conservación de las aves en Ontario, bajo la supervisión y con el financiamiento principal de la región Ontario del Servicio Canadiense de Vida Silvestre y el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario. Es probable que tales planes se formulen como una serie de cuatro planes que se instrumentarían de manera gradual por región de conservación de las aves, de sur a norte. Cada uno de estos planes de conservación de las aves terrestres contendrá la siguiente información:

- Descripciones de especies de aves terrestres y hábitats prioritarios al interior de cada región de planeación.
- Descripciones de especies prioritarias, incluida información específica para Ontario (estado de conservación, amenazas, lagunas en el conocimiento, etcétera).
- Descripciones del hábitat prioritario con especificación de su cantidad, su ubicación, las aves prioritarias que lo habitan y las amenazas inminentes a las que está sujeto.
- Descripciones de objetivos en materia de población y hábitat.
- Medidas recomendadas para alcanzar los objetivos.
- Identificación de zonas específicas de Ontario donde es preciso actuar, así como de las medidas que deben ser específicas para cada sitio (a diferencia de las que corresponden a un enfoque de paisaje).
- Descripciones de las prácticas de manejo idóneas para la intervención con enfoque de paisaje.
- Atención a necesidades de investigación y monitoreo, y formulación de recomendaciones.

Estos planes identificarán opciones o estrategias para mejorar la conservación de las aves terrestres que contribuirán a guiar las iniciativas voluntarias de conservación. Por tanto, los propietarios de tierras no tienen por qué temer que los planes impongan nuevas restricciones en sus tierras.

#### 5.5.2.4 Publicación de materiales de orientación sobre incorporación de consideraciones sobre hábitat de aves migratorias en los manifiestos de impacto ambiental y en los planes de manejo forestal

En 1998, la División de Protección de la Biodiversidad del Servicio Canadiense de Vida Silvestre publicó las Directrices para la evaluación ambiental del hábitat forestal de aves migratorias (*Environmental Assess-*

*ment Guideline for Forest Habitat of Migratory Birds*),<sup>458</sup> con el propósito de orientar a promoventes y compañías silvícolas para cumplir con las expectativas de Environment Canada respecto de incorporar consideraciones sobre hábitat de aves migratorias tanto en los manifiestos de impacto ambiental como en los planes de manejo forestal elaborados en conformidad con la norma de certificación de manejo forestal sustentable (MFS) que la Asociación Canadiense de Normalización (*Canadian Standards Association, CSA*) adoptó en 1996.<sup>459</sup>

En 2001, Wildlife Habitat Canada<sup>460</sup> revisó programas de conservación de hábitats forestales de especies silvestres y comentó lo siguiente respecto de los programas de certificación forestal:

Los programas de certificación forestal están surgiendo como factor clave en el manejo de terrenos forestales sujetos a explotación comercial, y como importante elemento de consideración financiera para las empresas silvícolas. Mediante la certificación, las compañías pueden garantizar en forma acreditada que manejan los bosques bajo su administración en conformidad con estándares elevados. Desde una perspectiva del hábitat, los estándares de certificación basados en el desempeño, más que en criterios de sistemas, son los que tienen mayores posibilidades de asegurar que las consideraciones sobre el hábitat de vida silvestre son parte integral del manejo forestal.<sup>461</sup>

La norma de manejo forestal sustentable de la CSA se basa en criterios de sistemas.<sup>462</sup>

- 
458. Ottawa: Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá, 1998.
459. *Ibid.*, p. 8, 14, 15, 17 y 19.
460. Wildlife Habitat Canada es una organización nacional, no lucrativa, dedicada a la conservación, creada en 1984 por Environment Canada, dependencias provinciales de vida silvestre y organizaciones conservacionistas.
461. Wildlife Habitat Canada, "The Status of Wildlife in Canada's Forested Landscapes", 2001-4, p. F-10-11.
462. *Ibid.* Véase también Sierra Club de Canadá, "The Canadian Standards Association SFM Standard – Review and Analysis" en "Footprints in the forest – Current practice and future challenges in forest certification", elaborado para la Red Bosques y Recursos de la Unión Europea (*Forests and the European Union Resource Network*) (2004), en línea: Sierra Club of Canada <<http://www.sierraclub.ca/national/programs/biodiversity/forests/csa-forest-standards.pdf>> (consultada el 6 de diciembre de 2005), en el apartado 3 "Formulación de la Norma MFS de la CSA": "La norma señala que cuando la CSA decidió revisar la norma original 'reforzó la representatividad de la conservación en su Comité Técnico sobre MFS, el cual ahora incluye representantes de Wildlife Habitat Canada, de la Federación Canadiense de Vida Silvestre y de la Federación de Pescadores y Cazadores de Ontario'. De hecho, estos grupos formaron parte, los tres, del Comité Técnico que en 1996 aprobó la primera versión de la norma, junto con la Federación de Clubes de Montañistas de



En 2002, el MNR suscribió un memorando de entendimiento con el Consejo de Normalización de Canadá (*Standards Council of Canada*, SCC), en el que se establece:

El MNR reconoce el valor de los sistemas nacionales acreditación y certificación-registro coordinados por el SCC. Auditados por un órgano de registro (*registration body*, RB) acreditado por el SCC, la ISO 14001 y los documentos CAN/CSA Z809 contribuyen en forma determinante a la verificación de que un solicitante satisface los requerimientos reglamentarios de manejo forestal sustentable (MFS) del MNR.<sup>463</sup>

Se presupone que las normas de MFS exigen como mínimo el cumplimiento con la legislación, y que las operaciones certificadas van más allá de los requisitos establecidos por la ley.<sup>464</sup> La planeación del manejo forestal en Ontario no se realiza con miras a dar cumplimiento a las prohibiciones sobre destrucción de nidos de aves contenidas en el MBR y la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre de Ontario.<sup>465</sup>

Las Directrices para la evaluación ambiental del hábitat forestal de aves migratorias del CWS no hace referencia al cumplimiento con la legislación (s. 6[a] del MBR), pero sí recomienda que durante la planeación del manejo forestal se tomen en cuenta conceptos de la evaluación ambiental tales como efectos acumulativos y medidas de mitigación.<sup>466</sup> Por ejemplo, en el apartado “efectos acumulativos”, señala:

Columbia Británica (*Federation of Mountain Clubs of British Columbia*) y el Equipo de Tarea sobre Iglesias y Responsabilidad Corporativa (*Task Force on Churches and Corporate Responsibility*). Durante un breve periodo en 2001, el Comité Técnico fortaleció la representatividad de la conservación, pero tales representantes no respaldaron la norma resultante. Tres organizaciones principales se retiraron del Comité Técnico poco antes de que la norma final, revisada, quedara lista. El Sierra Club de Canadá se retiró en octubre de 2001. La principal razón de su renuncia fue su deseo de garantizar que la norma –si en efecto ha de promoverse como una norma de desempeño– realmente ‘cumpliera con las expectativas mínimas de Club Sierra respecto de lo que una norma aceptable de desempeño debe contener. Desafortunadamente, el rechazo explícito del Comité Técnico a considerar la definición de expectativas mínimas de desempeño (tales como umbrales, rangos de variabilidad, restricciones, etc.) hizo que ello fuera imposible. Sin requisitos de desempeño efectivos y concretos la norma no puede ofrecer garantía alguna de niveles de desempeño estandarizados (más allá del cumplimiento con la ley) y, por lo tanto, no es una norma aceptable de desempeño’.”

463. Memorando de entendimiento entre la División Forestal del Ministerio de Recursos Naturales de Ontario y el Consejo de Normalización de Canadá (7 de noviembre de 2002), p. 4.

464. *Supra*, nota 462.

465. Véase el apartado 5.4, *supra*.

466. Ottawa: Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales, 1998, p. 15.

Resulta particularmente preocupante cuando se talan o se programan para ser taladas grandes extensiones del paisaje (por ejemplo, en el bosque boreal). El resultado acumulativo es una reducción neta en el hábitat forestal en general, con posibles reducciones significativas en las poblaciones de aves o pérdidas, a la larga, de comunidades enteras de aves relacionadas con ese tipo de hábitat. Las pérdidas de comunidades pueden ocurrir, por ejemplo, cuando se permite la desaparición de hábitats riparianos o de árboles en clases de edad posteriores a la rotación. En el caso de los PMF, un manejo adecuado deberá poder mantener todos los tipos de hábitat y comunidades de aves en la misma proporción que la registrada con anterioridad a la explotación forestal.<sup>467</sup>

Las Directrices recomiendan también poner en marcha medidas de mitigación:

La [Ley Canadiense de Evaluación Ambiental] define mitigación en los siguientes términos:

‘Mitigación’ significa, en relación con un proyecto, la eliminación, reducción o control de los efectos ambientales adversos del proyecto, e incluye la restitución de cualquier daño al medio ambiente provocado por tales efectos mediante sustitución, restauración, compensación o cualquier otro medio.

La premisa básica para cualquier técnica o estrategia de mitigación deberá ser la “evitación”. El proponente ha de considerar con detenimiento la necesidad de un elemento particular del proyecto o PMF que afectaría a las aves migratorias o su hábitat. Tal vez el enfoque menos perturbador consistiría en la reubicación de un proyecto o actividad con apego a un PMF. Deberá prestarse atención a la cronología de la construcción o las actividades de proyecto que contribuyen a la perturbación. Durante los periodos críticos de los ciclos de vida de las aves migratorias (por ejemplo, la anidación o la escala) deberán evitarse las actividades.<sup>468</sup>

Las Directrices incluyen las siguientes recomendaciones para abordar la incertidumbre en el manejo de los efectos forestales en el hábitat de aves migratorias:

Se requieren regímenes de vigilancia y monitoreo para determinar si los efectos superan lo pronosticado, y para permitir cambios adecuados en las medidas de mitigación, de así requerirse. El proponente ha de describir los métodos de monitoreo propuestos. En general, éstos deberán ceñirse a las prácticas de monitoreo aceptadas para los diferentes tipos de aves, pero es

---

467. *Ibid.*

468. *Ibid.*

posible que Environment Canada requiera métodos particulares, dependiendo de la situación específica en el área de impacto. Por ejemplo, la estrategia para el monitoreo de las aves terrestres de Canadá (*Canada land-bird monitoring strategy*; Environment Canada, 1994) se diseñó con el propósito de monitorear los cambios en las poblaciones de aves terrestres en hábitats forestales no perturbados y para describir las asociaciones especie-hábitat para la avifauna forestal.

Para proyectos que podrían afectar el hábitat forestal a escala de paisaje, recomendamos usar enfoques de filtro tanto grueso como fino en el monitoreo de la diversidad y las poblaciones de aves migratorias.

Un enfoque de filtro fino es necesario para determinar la abundancia de especies en bosques de cada clase de edad posterior a la tala en áreas previamente explotadas. Deberá prestarse particular atención a las especies prioritarias, teniendo en cuenta que éstas pueden no ser buenos indicadores de los niveles de población de otras aves migratorias. Es posible que se requiera verificar las relaciones entre las especies prioritarias y la comunidad, dependiendo de las circunstancias locales o regionales.

El enfoque de filtro grueso o de paisaje utiliza los cambios en la composición del bosque como indicador de la abundancia y diversidad de las aves migratorias. Puesto que el monitoreo tendrá lugar, en parte, en clases de edad posteriores a la tala aproximándose a etapas serales, resulta necesario determinar la relación entre las clases de edad posteriores a la tala y las etapas serales naturales de los bosques, a efecto de dar confiabilidad a esta medición indirecta. Establecer comparaciones con las poblaciones de aves migratorias que se encuentran en etapas serales naturales en el mismo paisaje en un momento dado en que otros parámetros son constantes aportaría un enfoque controlado al monitoreo y aumentaría el grado de confianza.

El grado de verificación del terreno deberá determinarse en conjunto con el evaluador ambiental regional del Servicio para la Conservación Ambiental de Environment Canada.

La norma de la CSA sobre bosques sustentables promueve el manejo adaptativo para determinar si un plan de manejo es, en efecto, tan sustentable como se ha pronosticado. Los administradores forestales deben predecir los cambios, monitorear y evaluar las predicciones y ajustar sus actividades para cumplir los objetivos y valores originales. La meta es, en este caso, mantener poblaciones de aves migratorias con una diversidad y una abundancia lo más cercanas posible a las que el hábitat forestal tenía antes de su aprovechamiento.<sup>469</sup>

---

469. *Ibid.*, p. 17.

El Secretariado entró en contacto con un evaluador ambiental que trabaja en la región Ontario de Environment Canada y le preguntó con qué frecuencia recibe de la industria silvícola solicitudes de información sobre la aplicación de las Directrices durante la planeación del manejo forestal,<sup>470</sup> a lo cual éste respondió no haber recibido jamás solicitud alguna en ese sentido.<sup>471</sup> El Secretariado preguntó a profesionales del manejo forestal si habían utilizado las Directrices en la elaboración de sus planes de manejo forestal, y éstos contestaron que no.<sup>472</sup> Cuando se les preguntó si tenían conocimiento de las Directrices, funcionarios de la sección de Política Forestal del MNR afirmaron saber de su existencia, pero no estar familiarizados con ellas y, más aún, no haber sido consultados durante su formulación.<sup>473</sup>

#### 5.5.2.5 Transmisión de experiencia y conocimientos a través de los procesos de evaluación ambiental

Aun cuando el gobierno federal no ha realizado evaluaciones ambientales de operaciones forestales en tierras provinciales de la Corona,<sup>474</sup> la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian*

470. Comunicación personal con el jefe de la sección de Evaluación Ambiental, Environment Canada – Región Ontario (9 de septiembre de 2005).

471. *Ibid.* Empleados federales que trabajan en la Dirección de Conservación Ambiental de la Región Ontario de Environment Canada ofrecieron respuestas similares cuando se les preguntó acerca de la naturaleza de su interacción con la industria silvícola desde un punto de vista de la aplicación de la legislación sobre vida silvestre (intercambio por correo-e entre Environment Canada (Región Capital Nacional) y Environment Canada (Burlington), de fecha 20-21 de febrero de 2002). El primero afirmó: “Lamento no poder ser de mayor ayuda, pero no conozco ningún caso en que la MBCA haya sido usada para la protección de aves migratorias frente a posibles amenazas derivadas de las actividades de explotación forestal. A la fecha no he tenido ninguna interacción con la industria silvícola, en el contexto de la evaluación ambiental o desde un punto de vista de la aplicación de la legislación en materia de vida silvestre.” Y el segundo dijo: “Mi respuesta coincide en buena medida con la de [nombre eliminado]. Yo suelo otorgar permisos conforme a la MBCA en la Región Ontario, pero en este sentido no tengo interacción alguna con las empresas silvícolas. Sé que ocasionalmente la Provincia (MNR) ha llegado a enviar a distintos niveles de gobierno y ONG avisos con recomendaciones para la planeación de las actividades silvícolas –respecto de comentarios ciudadanos o sesiones informativas, por ejemplo–, pero no he visto un aviso de ese tipo hace mucho tiempo. Si la memoria no me falla, éstos deben haberse originado en la oficina Sudbury, del MNR. No tengo, sin embargo, el nombre de ninguna persona de contacto.

472. Comunicación personal con integrantes de la compañía Clergue Forest Management Inc. y personal de la oficina distrital Sault Ste. Marie, del MNR, 27 de junio de 2005.

473. Comunicación personal con el responsable de la sección de política forestal, Dirección de Manejo Forestal, División Forestal, MNR, Sault Ste. Marie, 28 de junio de 2005.

474. Para que una actividad califique como proyecto potencialmente sujeto a evaluación en conformidad con la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Envi-*

*Environmental Assessment Agency*) ha publicado resultados de investigaciones pertinentes para evaluar los efectos ambientales de los proyectos en las aves migratorias.<sup>475</sup>

En su proyecto de Plan Programa para Aves Migratorias (2004), Canadá señaló:

La evaluación ambiental (EA) es un proceso sistemático para identificar los efectos potenciales de una propuesta de desarrollo tan temprano en el proceso de planeación como resulte posible. Ello permite evitar o mitigar

---

*ronmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37), debe estar listada en el *Reglamento sobre la Lista de Inclusión (Inclusion List Regulations)*, SOR/94-637. En la categoría "Bosques" este reglamento sólo se refiere a actividades forestales en tierras federales (s. 74); sin embargo, en "Flora y fauna" cubre, entre otros elementos: "48.1 Actividades físicas que se realizan en Canadá fuera de un parque nacional, reserva de parque nacional, sitio histórico nacional o canal histórico, y que tienen el propósito de amenazar la existencia continua de una población biológica en un ecodistrito, ya sea directamente o mediante la alteración de su hábitat, con excepción de las actividades realizadas en o en las inmediaciones de un aeropuerto para garantizar la operación segura de las aeronaves"; en tanto que en "Pesca" el reglamento alude, entre otros elementos, a los siguientes: "46. El deterioro, alteración o destrucción del hábitat de los peces mediante la eliminación de la vegetación en o adyacente a un cuerpo de agua que requiera la autorización del ministro de Pesca y Océanos conforme a la subsección 35(2) de la Ley de Pesca, o autorización en términos de los reglamentos adoptados por el Gobernador en Consejo en apego a dicha Ley".

475. Véanse "Review and Evaluation of Adaptive Environmental Assessment and Management" (Revisión y evaluación de procesos de evaluación y manejo ambientales adaptativos), documento elaborado por ESSA Environmental and Social Systems Analysts Ltd. para Environment Canada (octubre de 1982); "Using Ecological Standards, Guidelines and Objectives for Determining Significance – An Examination of Existing Information to Support Significance Decisions Involving Wetlands" (Uso de normas, directrices y objetivos para determinar la relevancia: examen de la información disponible para apoyar decisiones de relevancia en relación con los humedales), elaborado por Lynch-Stewart & Associates para la serie monográfica del programa Investigación y Desarrollo de la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental (*Research and Development Monograph Series of the Canadian Environmental Assessment Agency's Research and Development Program*, 2000); "A Decision Support Tool to Aid in Evaluating Significance of Adverse Effects on Birds for Environmental Assessment" (Herramienta de apoyo para la toma de decisiones en la evaluación de la relevancia de los efectos perjudiciales en las aves), elaborado por David Kirk para la serie monográfica del programa Investigación y Desarrollo de la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental (*Research and Development Monograph Series of the Canadian Environmental Assessment Agency's Research and Development Program*, 2000); e "Implementing Ecological Management – Using a Bioregional Planning Approach – A Practitioner's Guide" (Instrumentación del manejo ecológico: uso de un enfoque de planeación biorregional; guía para el profesional), primer borrador elaborado por Richard Laing, Integrated Planning Service (IPS) Ltd. para la oficina del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Environment Canada, 2002.

los efectos perjudiciales antes de que tengan lugar, mediante el rediseño o cancelación de un proyecto. También garantiza que las decisiones se tomen con pleno conocimiento de sus consecuencias ambientales. La EA entraña una oportunidad para que el CWS incorpore medidas de conservación en el desarrollo de los proyectos. Dada la importancia de la protección de las aves frente a los efectos acumulativos del cambio acelerado, la EA es una herramienta clave para el programa de aves migratorias.

A fin de obtener el mayor beneficio posible para la conservación de las aves de sus intervenciones en materia de EA, el CWS:

- tomará en cuenta objetivos de paisaje para la conservación de las aves migratorias y sus hábitats en la evaluación de proyectos;
- considerará requisitos de la EA en la planeación de su investigación;
- hará recomendaciones, a través de su red de EA y según proceda, a:
  - evaluaciones derivadas de la CEAA
  - EA provinciales
  - iniciativas de manejo forestal
  - licencias para actividades de acuicultura
  - principales iniciativas mineras, de pesca comercial, de aprovechamiento energético, agrícolas o de transporte.<sup>476</sup>

Asimismo, una estrategia central del Plan Estratégico 2000-2010 del Servicio Canadiense de Vida Silvestre es la “utilización del enfoque de paisaje o ecosistémico”, y el CWS ha adoptado una Estrategia para el Programa para la Conservación del Hábitat (*Habitat Conservation Program Strategy*) por la que se propone “demostrar y mejorar el resguardo del hábitat para aves migratorias y especies en riesgo” mediante “la realización de evaluaciones ambientales de los efectos de las actividades humanas en el hábitat de especies silvestres, y la recomendación de medidas pertinentes de regulación y mitigación en los casos en que así convenga”,<sup>477</sup> y mediante “la aportación de liderazgo y experiencia en

476. Véase CWS, “Migratory Birds Program Plan – A component of the Canadian Wildlife Service Strategic Plan” (Plan programa para aves migratorias: elemento del Plan Estratégico del Servicio Canadiense de Vida Silvestre), versión preliminar de junio de 2004, pp. 33-34.

477. En sus observaciones sobre el proyecto del expediente de hechos, Canadá señaló: “Esta sección no debería estar asociada con la última oración del párrafo (véanse los comentarios más adelante). Al hacerlo se sugiere que la referencia a ‘la realización de evaluaciones ambientales de los efectos de las actividades humanas en el hábitat de especies silvestres’ en la Estrategia para el Programa para la Conservación del

manejo de los ecosistemas, planeación de uso del suelo y resguardo del hábitat a escalas local, regional, provincial, nacional e internacional".<sup>478</sup> Canadá y Ontario han suscrito un acuerdo de cooperación en evaluación ambiental,<sup>479</sup> pero sólo Ontario conduce evaluaciones ambientales relacionadas con las operaciones forestales en tierras de la Corona en Ontario.

En 2002, cuando el Ministerio de Medio Ambiente de Ontario emitió una resolución declaratoria por la que se sustituía –y se modificaban las condicionantes de– la *Timber Class EA*, Environment Canada proporcionó en varias ocasiones comentarios detallados en torno al borrador, expresando su preocupación, en particular, respecto de si los nuevos términos y condicionantes abordaban los intereses de Environment Canada respecto de las aves migratorias.<sup>480</sup> Ontario no modificó los términos y condicionantes del borrador de la resolución declaratoria como

---

Hábitat aludía a la realización de evaluaciones conforme a la CEAA, lo cual no ocurre así. La oración que plantea que 'sólo Ontario conduce evaluaciones ambientales relacionadas con las operaciones forestales en tierras de la Corona en Ontario' deberá ya sea borrarse o bien colocarse junto a la sección que aporta el contexto para las evaluaciones ambientales federales, como se sugiere arriba." Véase también la nota 475, *supra*.

478. Véase CWS, "Habitat Conservation Program Strategy;" en línea: CWS <<http://www.cws-scf.ec.gc.ca/habitat/default.asp?lang=en&n=C951239D-1>> (consultada el 5 de diciembre de 2005). Véase también Steve Thompson (comp.), *Forest Round Table on Sustainable Development* ("Mesa redonda sobre desarrollo forestal sustentable", informe final) (Ottawa: Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía, 1994), p. 21: "El Servicio Canadiense de Vida Silvestre es un férreo defensor del manejo integral de los recursos, y continuará practicando y promoviendo este enfoque en sus programas de vida silvestre. El CWS encabeza la formulación de una estrategia de instrumentación para Canadá, acorde con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que en su diseño mismo incorporará los múltiples valores del bosque". Pero véase el informe de Environment Canada sobre desempeño departamental durante el periodo que concluyó el 31 de marzo de 2003 (*Departmental Performance Report for the period ending 31 March 2003*): "Aves migratorias" "Desde 1986 no se han asignado nuevos recursos a esta área, si bien el alcance de las iniciativas departamentales ha aumentado en forma considerable. Las iniciativas de vigilancia o monitoreo registran numerosas tendencias de perturbación: alrededor de 35% de las especies de aves terrestres y casi dos tercios de las 47 especies de aves playeras están en descenso, y en la lista de especies en peligro de extinción o amenazadas del Cosewic (Comité sobre el Estado de la Vida Silvestre Amenazada en Canadá) se incluyen 29 especies de aves. Cada vez resulta más urgente atender estas tendencias". Los recursos del CWS sufrieron un recorte de 22% en 1984: J. Alexander Burnett, "A Passion for Wildlife: A History of the Canadian Wildlife Service, 1947-1997", (1999) 113 *Canadian Field Naturalist*, núm. 1, 1, p. 138.
479. Véase en línea: Canadian Environmental Assessment Agency [http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0003/0001/0009/index\\_e.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0003/0001/0009/index_e.htm) (consultada el 2 de diciembre de 2005).
480. Respuesta a la solicitud de información, apartado 3. Todos los comentarios son del jefe de la sección de Evaluación Ambiental, Región Ontario, Environment Canada.

lo solicitó EC, y MNR tampoco incorporó las inquietudes de Environment Canada en modificaciones subsecuentes al *Manual para la planeación del manejo forestal (Forest Management Planning Manual)*.<sup>481</sup> Más, MNR no accedió a la solicitud de Environment Canada de tener representación en los comités Provincial de Política Forestal y Técnico Forestal Provincial.<sup>482</sup>

El Comité Técnico Forestal Provincial de Ontario ha señalado una conexión entre la aplicación federal de la legislación federal y una necesidad de una participación federal activa en la formulación de directrices forestales provinciales que cumplan con los requerimientos de leyes y reglamentos federales.<sup>483</sup> Por lo que respecta a la formulación de nuevas directrices provinciales de manejo forestal para la protección del hábitat de peces, los miembros del Comité hicieron notar: “Dado el aumento en las actividades de aplicación del ministerio de Pesca y Océanos (*Department of Fisheries and Oceans, DFO*), sería de gran utilidad ofrecer directivas congruentes con la Ley de Pesca (*Fisheries Act*), de índole federal, y una directriz que pueda aplicarse en forma más consistente”.<sup>484</sup> El DFO participa en la formulación de las directrices del MNR para actividades que entrañan un impacto en el hábitat de los peces.<sup>485</sup>

#### 5.5.2.6 Regulación de la captura incidental de nidos de aves migratorias

En su versión preliminar del Plan Programa para Aves Migratorias (*Migratory Bird Program Plan*), el Servicio Canadiense de Vida Silvestre describe la forma en que se propone abordar el problema de los efectos de la explotación forestal en las aves migratorias. En primer lugar, subraya que su atención se centrará en el mantenimiento de niveles de población aceptables, así como comunidades y ecosistemas saludables de aves migratorias, lo que significa que en áreas como el bosque forestal se propone comenzar compensando las deficiencias en el conocimiento acerca del estado y las tendencias de las poblaciones de aves migratorias.<sup>486</sup>

481. Respuesta a la solicitud de información, apartado 3.

482. *Ibid.*

483. MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (28 de febrero de 2001), p. 5.

484. *Ibid.*

485. Véase MNR, Comité Técnico Forestal Provincial – Resumen de discusión (2-3 de mayo de 2001), p. 6.

486. Véase CWS, “Migratory Birds Program Plan – A component of the Canadian Wildlife Service Strategic Plan” (Plan programa para aves migratorias: elemento del Plan Estratégico del Servicio Canadiense de Vida Silvestre), versión preliminar de junio de 2004, p. 23.



y sobre las interacciones especie-hábitat.<sup>487</sup> En cuanto a las amenazas que se ciernen sobre las aves migratorias, en su borrador de Plan Programa el CWS señala:

El CWS, que debe centrar buena parte de sus iniciativas en su responsabilidad por el manejo de especies de caza, ha carecido de recursos suficientes para establecer las bases científicas para hacer frente a la gama completa de nuevas amenazas.<sup>488</sup>

A pesar de estas lagunas en el conocimiento, el borrador del Plan Programa para Aves Migratorias plantea:

El más importante factor determinante de la sustentabilidad de las aves terrestres forestales fuera de las áreas protegidas es la distribución futura de los hábitats forestales durante los plazos prolongados del manejo forestal (que pueden abarcar entre cincuenta y cien años). Environment Canada carece de autoridad directa para manejar la planeación del hábitat forestal. Sin embargo, una de las principales amenazas a las que se enfrentan las

487. *Ibid.*, p. 7.

488. *Ibid.*, p. 14. Véase también *Regulations Amending the Migratory Birds Regulations*, P.C. 1998-947 (modificaciones al Reglamento sobre Aves Migratorias, 28 de mayo de 1998), por las que se aumenta el precio de los permisos de caza de aves cinegéticas migratorias de \$3.50 a \$8.50: "Estas modificaciones se derivan de las obligaciones establecidas en el presupuesto federal de febrero de 1996 y de la segunda revisión del programa federal, efectuada con el propósito de mejorar la orientación del gasto gubernamental mediante servicios alternativos y cuotas a usuarios. [...] Environment Canada también mantiene un programa de cumplimiento y aplicación de su legislación sobre vida silvestre (la Ley de Vida Silvestre de Canadá [*Canada Wildlife Act*], la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias [*Migratory Birds Convention Act*, 1994], y la Ley para la Protección de Especies Silvestres de Flora y Fauna y Reglamentación del Comercio Internacional e Interprovincial [*Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act*]). Los costos anuales de este programa rebasan el millón de dólares canadienses. Estos programas relacionados conservan su polo de atención en especies de caza; sin embargo, se les considera de beneficio público general y, por lo tanto, no están financiados mediante cuotas a usuarios. [...] Como resultado de la Revisión de Programa I (*Program Review I*), de 1995/96 a 1997/98 los fondos asignados a las actividades de Environment Canada para la conservación de las aves migratorias y otras especies silvestres se redujeron en \$5.7 millones, para un total actual de \$21.8 millones. [...] A Environment Canada también le preocupa la tendencia a la baja en el número de personas que participan en la caza. [...] Por último, varios cazadores han señalado que mediante el sello fiscal obligatorio para la conservación del hábitat (*Habitat Conservation Stamp*), contribuyen en forma desproporcionada a una labor de conservación que beneficia a todos los canadienses y no sólo a los cazadores. [...] Environment Canada reconoce que será importante desarrollar, a mediano plazo, una iniciativa que garantice que todos los canadiense contribuyen de manera equitativa a la conservación."

aves forestales se deriva de la captura incidental, definida como el daño ocasionado a las aves o sus nidos durante actividades de aprovechamiento de los recursos naturales, por lo demás autorizadas; por ejemplo, la silvicultura.<sup>489</sup>

Environment Canada trabaja en una evaluación del papel potencial de las tecnologías de observación satelital de la tierra para dar seguimiento al hábitat de vida silvestre y auxiliar en la aplicación de la MBCA,<sup>490</sup> y ha asegurado modificaciones a la MBCA que permitirán la adopción de reglamentos para crear un sistema de permisos para regular la captura incidental de nidos de aves migratorias.<sup>491</sup> Si bien es demasiado temprano para saber qué forma tomará este sistema (por ejemplo, si la emisión de un permiso detonará un requerimiento de evaluación ambiental conforme a la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental),<sup>492</sup> el CWS ha señalado: “Vislumbramos un proceso en el que las empresas silvícolas cumplan, mediante planes de conservación de largo plazo, con los objetivos establecidos por EC en materia de población de las aves forestales”.<sup>493</sup>

- 
489. Véase CWS, “Migratory Birds Program Plan – A component of the Canadian Wildlife Service Strategic Plan” (Plan programa para aves migratorias: elemento del Plan Estratégico del Servicio Canadiense de Vida Silvestre), versión preliminar de junio de 2004, p. 6.
490. Véase Agencia Espacial Canadiense, “Space for Habitat” (primer año, 2004-2005), Government Related Initiatives Program (Programa de Iniciativas Gubernamentales), Resumen de proyecto, septiembre de 2004.
491. Sección 12(1)(a)(ii) de la MBCA. Los documentos 2003-2004 *Environment Canada Departmental Performance Report* (Informe de desempeño departamental 2003-2004 de Environment Canada) y 2004-2005 *Environment Canada Departmental Performance Report* (Informe de desempeño departamental 2004-2005 de Environment Canada) contienen ambos el siguiente párrafo, en el apartado referente a la preservación de poblaciones de aves migratorias: “Environment Canada, a través del Servicio Canadiense de Vida Silvestre, brindó asesoría y apoyo para la realización de las reuniones ordinarias de un grupo de trabajo conjunto sobre aprovechamiento forestal y aves migratorias que se ocupó de asuntos jurídicos y de conservación relacionados con la captura incidental de aves migratorias. El propósito del grupo de trabajo –conformado por representantes de la industria silvícola, las provincias, organizaciones ambientalistas no gubernamentales y otros sectores industriales– era formular recomendaciones para funcionarios de alto rango responsables del manejo forestal (presentadas el 2 de abril de 2004).” En línea: Environment Canada <http://www.ec.gc.ca/dpr/2004/en/conserv.cfm> (consultada el 5 de diciembre de 2005).
492. Véase el Reglamento sobre la Lista Legislativa (*Law List Regulations*), SOR94/636.
493. Véase CWS, “Migratory Birds Program Plan – A component of the Canadian Wildlife Service Strategic Plan” (Plan programa para aves migratorias: elemento del Plan Estratégico del Servicio Canadiense de Vida Silvestre), versión preliminar de junio de 2004, p. 7.

### 5.5.2.7 Participación en el proceso de manejo forestal de Ontario

El Secretariado encontró que a mediados de la década de 1990, luego de la emisión de la aprobación de la *Timber Class EA*, un empleado de la Región Ontario del Servicio Canadiense de Vida Silvestre fue uno de los dos empleados federales<sup>494</sup> incluido en el grupo de trabajo de Ontario sobre otras especies de vida silvestre (“Other Wildlife Working Group”). Este grupo, conformado por trece integrantes, es al que el MNR confirió la tarea de formular un programa de investigación para dotar de un enfoque de manejo adaptativo a la política sobre hábitat de vida silvestre aplicable a las operaciones de manejo forestal en Ontario.<sup>495</sup> Este empleado formó también parte del equipo de científicos del CWS que formuló un sistema de clasificación para ayudar a establecer prioridades para la conservación de las especies de aves terrestres.<sup>496</sup> Como se describe en forma más detallada arriba (véase el apartado 5.3.2.1), la propuesta de investigación presentada por el *Other Wildlife Working Group* no llegó a instrumentarse. El empleado del CWS fue luego transferido al Servicio Forestal Canadiense, y el 24 de mayo de 2006 el puesto que había tenido en el CWS quedaba vacante.

## 6. Nota final

Los expedientes de hechos brindan información sobre supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en América del Norte que puede ayudar a los Peticionarios, las Partes del ACAAN y otros sectores interesados de la ciudadanía a emprender acciones que consideren adecuadas en relación con los asuntos ambientales abordados. En apego a las resoluciones de Consejo 04-03 y 05-04, este expediente de hechos suministra información pertinente para considerar si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR), adoptado al amparo de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention Act, 1994*, MBCA), en relación con las actividades de tala por clareo realizadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2001 –y en particular con respecto de la temporada de anidación de aves migratorias– en cincuenta y tres (53)

---

494. El otro era empleado del Servicio Forestal Canadiense (*Canadian Forest Service*).

495. Véase el apartado 5.3.2.1, *supra*.

496. Véase Erica H. Dunn *et al.*, “Priority-Setting Tool Applied to Canada’s Landbirds Based on Concern and Responsibility for Species” (Herramienta de definición de prioridades aplicada a la conservación de las aves terrestres de Canadá, con base en la preocupación y la responsabilidad por las especies), (1999) 13 *Conservation Biology*, núm. 6, p. 1404.

unidades de manejo forestal localizadas en el centro y norte de Ontario. La sección 6(a) del MBR establece que es un delito, entre otras cosas, dañar, destruir o capturar un nido de un ave migratoria sin un permiso. De acuerdo con el MBR, los permisos sólo pueden emitirse para propósitos limitados, entre ellos la investigación científica.

Para la realización del expediente de hechos, el Secretariado solicitó a Canadá información respecto de todas las medidas adoptadas, incluidas obtención de promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento, visitas de inspección y vigilancia del cumplimiento, para aplicar la sección 6(a) del MBR respecto de la explotación forestal identificada por los Peticionarios. El Secretariado no recibió de Canadá información alguna en la que se señale que tales medidas se hayan emprendido. Environment Canada proporcionó al Secretariado información sobre talleres multisectoriales organizados por el Servicio Canadiense de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service, CWS*) para promover el cumplimiento con la sección 6(a) del MBR. Canadá afirmó que al establecer las prioridades en materia de aplicación de la legislación responde a denuncias ciudadanas. Canadá no emprendió medida de aplicación alguna –ni siquiera visitas de inspección o investigaciones en sitio– cuando en julio de 2001 un ciudadano envió al CWS dos cartas y un correo-e en el que expresaba su preocupación en cuanto a las actividades de tala programadas para la temporada de anidación de aves migratorias, en conformidad con un plan contingente de manejo forestal aprobado por el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (*Ministry of Natural Resources, MNR*). La página en Internet del CWS no presenta información sobre el procedimiento para las denuncias relativas a la aplicación de la sección 6(a) del MBR. Ontario tiene un proceso que confiere a los residentes el derecho de solicitar investigaciones de presuntas omisiones en el cumplimiento con la legislación ambiental, pero la sección 6(a) del MBR no se incluye en la lista de instrumentos legislativos federales cubiertos por el proceso. Ontario cuenta con una ley de conservación de la vida silvestre que considera una infracción destruir nidos de aves silvestres no cubiertas por la MBCA; no obstante, la provincia ha emitido unas directrices de programa en las que se afirma que esta disposición de ninguna manera pretende modificar el enfoque de Ontario respecto de actividades en curso tales como el aprovechamiento de recursos forestales.

Canadá ha señalado que desea centrar sus esfuerzos en especies cuya conservación es prioritaria, tales como las especies amenazadas o en peligro de extinción. Los datos de monitoreo de las tendencias de población de aves migratorias para la zona de Ontario cubierta por el expediente de hechos –un área de aproximadamente cuarenta millones

de hectáreas— son incompletos por lo que respecta a especies de aves que habitan en el interior de los bosques y en zonas forestales remotas. Científicos federales han recomendado a la dirección que el CWS formule y ponga en marcha un programa nacional de monitoreo de aves terrestres para subsanar esta y otras lagunas en la información. Canadá no ha decidido aún si las tendencias poblacionales a la baja en especies que están padeciendo una reducción severa pero que continúan siendo comunes y teniendo una distribución relativamente amplia deberán ser un detonador de acciones para la conservación. Canadá ha empezado a considerar las amenazas a las poblaciones de aves migratorias al establecer prioridades regionales como parte de una iniciativa voluntaria y multisectorial de monitoreo y conservación. Canadá ha señalado que indicios de una conexión entre la explotación forestal y una tendencia a la baja en las poblaciones de las aves migratorias no son determinantes de la adopción, o no, de medidas de aplicación, aunque ha agregado que tal información se tomaría en cuenta al determinar de qué manera responder a una violación.

Canadá ha señalado que en Ontario las licencias de explotación forestal exigen a la industria proteger el medio ambiente, y apunta que el CWS está conciente de que las directrices de manejo forestal de Ontario contienen elementos sobre biodiversidad. Estas directrices exigen la protección de los nidos conocidos de aves rapaces y garzón azul durante la tala. En lo que respecta a otras aves, el sistema de manejo forestal de la provincia establece que mantener el hábitat preferido para una selección de especies es un indicador de manejo forestal sustentable. Ontario no ha establecido objetivos provinciales para las poblaciones o el hábitat de aves migratorias, y no lleva un registro de las tendencias en el hábitat de aves migratorias asociadas a la instrumentación de los planes de manejo forestal. El MNR ha notificado a los silvicultores que una alternativa de manejo forestal (un plan sobre dónde y cuándo talar a lo largo de varias décadas) se considerará sustentable si el hábitat preferido para especies indicadoras no cae más de 20 por ciento por debajo de la menor cantidad pronosticada en el paisaje en ausencia de intervención humana (considerando factores naturales como los incendios no provocados). El Secretariado revisó los planes de manejo forestal de las cincuenta y tres (53) unidades de manejo forestal cubiertas por el expediente de hechos y encontró que en los treinta y ocho (38) planes que contienen proyecciones de hábitat para aves protegidas por el MBR se pronostica una reducción del hábitat de nueve de diez especies, con descensos que van de 8 por ciento (chipe garganta naranja) a 35 por ciento (pico carpintero). Para el sistema de manejo forestal de Ontario el pico carpintero o picamaderos norteamericano es una especie representativa, lo que significa que al proveer hábitat para esta especie se atienden las necesidades de

---

hábitat de toda una gama de especies de vida silvestre relacionadas con los bosques maduros y viejos.

En 2001, durante un taller organizado por el CWS para promover el cumplimiento con la sección 6(a) del MBR, un asesor de la Asociación Canadiense de Productos Forestales presentó un trabajo en el que afirmó que el CWS carece de los recursos necesarios para aplicar en forma estricta la sección 6(a) del MBR, y que la opción preferente sería que el CWS adoptara una política de aplicación que exentara a la explotación forestal de la aplicación a condición de cumplir con las reglas de manejo forestal provinciales que contienen medidas para atender la conservación de las aves migratorias. El trabajo concluye que cualquier solución deberá evitar el uso de permisos federales puesto que esto crearía otro nivel de trámites burocráticos y papeleo y, de hecho, expondría el manejo forestal al proceso de evaluación ambiental federal. En un proceso encaminado a reemplazar la reglamentación de Ontario para proteger el medio ambiente durante las actividades de tala, el Ministerio de Medio Ambiente de Ontario no adoptó las recomendaciones de Environment Canada en cuanto a abordar la conservación de las aves migratorias y el MNR no ha accedido a las solicitudes de EC de tener representación en los comités consultivos forestales provinciales. Environment Canada ha señalado que la normatividad provincial carece de las obligaciones adecuadas que exijan al MNR proteger los intereses de EC en las actividades de manejo forestal en Ontario, incluido su interés en la conservación y la protección de las aves migratorias.



## **APÉNDICE 1**

**Resolución de Consejo No. 04-03,  
de fecha 12 de marzo de 2004 y  
Resolución de Consejo No. 05-04,  
de fecha 1 de abril de 2005**





12 de marzo de 2004

RESOLUCIÓN DE CONSEJO 04-03

**Instrucción al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte relativa a la aseveración de que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR), adoptado conforme a la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA) de 1994 (SEM-02-001).**

EL CONSEJO:

APOYANDO el proceso estipulado en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) sobre peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental y la elaboración de expedientes de hechos;

CONSIDERANDO la petición antes mencionada que presentó el 6 de febrero de 2002 el Fondo Sierra de Defensa Legal (SLDF), en representación de la Federación Canadiense para la Naturaleza, la Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre, Earthroots, la Federación de Naturalistas de Ontario, Great Lakes United, el Sierra Club (Estados Unidos), el Sierra Club de Canadá y la Wildlands League, y la respuesta presentada por el gobierno de Canadá con fecha 11 de abril de 2002;

CONSIDERANDO ASIMISMO la notificación del 12 de noviembre de 2002 al Consejo, la Resolución de Consejo 03-05, la información complementaria proporcionada por los peticionarios el 20 de agosto de 2003 y la respuesta proporcionada por el gobierno de Canadá el 16 de octubre de 2003;

HABIENDO REVISADO la notificación que el Secretariado presentó al Consejo el 17 de diciembre de 2003, en la que se recomienda la elaboración de un expediente de hechos respecto de la petición, y

OBSERVANDO que la información complementaria y la respuesta de Canadá a dicha información abordan las actividades de tala por claro llevadas a cabo durante 2001, en particular respecto de la temporada de anidación de aves migratorias, en cuarenta y nueve (49) unidades de manejo forestal en la Provincia de Ontario;

RECONOCIENDO que cinco (5) unidades de manejo forestal han sido amalgamadas y que forman ahora parte de las cuarenta y nueve (49) unidades en consideración, y que no se han realizado actividades de tala en una (1) unidad de manejo forestal adicional;

RECONOCIENDO ADEMÁS que la información para cuatro (4) unidades de manejo forestal no estuvo disponible a tiempo para cumplir con el plazo límite, que fue establecido en la Resolución del Consejo 03-05, para la presentación de información adicional y que, por lo mismo, no fue presentada por los peticionarios;

OBSERVANDO que cuando los peticionarios proporcionan información, la Parte tiene de la oportunidad de responder a dicha información, y

OBSERVANDO ADEMÁS que los peticionarios pueden si desean presentar una nueva petición con la información suficiente requerida respecto de las cuatro (4) unidades de manejo forestal para la cual no se dispuso de información a tiempo.

POR LA PRESENTE RESUELVE DE MANERA UNÁNIME:

INSTRUIR al Secretariado para que, en apego al artículo 15 del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, elabore un expediente de hechos respecto de las aseveraciones planteadas en la petición SEM-02-001 sobre las presuntas omisiones por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR), adoptado conforme a la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA) de 1994, respecto de las actividades de tala por claro efectuadas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, en particular, respecto de la temporada de anidación de aves migratorias, en las cuarenta y nueve (49) unidades de manejo forestal ubicadas en la Provincia de Ontario e identificadas por los peticionarios, mismas que incluyen las otras cinco (5) unidades que se amalgamaron;

ORDENAR al Secretariado que presente a las Partes su plan general de trabajo para la recopilación de los hechos relevantes y con la oportunidad de hacer comentarios al respecto; y

ORDENAR TAMBIÉN al Secretariado para que, en la elaboración del expediente de hechos, considere si la Parte en cuestión “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación

ambiental” a partir de la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994. Al examinar esta supuesta omisión, el expediente de hechos podrá incluir hechos pertinentes anteriores al 1 de enero de 1994.

APROBADA POR EL CONSEJO.

1 de abril de 2005

RESOLUCIÓN DE CONSEJO 05-04

**Instrucción al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental respecto a la aseveración de que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Bird Regulations*, MBR) adoptado en el marco de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias de 1994 (*Migratory Birds Convention Act*, MBCA) (SEM-04-006).**

EL CONSEJO:

EN APOYO del proceso previsto en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) relativo a las peticiones sobre aplicación de la legislación ambiental y la elaboración de expedientes de hechos;

CONSIDERANDO la petición antes mencionada presentada el 12 de octubre de 2004 por la Federación Canadiense para la Naturaleza, la Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre, Earthroots, la Federación de Naturalistas de Ontario, Great Lakes United, Sierra Club (Estados Unidos y Canadá) y la Wildlands League, representados por el Sierra Legal Defence Fund (SLDF), y la respuesta ofrecida por Canadá el 7 de diciembre de 2004;

HABIENDO EXAMINADO la notificación del Secretariado al Consejo del 17 de diciembre de 2004, en la que se recomienda elaborar un expediente de hechos relativo a la petición, y también recomienda, de acuerdo con la directriz 10.3 de la Guía para la presentación de peticiones ciudadanas según los artículos 14 y 15 del ACAAN, integrar esta petición a la petición Explotación Forestal en Ontario (SEM-02-001) a fin de elaborar un solo expediente de hechos consolidado para ambas;

NOTANDO que la petición y la respuesta de Canadá se refieren a actividades de tala llevadas a cabo durante 2001 en cuatro (4) unidades de manejo forestal en la provincia de Ontario, en particular con respecto a la temporada de anidación de aves migratorias;

RECONOCIENDO la estrecha relación entre esta petición y la SEM-02-001, tal cual se admitió tanto en la petición, como en la respuesta de Canadá;

NOTANDO ADEMÁS que, de conformidad con la Resolución de Consejo 04-03, el Secretariado está elaborando actualmente un expediente de hechos para la petición SEM-02-001.

POR LA PRESENTE DECIDE DE MANERA UNÁNIME:

GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que integre esta petición (SEM-04-006) a la petición Explotación Forestal en Ontario (SEM-02-001) con la finalidad de que se elabore un solo expediente de hechos consolidado para ambas peticiones,

ASIMISMO, GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que, con miras a una mayor claridad, incluya en el expediente de hechos consolidado las cuatro (4) unidades de manejo forestal identificadas por los Peticionarios en la SEM-04-006, en relación con la aseveración de una omisión por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) de la MBR con referencia a las actividades de tala llevadas a cabo del 1º de enero al 31 de diciembre de 2001 en dichas unidades;

ENCOMENDAR al Secretariado que haga llegar a las Partes un plan de trabajo global modificado para abordar las cuatro unidades de manejo forestal identificadas por los Peticionarios en la SEM-04-006 y les dé la oportunidad de emitir comentarios sobre las modificaciones; y

RECORDAR al Secretariado que, por lo demás, prepare el expediente de hechos consolidado de acuerdo con la Resolución de Consejo 04-03.

APROBADO POR EL CONSEJO.



## **APÉNDICE 2**

**Plan general para la elaboración de un expediente de hechos, de fecha 24 de marzo de 2004, y plan general modificado para la elaboración de un expediente de hechos, de fecha 4 de abril de 2005**





## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

### Plan general para la elaboración de un expediente de hechos

<b>Petición número:</b>	<b>SEM-02-001 / Explotación forestal en Ontario</b>
<b>Peticionarios:</b>	Canadian Nature Federation Canadian Parks and Wilderness Society Earthroots Federation of Ontario Naturalists Great Lakes United Sierra Club (Estados Unidos) Sierra Club de Canadá Wildlands League
<b>Representados por:</b>	Sierra Legal Defence Fund
<b>Parte:</b>	Canadá
<b>Fecha de este plan:</b>	24 de marzo de 2004

### Antecedentes

El 6 de febrero de 2002, el Fondo Sierra de Defensa Legal (*Sierra Legal Defence Fund*) presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte, en nombre de los Peticionarios señalados arriba, una petición en la que se sostiene que "el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Bird Regulations*, MBR), adoptado en virtud de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias de 1994, en contra de actividades de tala en Ontario". La Sección 6(a) del MBR establece que es un delito dañar, destruir o capturar nidos o huevos de aves migratorias sin permiso. Tras correlacionar datos disponibles sobre censos de aves con información sobre actividades de desmonte planeadas para 59 unidades de manejo forestal (UMF), los Peticionarios calcularon que las operaciones de tala por clareo en 2001 destruyeron más de 85,000 nidos de aves migratorias en áreas boscosas del centro y el norte de Ontario. Sostienen que el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá, por conducto del Servicio de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service*, CWS), prácticamente no ha tomado medidas para hacer valer la Sección 6(a) del MBR en relación con esta actividad de tala. Canadá entregó su respuesta a la petición el

25 de abril de 2002, y el 12 de noviembre de 2002 el Secretariado de la CCA recomendó al Consejo elaborar un expediente de hechos. El 22 de abril de 2003, en su Resolución 03-05, el Consejo decidió diferir el voto sobre la recomendación del Secretariado de elaborar un expediente de hechos, hasta que los Peticionarios presentaran información adicional para sustentar sus aseveraciones. Los Peticionarios presentaron al Secretariado información adicional –incluidos datos sobre tala– el 20 de agosto de 2003. Canadá presentó su respuesta a esa información adicional el 17 de octubre de 2003. El 17 de diciembre de 2003, el Secretariado recomendó nuevamente la elaboración de un expediente de hechos.

El 12 de marzo de 2004 el Consejo, en su Resolución 04-03, decidió de manera unánime girar instrucciones al Secretariado para que, en apego al artículo 15 del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las *Directrices*), elabore un expediente de hechos respecto de las aseveraciones planteadas en la petición SEM-02-001 sobre actividades de tala por clareo llevadas a cabo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, en particular las relacionadas con la temporada de anidación de aves migratorias, en 49 de las 59 UMF identificadas en la petición original, incluidas cinco de las restantes diez que se sumaron a UMF que forman parte de las 49 UMF. Fuera del alcance del expediente de hechos se halla una UMF a la que se revocó la licencia (río Kiashke) y cuatro UMF (bosques Cochrane, Shiningtree, Superior y Temagami) respecto de las cuales los Peticionarios no lograron conseguir información del Ministerio de Medio Ambiente de Ontario o la compañía maderera. La Resolución de Consejo 04-03 hace notar que los Peticionarios “pueden, si así lo desean, presentar una nueva petición con la información suficiente requerida sobre las cuatro (4) unidades de manejo forestal para las cuales no se dispuso de información”.

El Consejo dio la instrucción al Secretariado de que, en la elaboración del expediente de hechos, considere si la Parte en cuestión “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” a partir de la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994. Al examinar esta supuesta omisión, el expediente de hechos podrá incluir hechos pertinentes anteriores al 1 de enero de 1994. El Consejo instruyó también al Secretariado para que proporcione a las Partes el plan de trabajo general para recopilar los hechos relevantes, así como dar a la Partes la oportunidad de presentar sus comentarios sobre ese plan.

Conforme al artículo 15(4) del ACAAN, para la elaboración de un expediente de hechos, el “Secretariado tomará en cuenta toda la infor-

mación proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica o de otra que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto, o (d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes”.

#### **Alcance general de la integración de los hechos:**

Para elaborar el expediente de hechos, el Secretariado recopilará y analizará la información relevante acerca de los hechos relacionados con las acciones de Canadá respecto a las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la Sección 6(a) del MBR en contra de actividades de tala por clareo llevadas a cabo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, en particular las relacionadas con la temporada de anidación de aves migratorias, en 49 de las 59 UMF identificadas en la petición original, incluidas cinco de las restantes diez que se sumaron a UMF que forman parte de las 49 UMF.

#### **Plan general:**

De conformidad con la Resolución de Consejo 04-03, la ejecución del plan general no se iniciará antes del 5 de abril de 2004. El resto de las fechas son cálculos aproximados. El plan general es el siguiente:

- Mediante notificaciones públicas o solicitudes directas de información, el Secretariado invitará a los Peticionarios, el CCPC, organizaciones no gubernamentales, compañías forestales que operan en las 49 UMF, asociaciones industriales y ciudadanía a presentar información pertinente acerca del alcance de la integración de los hechos antes señalada. El Secretariado explicará el alcance de dicha integración de los hechos, aportando información suficiente para permitir que las organizaciones no gubernamentales o personas interesadas o el CCPC presenten datos pertinentes al Secretariado (apartado 15.2 de las *Directrices*). [Abril de 2004]
- El Secretariado solicitará información relativa al expediente de hechos a las autoridades federales, estatales y locales canadienses que corresponda, según resulte apropiado, y tendrá en cuenta toda la información aportada por una Parte (artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN). [Abril de 2004]
- El Secretariado recopilará la información pertinente, técnica, científica o de otro tipo, que esté disponible al público, incluida la proce-

dente de bases de datos, archivos públicos, centros de información, bibliotecas, centros de investigación e instituciones académicas. **[Abril a septiembre de 2004]**

- El Secretariado, según proceda, elaborará, por conducto de expertos independientes, información técnica, científica o de otro tipo relacionada con el expediente de hechos. **[Abril a septiembre de 2004]**
- El Secretariado, según proceda, recopilará para la elaboración del expediente de hechos la información pertinente, ya sea técnica, científica o de otro tipo, con organizaciones no gubernamentales o personas interesadas, el CCPC o expertos independientes. **[Abril a septiembre de 2004]**
- De acuerdo con el artículo 15(4), el Secretariado elaborará el proyecto de expediente de hechos con base en la información recopilada y analizada. **[Septiembre de 2004 a enero de 2005]**
- El Secretariado presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos. Cualquiera de las Partes podrá hacer observaciones sobre la precisión del proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación, conforme al artículo 15(5). **[Finales de enero de 2005]**
- Según lo dispuesto en el artículo 15(6), el Secretariado incorporará las observaciones que procedan al expediente de hechos final y lo presentará al Consejo. **[Marzo de 2005]**
- Mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podrá dar a conocer al público el expediente de hechos final, normalmente en un plazo de 60 días a partir de su presentación, conforme al artículo 15(7).

### **Información adicional**

La petición, la respuesta de la Parte, la información adicional proporcionada por los Peticionarios, las determinaciones del Secretariado, la Resolución de Consejo y un resumen de éstas se pueden consultar en el Registro sobre Peticiones Ciudadanas en la página de la CCA <[www.cca.org](http://www.cca.org)>, o pueden solicitarse al Secretariado en la dirección siguiente:

Secretariado de la CCA  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas (UPC)  
393 St-Jacques St. West,  
Suite 200  
Montreal QC H2Y 1N9  
Canadá

## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

### Plan general modificado para la elaboración de un expediente de hechos

<b>Petición número:</b>	<b>SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario) y SEM-04-006 (Explotación forestal en Ontario II)</b>
<b>Peticionarios:</b>	Canadian Nature Federation Canadian Parks and Wilderness Society Earthroots Federation of Ontario Naturalists Great Lakes United Sierra Club (Canadá y Estados Unidos) Wildlands League
<b>Representados por:</b>	Sierra Legal Defence Fund
<b>Parte:</b>	Canadá
<b>Fecha de este plan:</b>	4 de abril de 2005

#### Antecedentes

El 6 de febrero de 2002, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) una petición en la que afirman que “el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR) en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario”. El 25 de febrero de 2002, el Secretariado determinó que la petición SEM-02-001 (“Explotación forestal en Ontario”) cumplía con los criterios del artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y solicitó una respuesta de la Parte conforme al artículo 14(2) del Acuerdo. Canadá entregó su respuesta a la petición el 25 de abril de 2002. El 12 de noviembre de 2002, el Secretariado de la CCA notificó al Consejo que la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, ameritaba la preparación de un expediente de hechos. El 22 de abril de 2003, en su Resolución 03-05, el Consejo de la CCA votó de manera unánime:

DIFERIR la consideración de la notificación del Secretariado de fecha 12 de noviembre de 2002, hasta que:

- a) los peticionarios, a quienes se les concede un plazo de 120 días calendario a partir de la fecha de esta resolución, presenten la información suficiente requerida para sustentar las aseveraciones planteadas en la SEM-02-001;
- b) concluya el proceso de la petición SEM-02-001, en caso de que los peticionarios decidan no presentar información adicional en el plazo de 120 días de calendario concedido;
- c) en caso de que la información adicional se presente, el Secretariado determine ya sea que se amerita solicitar una respuesta de Canadá o que el proceso de la petición ha de darse por concluido; y
- d) si se ha solicitado a Canadá su respuesta y ésta ha sido entregada, y tras considerar tanto la nueva información presentada por los peticionarios como la respuesta de Canadá, el Secretariado notifique al Consejo su recomendación de elaborar un expediente de hechos.

El 20 de agosto de 2003, dentro del plazo de 120 días calendario establecido por la Resolución de Consejo 03-05, los Peticionarios presentaron al Secretariado información adicional. El 21 de agosto de 2003, en términos de la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado determinó que la información adicional proporcionada por los Peticionarios ameritaba solicitar una respuesta de Canadá y así lo hizo. El 16 de octubre de 2003, Canadá entregó su respuesta. El 17 de diciembre de 2003, en términos de la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado recomendó la preparación de un expediente de hechos.

El 12 de marzo de 2004, en términos de la Resolución de Consejo 04-03, el Consejo decidió:

INSTRUIR al Secretariado para que, en apego al artículo 15 del ACAAN y las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, elabore un expediente de hechos respecto de las aseveraciones planteadas en la petición SEM-02-001 sobre las presuntas omisiones por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR), adoptado conforme a la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA) de 1994, respecto de las actividades de tala por clareo efectuadas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, en particular, respecto de la temporada de anidación de aves migratorias, en las cuarenta y nueve (49) unidades de manejo forestal ubicadas en la Provincia de Ontario e identificadas por los peticionarios, mismas que incluyen las otras cinco (5) unidades que se amalgamaron [...]

Respecto de las cuatro unidades de manejo forestal (UMF) para las que los Peticionarios no lograron obtener información adicional en el plazo de 120 días calendario previsto por la Resolución de Consejo 03-05, en la Resolución de Consejo 04-03 el Consejo estableció:

RECONOCIENDO ADEMÁS que la información para cuatro (4) unidades de manejo forestal no estuvo disponible a tiempo para cumplir con el plazo límite, que fue establecido en la Resolución del Consejo 03-05, para la presentación de información adicional y que, por lo mismo, no fue presentada por los peticionarios;

OBSERVANDO que cuando los peticionarios proporcionan información, la Parte tiene la oportunidad de responder a dicha información, y

OBSERVANDO ADEMÁS que los peticionarios pueden si desean presentar una nueva petición con la información suficiente requerida respecto de las cuatro (4) unidades de manejo forestal para la cual no se dispuso de información a tiempo.

El 12 de octubre de 2004, los Peticionarios presentaron al Secretariado la petición SEM-04-006 ("Explotación forestal en Ontario II"), que incluye información adicional respecto de las cuatro UMF (Cochrane, Shiningtree, Temagami y Wawa o "las cuatro UMF") que se excluyeron del alcance del expediente de hechos para la petición Explotación forestal en Ontario en la Resolución de Consejo 04-03. El 14 de octubre de 2004, el Secretariado solicitó a Canadá una respuesta a la petición Explotación forestal en Ontario II. Canadá proporcionó su respuesta el 8 de diciembre de 2004. El 17 de diciembre de 2004, el Secretariado recomendó la preparación de un expediente de hechos para la petición Explotación forestal en Ontario II y que se combinará con la petición Explotación forestal en Ontario con miras a preparar un solo expediente de hechos consolidado.

El 1 de abril de 2005, en su Resolución 05-04, el Consejo de la CCA votó de manera unánime:

GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que integre esta petición (SEM-04-006) a la petición Explotación Forestal en Ontario (SEM-02-001) con la finalidad de que se elabore un solo expediente de hechos consolidado para ambas peticiones,

ASIMISMO, GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que, con miras a una mayor claridad, incluya en el expediente de hechos consolidado las cuatro (4) unidades de manejo forestal identificadas por los Peticionarios en la SEM-04-006, en relación con la aseveración de una omisión



por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) de la MBR con referencia a las actividades de tala llevadas a cabo del 1º de enero al 31 de diciembre de 2001 en dichas unidades;

ENCOMENDAR al Secretariado que haga llegar a las Partes un plan de trabajo global modificado para abordar las cuatro unidades de manejo forestal identificadas por los Peticionarios en la SEM-04-006 y les dé la oportunidad de emitir comentarios sobre las modificaciones; y

RECORDAR al Secretariado que, por lo demás, prepare el expediente de hechos consolidado de acuerdo con la Resolución de Consejo 04-03.

Conforme al artículo 15(4) del ACAAN, para la elaboración de un expediente de hechos, el “Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica o de otra que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto, o (d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes”.

#### **Alcance general de la integración de los hechos:**

Para elaborar el expediente de hechos, el Secretariado recopilará y analizará la información relevante acerca de los hechos relacionados con las acciones de Canadá respecto a las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del MBR en relación con las actividades de tala por clareo llevadas a cabo en 2001 en las UMF a las que se refieren las resoluciones de Consejo 04-03 y 05-04.

#### **Plan general modificado:**

De conformidad con la Resolución de Consejo 04-03, la ejecución de un plan general para preparar un expediente de hechos sobre la petición Explotación forestal en Ontario está en curso desde el 5 de abril de 2004. Las fechas que siguen corresponden a cálculos aproximados. El plan general modificado es el siguiente:

- Mediante notificaciones públicas o solicitudes directas de información, el Secretariado invitará a los Peticionarios, el CCPC, organizaciones no gubernamentales, compañías forestales que operan en las cuatro UMF, asociaciones industriales y ciudadanía a presentar información pertinente acerca del alcance de la integración de los hechos antes señalada sobre las cuatro UMF. El Secretariado explicará el

alcance de dicha integración de los hechos, aportando información suficiente para permitir que las organizaciones no gubernamentales o personas interesadas o el CCPC presenten datos pertinentes al Secretariado (apartado 15.2 de las *Directrices*). [**Abril de 2005**]

- El Secretariado solicitará información relativa al expediente de hechos sobre las cuatro UMF a las autoridades federales, estatales y locales canadienses que corresponda, según resulte apropiado, y tendrá en cuenta toda la información aportada por una Parte (artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN). [**Abril de 2005**]
- El Secretariado recopilará la información pertinente, técnica, científica o de otro tipo relacionada con las cuatro UMF que esté disponible al público, incluida la procedente de bases de datos, archivos públicos, centros de información, bibliotecas, centros de investigación e instituciones académicas. [**En el transcurso de abril de 2005**]
- El Secretariado, según proceda, elaborará, por conducto de expertos independientes, información relevante, técnica, científica o de otro tipo relacionada con las cuatro UMF para la preparación del expediente de hechos. [**En el transcurso de abril de 2005**]
- El Secretariado, según proceda, recopilará para la elaboración del expediente de hechos sobre las cuatro UMF la información pertinente, ya sea técnica, científica o de otro tipo, con organizaciones no gubernamentales o personas interesadas, el CCPC o expertos independientes. [**En el transcurso de abril de 2005**]
- De acuerdo con el artículo 15(4), el Secretariado elaborará el proyecto de expediente de hechos con base en la información recopilada y analizada. [**En el transcurso de mayo de 2005**]
- El Secretariado presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos. Cualquiera de las Partes podrá hacer observaciones sobre la precisión del proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación, conforme al artículo 15(5). [**Julio de 2005**]
- Según lo dispuesto en el artículo 15(6), el Secretariado incorporará las observaciones que procedan al expediente de hechos final y lo presentará al Consejo. [**Septiembre de 2005**]
- Mediante el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podrá dar a conocer al público el expediente de hechos final, normalmente en un plazo de 60 días a partir de su presentación, conforme al artículo 15(7).

### **Información adicional**

Las peticiones, las respuestas de la Parte, la información adicional proporcionada por los Peticionarios, las determinaciones del Secretariado, las resoluciones de Consejo y un resumen de éstas se pueden consultar en el registro sobre Peticiones Ciudadanas en la página de la CCA <[www.cec.org](http://www.cec.org)>, o pueden solicitarse al Secretariado en la dirección siguiente:

Secretariado de la CCA  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas (UPC)  
393 St-Jacques St. West,  
Suite 200  
Montreal QC H2Y 1N9  
Canadá

## **APÉNDICE 3**

**Solicitud de información,  
de fecha 30 de junio de 2004**



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

### Solicitud de información para la elaboración de un expediente de hechos petición SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario) 30 de junio de 2004

#### Contenidos

1. El proceso de los expedientes de hechos
2. La petición Explotación forestal en Ontario y las resoluciones de Consejo
3. Solicitud de información
4. Ejemplos de información pertinente
5. Información adicional sobre los antecedentes
6. Envío de la información

#### 1. El proceso de los expedientes de hechos

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte es una organización internacional creada en 1994 por el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el ACAAN), firmado por Canadá, Estados Unidos y México. La CCA opera a través de tres órganos: un Consejo, integrado por la máxima autoridad ambiental de cada país miembro; un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), compuesto de cinco ciudadanos de cada país, y un Secretariado, con sede en Montreal.

El artículo 14 del ACAAN faculta a los residentes u organizaciones sin vinculación gubernamental de América del Norte para comunicar al Secretariado, mediante una petición, que cualquier país miembro (en lo sucesivo, la Parte) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Esto da inicio a un proceso de revisión de la petición, en el cual el Consejo puede girar instrucciones al Secretariado para que elabore un expediente de hechos con relación a esa petición. El expediente de hechos procura presentar toda la información relativa a la efectividad con que la Parte ha aplicado su legislación ambiental en el asunto planteado en la petición.

De acuerdo con los artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN, para la elaboración de un expediente de hechos el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá solicitar a una Parte que ponga a su disposición información. Asimismo, el Secretariado podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra, que esté disponible al público; sea presentada por el CCPC o por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental, o elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.

El 12 de marzo de 2004, en su Resolución 04-03, el Consejo decidió por unanimidad girar instrucciones al Secretariado para que elaborara un expediente de hechos respecto de la petición SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario), en conformidad con el artículo 15 del ACAAN y las Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las Directrices). El Secretariado solicita ahora información pertinente en relación con los asuntos que se abordarán en el expediente de hechos. Los siguientes apartados proporcionan antecedentes sobre la petición y describen el tipo de información solicitada.

## **2. La petición Explotación forestal en Ontario y las resoluciones de Consejo**

El 6 de febrero de 2002, el Fondo Sierra de Defensa Legal (Sierra Legal Defence Fund, SLDF), en representación de la Federación Canadiense para la Naturaleza, la Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre, Earthroots, la Federación de Naturalistas de Ontario, Great Lakes United, el Sierra Club (Estados Unidos), el Sierra Club de Canadá y la Wildlands League (en lo sucesivo los "Peticionarios"), presentó ante el Secretariado de la CCA una petición en la que afirman que el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR) [adoptado al amparo de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias, 1994] en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario. De conformidad con la sección 6(a) del MBR, es un delito dañar, destruir o capturar nidos o huevos de aves migratorias sin el permiso pertinente. Tras correlacionar datos disponibles sobre censos de aves con información sobre actividades de desmonte planeadas para 59 unidades de manejo forestal (UMF), los Peticionarios calcularon que las operaciones de tala por clareo en 2001 destruyeron más de 85,000 nidos de aves migratorias en áreas boscosas del centro y el norte de Ontario. Sostienen que el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá, por conducto del Servicio de Vida Silvestre de Canadá (*Canadian Wildlife Service, CWS*), práctica-

mente no ha tomado medidas para hacer valer la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en relación con esta actividad. El 25 de abril de 2002, el gobierno de Canadá envió su respuesta a la petición y el 12 de noviembre de 2002, el Secretariado de la CCA recomendó al Consejo de la CCA la elaboración de un expediente de hechos. El 22 de abril de 2003, en su Resolución 03-05, el Consejo decidió diferir el voto sobre la recomendación del Secretariado de elaborar un expediente de hechos, hasta que los Peticionarios presentaran información adicional para sustentar sus aseveraciones. Los Peticionarios presentaron al Secretariado información adicional –incluidos datos sobre tala– el 20 de agosto de 2003. Canadá presentó su respuesta a esa información adicional el 17 de octubre de 2003. El 17 de diciembre de 2003 el Secretariado recomendó nuevamente la elaboración de un expediente de hechos.

El 12 de marzo de 2004 el Consejo, en su Resolución 04-03, instruyó al Secretariado, por votación unánime, para que preparara un expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15 del ACAAN y las Directrices, en relación con las aseveraciones de la petición SEM-02-001 sobre actividades de tala por clareo llevadas a cabo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, en particular las relacionadas con la temporada de anidación de aves migratorias, en 49 de las 59 UMF identificadas en la petición original, incluidas cinco de las restantes diez que se sumaron y ahora forman parte de las 49 UMF. Las UMF incluidas dentro del alcance del expediente de hechos se enlistan en el anexo A. Fuera del alcance del expediente de hechos se halla una UMF a la que se revocó la licencia (río Kiashke) y cuatro UMF (bosques Cochrane, Shiningtree, Superior y Temagami) respecto de las cuales los Peticionarios no lograron conseguir información del Ministerio de Recursos Naturales de Ontario o la compañía maderera. La Resolución de Consejo 04-03 asevera que los Peticionarios “pueden, si así lo desean, presentar una nueva petición con la información suficiente requerida sobre las cuatro (4) unidades de manejo forestal para las cuales no se dispuso de información”. A la fecha, el Secretariado no ha recibido una nueva petición en relación con estas cuatro UMF.

El Consejo ordenó al Secretariado que, en la elaboración del expediente de hechos, considerara si la Parte en cuestión “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” a partir de la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994. Al examinar esta supuesta omisión, el expediente de hechos podrá incluir hechos pertinentes anteriores al 1 de enero de 1994. El Consejo instruyó también al Secretariado para que proporcionara a las Partes el plan de trabajo general para recopilar los hechos relevantes, y les brindara la oportuni-



dad de presentar sus comentarios sobre ese plan. El Secretariado publicó su plan de trabajo general el 24 de marzo de 2004.

### **3. Solicitud de información**

El Secretariado solicita información relevante para los hechos en lo relativo a:

- (i) Las poblaciones de aves migratorias en las UMF enlistadas en el anexo A;
- (ii) El cumplimiento de la sección 6(a) del MBR en relación con las operaciones de tala por clareo realizadas en 2001 en las UMF enlistadas en el anexo A;
- (iii) El fomento del cumplimiento y aplicación de la sección 6(a) del MBR por parte del gobierno de Canadá en lo relativo a las actividades de tala por clareo realizadas en 2001 en las UMF enlistadas en el anexo A;
- (iv) Si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del MBR en relación con actividades de tala por clareo realizadas en 2001 en las UMF enlistadas en el anexo A.

### **4. Ejemplos de información pertinente**

Este apartado brinda ejemplos sobre el tipo de información que solicita el Secretariado en relación con el expediente de hechos. La información que reciba el Secretariado será considerada para incluirse en el expediente de hechos. Los ejemplos a continuación de información potencialmente pertinente se refieren a las UMF enlistadas en el anexo A (en lo sucesivo "las UMF") y aplican el término "tala por clareo" para describir las operaciones de extracción de toda o casi toda la madera comerciable:

- (i) Información relativa a todas las especies de aves migratorias que anidan en las UMF, incluidos datos sobre las poblaciones y las temporadas de anidación y hábitats de las mismas;
- (ii) Información sobre las actividades de tala por clareo realizadas en 2001 en las UMF. Por ejemplo, información precisa sobre:

- 
- Datos en que se basaron las compañías o contratistas madereros o EC para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias que iban a encontrar durante la extracción;
  - Superficie de las operaciones de extracción en acres y la cantidad de madera extraída;
  - Tiempos de las actividades de extracción;
  - Procedimientos de reconocimiento instrumentados por compañías o contratistas madereros o EC para identificar nidos de aves migratorias antes de la extracción;
  - Medidas tomadas para proteger los nidos de aves migratorias durante la extracción;
  - Eficacia de tales medidas para evitar daños o destrucción de los nidos.
- (iii) Información sobre las leyes y reglamentos provinciales relacionados con el manejo y la planeación forestal, incluida la relacionada con las actividades de tala, que se aplicaron en dichas áreas en 2001.
- (iv) Información sobre los planes de manejo forestal (PMF) provinciales que se aplicaron para la tala en las áreas en cuestión en 2001, a saber:
- La función y los resultados de cualquier consulta con funcionarios federales durante la elaboración de los PMF en lo que concierne al cumplimiento de la sección 6(a) del MBR;
  - Si se hace alguna referencia a las directrices federales o a cualquier otra condición del ámbito federal en relación con la protección de las aves migratorias y/o de sus nidos en los PMF;
  - De ser éste el caso, si los PMF exigen el cumplimiento de tales condiciones;
  - Si alguna de las condiciones provinciales en dichos PMF prevé el cumplimiento de la sección 6(a) del MBR o de disposiciones estatutarias provinciales equivalentes.
- (v) Información relativa a los esfuerzos desplegados por funcionarios federales con el fin de monitorear el cumplimiento de la sección

6(a) del MBR en relación con las actividades de tala por clareo realizadas en 2001 en las UMF.

- (vi) Información en torno a las políticas y prácticas de EC para garantizar el cumplimiento y aplicación de la sección 6(a) del MBR.
- (vii) Información sobre la eficacia de las medidas federales del fomento del cumplimiento y aplicación en torno a las actividades de tala por clareo en las UMF, entre la que se incluye:
  - La forma en que EC estableció y equilibró las prioridades para la aplicación de la legislación sobre vida silvestre y el fomento del cumplimiento del MBR en las UMF;
  - La forma en que asignó EC recursos financieros y humanos para asegurar el cumplimiento del MBR durante las actividades de tala en las UMF;
  - Información sobre las iniciativas y programas actuales referentes a aplicar y fomentar el cumplimiento de la sección 6(a) dentro del sector forestal de Ontario, específicamente en torno a cómo abordan estas iniciativas cualquier asunto relativo al cumplimiento observado en las UMF.
- (viii) Información relativa a los obstáculos o retos para respetar la sección 6(a) del MBR que enfrentan las compañías o contratistas madereros y otros participantes en actividades de tala en las UMF.
- (ix) Información sobre las medidas adoptadas por las compañías o contratistas madereros y otros participantes de la industria de extracción para lograr e incrementar el cumplimiento de la sección 6(a) del MBR, entre otros:
  - Información sobre la naturaleza, el alcance y la cronología de las medidas adoptadas;
  - Información utilizada para formular y evaluar dichas medidas;
  - El éxito general de tales medidas.
- (x) Información respecto del esfuerzo conjunto del CWS, la industria y organizaciones no gubernamentales para “desarrollar soluciones para mejorar el marco reglamentario en lo que se refiere a la conservación de las aves afectadas por actividades forestales”, como

se refiere en la Respuesta a la Información Complementaria.<sup>1</sup> Por ejemplo, información precisa sobre:

- Cualquier actividad de fomento del cumplimiento llevada a cabo por CWS que aplique a la tala en las UMF;
  - Los tres talleres sobre la conservación de las aves migratorias organizados entre octubre de 2001 y marzo de 2003. Parte de la información útil incluiría órdenes del día de las reuniones, actas, correspondencia relacionada y una copia de la versión preliminar (y final) del marco que se ocupe de la conservación de las aves migratorias dentro del contexto de la industria silvícola.
- (xi) Información en torno a cualquier consideración especial otorgada a especies amenazadas o en peligro en la aplicación de la sección 6(a) del MBR, y la base legal o política para centrar la atención en especies con prioridad de conservación en la aplicación de la sección 6(a) del MBR por parte del gobierno de Canadá.
- (xii) Información relativa a la función de las denuncias ciudadanas en la aplicación de la sección 6(a) del MBR. Por ejemplo, información en lo relativo a:
- Recursos destinados por EC para responder a las denuncias, en relación con los recursos destinados al desarrollo de inspecciones de rutina;
  - La función de la consulta del Servicio de Vida Silvestre al Ministerio de Recursos Naturales de Ontario en la aplicación de la sección 6(a) del MBR;
  - La cronología del seguimiento que dé el Servicio de Vida Silvestre (CWS) a las denuncias ciudadanas y los efectos que de ello se deriven en torno a la capacidad de CWS para recopilar pruebas de incumplimiento de la sección 6(a) del MBR;
  - El tipo de información requerida para que una denuncia ciudadana conduzca a la administración de medidas para la aplicación de la legislación ambiental por parte de CWS;

---

1. Gobierno de Canadá, "Respuesta a la información complementaria presentada al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental" (16 de octubre de 2003), p. 4.

- Si CWS ha llevado a cabo un seguimiento –y la forma en que lo hizo– de las aseveraciones de los Peticionarios en cuanto a que se habían destruido 43,700 nidos a causa de las actividades de tala por clareo.

(xiii) Cualquier otra información de naturaleza técnica, científica u otra que pueda resultar pertinente.

#### **5. Información adicional sobre los antecedentes**

La petición, la respuesta de Canadá, las determinaciones del Secretariado, la Resolución del Consejo, el plan general para elaborar el expediente de hechos y otra información están disponibles en la sección Peticiones Ciudadanas de la página de la CCA en Internet: <<http://www.cec.org/citizen>>, o pueden solicitarse al Secretariado.

#### **6. Envío de la información**

La información pertinente para la elaboración del expediente de hechos puede enviarse al Secretariado hasta el 30 de septiembre de 2004, por correo electrónico a <[info@ccemtl.org](mailto:info@ccemtl.org)> o bien por correo postal a la dirección siguiente:

Secretariado de la CCA  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas (UPC)  
393 St-Jacques St. West,  
Suite 200  
Montreal QC H2Y 1N9  
Canadá  
Tel. (514) 350 4300

En toda correspondencia que nos envíe al respecto, haga por favor referencia a la SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario).

Si tuviera cualquier pregunta, puede llamar al (514) 350 4300 o enviar un correo electrónico a la dirección <[info@ccemtl.org](mailto:info@ccemtl.org)>, a la atención de Doris Millan.

## Anexo A

Lista de las Unidades de Manejo Forestal en el ámbito del expediente de hechos:

Bosque Algoma	Bosque Armstrong
Bosque Bancroft y Minden	Bosque Big Pic
Bosque del río Black	Black Sturgeon
Bosque Brightsand	Bosque Caribou
Bosque Dog River – Matawin	Bosque Driftwood
Bosque Dryden	Bosque del río Inglés (English River)
Bosque Flanders Fort Frances	Bosque French-Severn
Bosque Gordon Cosens	Bosque Hearst
Bosque Highrock	Bosque de las cataratas de Iroquois
Bosque Kenogami	Kenora
Bosque Lac Seul	Bosque del lago Nipigon
Bosque Lakehead	Bosque Mazinaw-Lanark
Bosque Magpie	Río Moose
Bosque Nagagami	Bosque Nakina Norte
Bosque Nipissing	Bosque Northshore
Bosque Ogoki	Bosque del valle de Ottawa
Bosque Pic River Ojibway	Bosque Pineland-Martel
Bosque del lago Rojo (Red Lake)	Bosque Romeo Malette
Bosque Sapawe	Cataratas Smooth Rock
Español (Spanish)	Bosque del río Spruce
Bosque Sudbury	Bosque Superior
Temiskaming	Timmins
Bosque Timmins	Bosque del lago Trout
Bosque Wabigoon	Bosque Whiskey Jack

Las siguientes cinco (5) UMF se incluyeron en la petición original, pero se sumaron a otras UMF y quedan ahora incorporadas a las 49 UMF enlistadas:

- Bosque Auden (*incorporado al bosque del lago Nipigon*)
- Lago Elk (*incorporado al bosque Temiskaming*)
- Kapuskasing (*incorporado al bosque Gordon Cosens*)
- El alto bosque Español (Upper Spanish Forest) (*incorporado al bosque Español o Spanish Forest*)
- Watabeag (*incorporado al bosque Temiskaming*)

## **APÉNDICE 4**

**Solicitud de información y solicitud  
de información adicional,  
de fecha 5 de mayo de 2005**





---

## Memorando

**FECHA:** 5 de mayo de 2005

**À / PARA / TO:** Environment Canada

**CC:**

**DE / FROM:** Oficial Jurídica  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

**OBJET /  
ASUNTO /RE:** Solicitud de información adicional  
Expediente de hechos relativo a las peticiones  
SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario)  
y SEM-04-006 (Explotación Forestal en Ontario II)

---

Me dirijo a ustedes para solicitar a Canadá información adicional en relación con el expediente de hechos consolidado para las peticiones SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario) y SEM-04-006 (Explotación Forestal en Ontario II), en conformidad con el artículo 21 del ACAAN. Las preguntas se basan en las respuestas de Canadá a la petición y a la información complementaria, y su propósito es aclarar –y en algunos casos actualizar– información recibida de Canadá en ambas respuestas, así como en la respuesta de Canadá a la solicitud de información del Secretariado, de fecha junio de 2004. La idea es que la información con la que se responda a estas preguntas permita considerar, de manera fundamentada, el contexto cambiante de la aplicación y el fomento del cumplimiento de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR) con respecto a las actividades de tala. Este contexto incluye el estado actual de las iniciativas puestas en marcha a principios de 2001 para atender la captura de nidos durante el aprovechamiento forestal. Esta información adicional será de gran utilidad al Secretariado para asegurar la precisión y cobertura completa del proyecto de expediente de hechos.

Solicitamos las respuestas de Canadá, y copias de la información de apoyo (en los casos en que así proceda), para cada una de las preguntas que a continuación se incluyen. Sería de gran utilidad contar con una indicación de los documentos que apoyan cada respuesta. Si Canadá ha aportado ya información de apoyo, sírvanse identificarla, señalando la información que responde a determinada pregunta. Si la información solicitada no ha sido, o no podrá ser, proporcionada (incluso sobre una base de confidencialidad) porque no existe, porque es confidencial o clasi-

ficada o porque no se puede disponer de ella, sírvanse aportar una explicación acorde con el artículo 21(3) del ACAAN. Agradecemos de antemano la atención que Canadá brinde a estas preguntas.

El Secretariado también apreciaría reunirse con las siguientes personas –lo antes que les resulte posible– para discutir el enfoque de Canadá respecto de la aplicación y aseguramiento del cumplimiento con la sección 6(a) del MBR en lo que concierne a las operaciones de explotación forestal cubiertas por el expediente de hechos: Trevor Swerdfager, Steve Wendt, Yvan Lafleur y Susan Waters, Peter Blancher, Erica Dunn, Judith Kennedy, Robert Milko, Robert Dobos, Silke Neve, H el ene Lévesque y un representante del Comité Directivo para las Aves Terrestres (*Landbird Steering Committee*) de Ontario. Si hay alguna persona cuyo trabajo sea relevante para esta solicitud de información y cuyo nombre no esté incluido en la lista, agradeceremos una reunión con ella también.

Por favor no duden en ponerse en contacto conmigo al teléfono (514) 350 4337 en caso de requerirse cualquier aclaración respecto de alguna de las preguntas.

**Expediente de hechos relativo a las peticiones  
SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario) y  
SEM-04-006 (Explotación Forestal en Ontario II)**

**SOLICITUD DE INFORMACIÓN ADICIONAL**

**5 de mayo de 2005**

1. Para las cuatro unidades de manejo forestal referidas en la petición SEM-04-006 (Explotación Forestal en Ontario II), favor de aportar información que responda a las preguntas contenidas en la solicitud de información del Secretariado de junio de 2004.
2. Favor de describir qué factores se tomarían en cuenta para evaluar una defensa por diligencia debida en relación con una violación a la sección 6(a) del MBR durante la tala.
3. Los informes del desempeño departamental de Environment Canada correspondientes a 2001-2002 y al periodo que concluyó el 31 de marzo de 2003 hacen referencia a la formulación de una Estrategia de Programa sobre Aves Migratorias y un Plan Programa sobre Aves Migratorias.
  - 3.1. El Secretariado solicita copia de cualquier plan o estrategia de programa sobre aves migratorias, ya sea en versión preliminar o final.
4. Favor de describir de qué manera, si alguna, el CWS aplica el Marco de Canadá para Aplicar Medidas Precautorias en la Toma de Decisiones con Base Científica en Materia de Riesgo (*Canada's Framework for the Application of Precaution in Science-based Decision Making about Risk*) al establecer las prioridades para la conservación de las aves migratorias con base en información biológica, por lo que respecta a los riesgos que la tala en Canadá entraña para las aves migratorias.
5. A efecto de entender mejor las decisiones sobre asignación de recursos que se están tomando respecto de los enfoques federales (lo que incluye investigación científica, fomento del cumplimiento y aplicación) para lograr la conservación de las aves migratorias en las áreas del centro y norte de Ontario cubiertas en el expediente de hechos, el Secretariado solicita información sobre cualquier cálculo o estimación realizados, así como cualquier acuerdo de responsabilidad en:

- 5.1. El costo de recopilar y analizar datos sobre poblaciones, tendencias de población y requerimientos de hábitat de aves migratorias en tierras públicas de Ontario asignadas a las empresas silvícolas para explotación forestal.
  - 5.2. El costo de evaluar los efectos de la tala en las poblaciones, tendencias de población y hábitat de aves migratorias en Ontario.
  - 5.3. El costo de poner dicha información a disposición de la industria silvícola para la planeación forestal en Ontario.
6. El apéndice 3 de la respuesta de Canadá a la solicitud del Secretariado de Información para el expediente de hechos relativo a la petición SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario) contiene copias de cartas en las que Environment Canada aporta al ministerio de Recursos Naturales de Ontario comentarios sobre la renovación de la evaluación ambiental de clase para actividades forestales.
- 6.1. ¿Hasta qué grado accedió Ontario a la solicitud de Environment Canada (17 de junio de 2002) de incorporar a dependencias federales –incluido Environment Canada– en las principales actividades de planeación del manejo forestal, como las de los comités consultivos y el Comité Técnico Forestal?
7. La correspondencia incluida en el apéndice 3 de la respuesta de Canadá a la solicitud de información del Secretariado (carta a Blair Rohaly de fecha 11 de abril de 2003) afirma que los Términos y condiciones de la Resolución declaratoria de aprobación de la evaluación ambiental de clase para actividades forestales en Ontario carecen de las obligaciones adecuadas para atender los intereses de Environment Canada, incluidas la conservación y protección de las aves migratorias.
- 7.1. Favor de aportar información sobre las obligaciones que, en opinión de Canadá, abordarían el interés de Environment Canada en la conservación y protección de las aves migratorias.
8. En la respuesta de Canadá a la información complementaria (16 de octubre de 2003, p. 6), Canadá asevera: “En la actualidad, ninguna de las especies de aves migratorias protegidas a escala federa y que anidan en la región boreal de la provincia está identificada como

amenazada o en peligro. Dada la naturaleza de la petición, que se refiere sobre todo a áreas ubicadas en el bosque boreal, se desprende que los Peticionarios no han establecido un caso relativo a alguna especie amenazada o en peligro de extinción. Con todo, el CWS, junto con sus aliados, monitorea el estado que guardan las poblaciones de aves migratorias a efecto de identificar cualquier especie cuya conservación pudiera estar amenazada.”

En un documento presentado en mayo de 2001 para su publicación, titulado “Using Decline in Bird Populations to Identify Needs for Conservation Action” (La disminución en las poblaciones de aves como identificador de las necesidades de acción para la conservación), *Conservation Biology*, vol. 16, núm. 6, diciembre de 2002, pp. 1632-1636, una científica del CWS señala que la mayoría de las especies de aves de América del Norte cuyas poblaciones registran disminuciones globales tales que ameritan su clasificación en alguna categoría de conservación de la Unión Mundial para la Naturaleza, continúan siendo comunes y teniendo una distribución relativamente. La autora señala que “[una] gran parte del trabajo radicará en lograr un consenso en torno a qué tanta disminución es aceptable antes de que sea preciso intervenir”.

La Política para el Cumplimiento y la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre de Environment Canada (*Compliance and Enforcement Policy for Wildlife Legislation*, 1998) afirma que para decidir cómo responder a las violaciones, los funcionarios responsables de la aplicación tomarán en cuenta la naturaleza de la violación, lo que incluye qué tan amenazada está la especie y el grado de daño o posible daño a los ecosistemas canadienses (p. 16). Asimismo, la política establece que podrá recomendarse un proceso judicial cuando exista o se haya registrado un daño grave a un ecosistema o especie canadiense; cuando las acciones de la parte acusada sean o hayan sido perjudiciales para la supervivencia de la especie o el manejo del sitio en cuestión; cuando la parte acusada haya deliberadamente cometido un delito o aportado información falsa o engañosa, pretendiendo cumplir con la Ley, o cuando el acusado obstaculice a un funcionario en el desempeño de sus deberes o responsabilidades en conformidad con la legislación (p. 19).

En la respuesta de Canadá a la solicitud del Secretariado de información para el expediente de hechos relativo a la petición SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario) (1 de noviembre de 2004, p. 7), Canadá afirma: “Nótese que las prioridades para la conservación, basadas en información biológica sobre las poblaciones de aves

forestales de Ontario o su estado de conservación al momento de las denuncias, no sirvieron de fundamento al cambio de enfoque en la aplicación del párrafo 6(a) respecto de las actividades de explotación forestal”.

En lo que se refiere a la aplicación de la sección 6(a) del MBR a la destrucción de nidos de aves migratorias durante la tala:

- 8.1. ¿Qué conexión existe, si alguna, entre la adopción de medidas de aplicación y la disponibilidad de información que demuestre tendencias a la baja en las poblaciones de aves migratorias que habitan en el bosque?
  - 8.2. ¿Qué conexión existe, si alguna, entre la adopción de medidas de aplicación y la disponibilidad de información que demuestre un vínculo entre la tala y una tendencia a la baja en las poblaciones de aves migratorias?
9. En su respuesta a la información complementaria (16 de octubre de 2003, p. 6), Canadá afirma: “[Se] requerirían cambios reglamentarios que permitieran al ministerio considerar la aprobación de un sistema para atender la destrucción de nidos que pueda resultar de las operaciones industriales de aprovechamiento forestal”.
- 9.1. Favor de describir a qué tipo de cambios reglamentarios y qué clase de sistema de aprobación se refiere esta aseveración.
10. Wildlife Habitat Canada contrató a Bird Studies Canada (27 de marzo de 2003) con el propósito de formular planes biológicos para las aves terrestres en las regiones de conservación de las aves de Ontario.
- 10.1. Favor de describir cómo, en su caso, el proceso de planeación ICAAN/PIF (Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte/Partners in Flight) se coordina con el proceso de asignación o retiro de tierras para la tala en Ontario.

## **APÉNDICE 5**

**Disposiciones para los planes de uso de suelo  
en tierras de la Corona en Ontario**





## Apéndice 5 Disposiciones para los planes de uso de suelo en tierras de la Corona en Ontario

*Ley sobre Tierras Públicas, R.S.O. 1990, c. P.43:*

### Planes de zonificación

12. (1) Con fines de manejo de las tierras públicas, el ministro podrá establecer las categorías de zonas que considere adecuadas, tales como “abierta”, “diferida” o “cerrada”. Podrá también definir los propósitos para los que las tierras públicas de cada categoría podrán administrarse, solicitar que se registren en mapas o planos ciertas áreas de las tierras públicas, y designarlas como zonas; y las áreas de las tierras públicas así designadas deberán administrarse única y exclusivamente con los propósitos definidos para la categoría de zona designada. R.S.O. 1990, c. P.43, s. 12 (1).

### Plan de subdivisión

(2) El ministro podrá designar áreas en las que las tierras públicas no podrán destinarse a sitios o estaciones de verano hasta que se registre un plan de subdivisión de las tierras en cuestión, acorde con la Ley de Derechos Inmobiliarios (*Land Titles Act*) y la Ley de Registro Público (*Registry Act*). R.S.O. 1990, c. P.43, s. 12 (2).

**Nota: El día que el vicegobernador así lo proclame, la sección 12 será abrogada por la sección 49 del anexo I del capítulo 18 del Código de Ontario, y sustituida por lo siguiente:**

### Designación de unidades de planeación

12. (1) El ministro podrá designar la totalidad o un sector de una tierra pública como unidad de planeación y exigir que se elabore el correspondiente plan de uso de suelo.

### Comités consultivos

(2) El ministro podrá crear comités consultivos para que participen en la elaboración e instrumentación de los planes de uso de suelo.

### **Directrices**

**12.1** (1) Los planes de uso de suelo se elaborarán en conformidad con las directrices para la planificación del uso del suelo aprobadas por el ministro.

### **Disposiciones**

(2) Las directrices para la planificación del uso del suelo deberán contener disposiciones sobre:

(a) los contenidos y la elaboración de los planes de uso de suelo, lo que incluye procesos de participación pública y toma de decisiones, y

(b) la creación de zonas para definir los propósitos con los que podrán manejarse las tierras públicas, el agua y los recursos naturales en su interior.

## **Planes de uso de suelo**

### **Aprobación requerida**

**12.2** (1) Un plan de uso de suelo carecerá de efecto en tanto no esté aprobado por el ministro.

### **Atribuciones del ministro**

(2) El ministro podrá aprobar el plan, rechazarlo o aprobarlo con las modificaciones que juzgue adecuadas.

### **Modificaciones del ministro**

(3) El ministro podrá modificar, en cualquier momento y en conformidad con las directrices para la planificación del uso del suelo, un plan de uso de suelo que él mismo haya aprobado con anterioridad.

### **Intención del ministro**

(4) Si el ministro se propone aprobar un plan de uso de suelo, o modificar un plan previamente aprobado, deberá notificar su intención en apego a las directrices para la planificación del uso del suelo.

### **Oposición**

**12.3** (1) Cualquier persona podrá oponerse a una aprobación o modificación de un plan de uso de suelo si lo notifica por escrito al ministro dentro de los treinta días siguientes a la publicación del aviso de intención del ministro.

### **Revisión**

(2) El ministro podrá designar una o más personas, o bien un consejo, comisión u órgano, para revisar la objeción y elaborar un informe en el que le presenten sus recomendaciones.

### **Decisión del ministro**

(3) Luego de examinar el informe, el ministro podrá emprender las medidas que considere adecuadas y notificar por escrito al opositor.

### **Decisión final**

(4) La decisión del ministro es final.

### **No se aplica el R.S.O. 1990, c. S.22**

(5) La Ley sobre el Ejercicio de las Facultades Legales (*Statutory Powers Procedure Act*) no se aplica a las revisiones efectuadas en los términos de esta sección.

### **Directrices**

(6) El ministro podrá formular directrices relativas a las revisiones que se realicen en los términos de esta sección.

### **Actividades compatibles**

**12.4** (1) Todas las actividades realizadas en una unidad de planeación deberán ser compatibles con el plan de uso de suelo aprobado para dicha unidad.

### **Objeciones**

(2) Cualquier persona podrá objetar una actividad que considere incompatible con el plan de uso de suelo mediante un aviso escrito al

ministro, y éste a su vez podrá referir la objeción a la persona o entidad designada en virtud de la subsección 12.3(2) a fin de que la revise y elabore un informe con recomendaciones.

#### **Resolución ministerial**

(3) El ministro podrá, por resolución, exigir que una persona cese toda actividad que, en su opinión, sea incompatible con el plan de uso de suelo.

#### **Cumplimiento**

(4) Ninguna persona podrá contravenir o dejar de cumplir la resolución del ministro.

Véase: 1998, c. 18, Sched. I, ss. 49, 66(4).

## **APÉNDICE 6**

**PMF excluidos del análisis del cuadro FMP-5**



## Apéndice 6 PMF excluidos del análisis del cuadro FMP-5

En lugar de llenar el cuadro FMP-5 de acuerdo con las instrucciones del *Manual para la planeación del manejo forestal (Forest Management Planning Manual, FMPM)*, el autor del plan para la UMF Sapawe comparó la superficie de hábitat disponible en el futuro con la superficie de hábitat que estaría disponible si los incendios fuesen el único factor de perturbación del bosque. Éste fue el único plan que utilizó semejante enfoque y, puesto que difirió del resto de los planes, sus datos no se incluyeron en el análisis. En los planes de Red Lake, Watabeag y Wabigoon, el cuadro FMP-5 contenía evidentes errores tipográficos o de otra índole, y por tanto, a efecto de evitar distorsiones en los resultados, sus datos tampoco se incluyeron en el análisis. Por ejemplo, el cuadro FMP-5 en el Plan Red Lake (1998-2003) registró las siguientes cifras para un área de planeación de 3,115 km<sup>2</sup>:

Especies	Superficie del hábitat actual en km <sup>2</sup>	Superficie de hábitat deseable en el futuro, en km <sup>2</sup>
Pico carpintero	87	88
Carbonero o paro boreal	569	548
Reyezuelo de oro	569	548
Mirlillo o zorzalito de Swainson	1098	1218
Calandrita	1098	1218



Es imposible que el carbonero o paro boreal y el reyezuelo de oro tengan exactamente la misma superficie de hábitat, hoy día y en el futuro. Lo mismo se aplica al mirlillo o zorzalito de Swainson y la calandrita. Lo más probable es que éstos sean errores tipográficos o de captura, al copiar información de un documento a otro. En el plan Watabeag, los siguientes datos se presentan en el cuadro FMP-5 para un área de planeación de 2,131 km<sup>2</sup>:

Especies	Superficie del hábitat actual en km <sup>2</sup>	Superficie de hábitat deseable en el futuro, en km <sup>2</sup>
Pico carpintero o picamaderos	1	11
Carbonero o paro boreal	20	49
Reyezuelo de moño rojo	148	106
Mosquero mínimo	117	106
Chipe castaño	239	179
Pico ártico	67	73

El plan registra sólo 1 km<sup>2</sup> de hábitat para el pico carpintero o picamaderos como superficie actual, lo cual es ilógico. La superficie geográfica que el plan cubre contiene el rango normal de condiciones de hábitat para esta especie y, por tanto, una cifra tan baja de ninguna manera puede ser correcta. Además, el hecho de que el hábitat futuro proyectado para el reyezuelo de moño rojo sea idéntico al del mosquero mínimo es un indicador de que este cuadro es poco confiable. Por consiguiente, no se incluyeron en el análisis los datos de este cuadro.

Por su parte, el plan Wabigoon no incluyó un cuadro FMP-5 completo. Sólo informó del hábitat para el pico carpintero; además, de una superficie de planeación de 7,285 km<sup>2</sup>, sólo 2.2 km<sup>2</sup> se clasificaron como hábitat para esta ave al principio del plan y al hábitat deseable en el futuro se le asignó un valor de apenas 1.3 km<sup>2</sup>. Esto carece de sentido y, por tanto, los datos de este cuadro se consideraron poco fidedignos y se excluyeron del análisis.

## **APÉNDICE 7**

**Fiona K.A. Schmiegelow, “Forest Management  
Planning and Migratory Birds in Ontario”  
(Planeación del manejo forestal y aves  
migratorias en Ontario) (mayo de 2005)  
[inédito] – Referencias**



**Apéndice 7 Fiona K.A. Schmiegelow, “Forest Management Planning and Migratory Birds in Ontario” (Planeación del manejo forestal y aves migratorias en Ontario) (mayo de 2005) [inédito] – Referencias**

- Boyce, M., P. Vernier, S. Nielsen y F.K.A. Schmiegelow. 2002. “Evaluating resource selection functions”. *Ecological Modelling* 157:281-300.
- Dunn, E.H. 1997. Setting priorities for conservation, research and monitoring of Canada’s landbirds. Serie “Informes técnicos”, núm. 293, Canadian Wildlife Service, Ottawa, Ontario.
- Dunn, E.H., D.J.T. Hussell y D.A. Welsh. 1999. “Priority-setting tool applied to Canada’s landbirds based on concern and responsibility for species”. *Conservation Biology* 13:1404-1415.
- Euler, D. 2005. *Migratory bird habitat in forest management plans in Ontario*. Birchpoint Enterprises, ON.
- Holloway, G.L., B.J. Taylor y W.R. Watt. 2004. *Habitat relationships of Wildlife in Ontario. Revised habitat suitability models for the Great Lakes-St. Lawrence and Boreal East forests*. Ontario Ministry of Natural Resources, Science and Information Branch, Informe técnico conjunto núm. 1, Southern Science and Information y Northeast Science and Information, 110 pp.
- Malcolm, J.R., B.D. Campbell, B.G. Kuttner y A. Sugar. 2004. “Potential indicators of the impacts of forest management on wildlife habitat in northeastern Ontario: a multivariate application of wildlife suitability matrices”. *The Forestry Chronicle*, 80:9-06.
- Mehlman, D.W., K.V. Rosenberg, J.V. Wells y B. Robertson. 2004. “A comparison of North American avian conservation priority ranking systems”. *Biological Conservation*, 120:383-390.
- Rempel, R.S. y R.S. Kushneriuk. 2003. “The influence of sampling scheme and interpolation method on the power to detect spatial effects of forest birds in Ontario (Canada)”. *Landscape Ecology*, 18:741-757.
- UICN. 2001. *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1*. Comisión de la UICN para la Supervivencia de las Especies, UICN, Gland, Suiza, y Cambridge, Reino Unido, ii + 30 pp.

UICN. 2003. *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria*. Comité del Programa de la Lista Roja de la Comisión para la Supervivencia de las Especies, UICN, Gland, Suiza, y Cambridge, Reino Unido, 49 pp.

## **APÉNDICE 8**

**Siglas y acrónimos – Términos definidos**



## Apéndice 8 Siglas y acrónimos – Términos definidos

### Siglas y acrónimos

ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
AOU	<i>Area of the Undertaking</i> = Área de la actividad (cubierta por la evaluación ambiental <i>Timber Class EA</i> )
AOC	<i>Area of Concern</i> = Zona de preocupación
ASH	Análisis del Suministro de Hábitat
BBS	<i>Breeding Bird Survey</i> = Estudio sobre las aves en reproducción
BCR	<i>Bird Conservation Region</i> = Región para la conservación de las aves
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCL	Comité ciudadano local
CEAA	<i>Canadian Environmental Assessment Act</i> = Ley Canadiense de Evaluación Ambiental
CFSA	<i>Crown Forest Sustainability Act</i> = Ley de Sustentabilidad Ambiental de la Corona
CNFER	<i>Centre for Northern Forest Ecosystem Research (Lakehead University)</i> = Centro de Investigación de los Ecosistemas de los Bosques del Norte (Universidad de Lakehead)
Cosewic	<i>Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada</i> = Comité sobre el Estado de la Vida Silvestre Amenazada en Canadá
CSA	<i>Canadian Standards Association</i> = Asociación Canadiense de Normalización
CWS	<i>Canadian Wildlife Service</i> = Servicio de Vida Silvestre
DFO	<i>Department of Fisheries and Oceans (Canada)</i> = Ministerio de Pesca y Océanos
DDUS	Directrices distritales de uso del suelo
EBR	<i>Environmental Bill of Rights</i> = Declaración de los Derechos Ambientales
EC	<i>Environment Canada</i> = Ministerio de Medio Ambiente de Canadá
ELC	<i>Ecological Land Classification</i> = Clasificación ecológica de suelos



EMA	<i>Enhanced Management Area</i> = Área de manejo mejorado
FERN	<i>Forests and the European Union Resource Network</i> = Red Bosques y Recursos de la Unión Europea
FFT	<i>Forests for Tomorrow</i> = Programa Bosques para Mañana
FMA	<i>Forest Management Agreement</i> = Acuerdo de manejo forestal
FMP	<i>Forest Management Plan</i> = Plan de manejo forestal
FRAP	<i>Ontario's Forest Resource Assessment Policy</i> = Política de Evaluación de los Recursos Forestales de Ontario
FRI	<i>Ontario's Forest Resource Inventory</i> = Inventario de recursos forestales
FMPM	<i>Ontario's Forest Management Planning Manual</i> = Manual de planeación del manejo forestal de Ontario
MBCA	<i>Migratory Birds Convention Act</i> = Ley de la Convención sobre Aves Migratorias
MBR	<i>Migratory Birds Regulations</i> = Reglamento sobre Aves Migratorias
MFS	Manejo forestal sustentable
MNR	<i>Ontario Ministry of Natural Resources</i> = Ministerio de Recursos Naturales de Ontario
MOE	<i>Ontario Ministry of Environment</i> = Ministerio de Medio Ambiente de Ontario
MSH	Modelo del suministro de hábitat
NRVIS	<i>Ontario's Natural Resource and Values Information System</i> = Sistema de Información sobre Recursos y Valores Naturales de Ontario
OFAAB	<i>Ontario Forest Accord Advisory Board</i> = Consejo Consultivo para el Acuerdo Forestal de Ontario
OFAH	<i>Ontario Federation of Anglers and Hunters</i> = Federación de Pescadores y Cazadores de Ontario
ONG	Organización no gubernamental
PFPC	<i>Provincial Forest Policy Committee</i> = Comité Provincial de Política Forestal
PFTC	<i>Provincial Forest Technical Committee</i> = Comité Técnico Forestal Provincial
PIF	Partners in Flight

---

PLA	<i>Public Lands Act</i> = Ley de Tierras Públicas
PMF	Plan de manejo forestal
RNRS	<i>Regional Natural Resource Strategy</i> = Estrategia Regional de Recursos Naturales
RSA	<i>Resource Stewardship Agreement</i> = Acuerdo de Gestión de los Recursos
SCC	<i>Standards Council of Canada</i> = Consejo de Normalización de Canadá
SCR	<i>Southcentral Region</i> = Región centrosur
LAFS	Licencia de aprovechamiento forestal sustentable emitida en términos de la CFSA
SFM	<i>Sustainable Forest Management</i> = Manejo forestal sustentable
SFMM	<i>Ontario's Strategic Forest Management Model</i> = Modelo de manejo forestal estratégico
T&C	<i>Terms and Conditions under the Timber Class EA</i> = Términos y condiciones de la evaluación ambiental <i>Timber Class EA</i>
UH	Unidad de hábitat
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UMF	Unidad de manejo forestal
WAP	<i>Ontario's Wildlife Assessment Program</i> = Programa de Evaluación de la Vida Silvestre de Ontario

### **Términos definidos**

Constitución	<i>Constitution Act, 1867</i> (U.K.), 30 & 31 Vict., c. 3, reimpresa en R.S.C. 1985, apend. II, núm. 5
Convención	<i>Migratory Birds Convention, 1916</i> (Convención sobre Aves Migratorias), Reino Unido y Estados Unidos, 16 de agosto de 1916 (Apéndice de la MBCA)
Documento de interpretación	Canada, "Interpretation Document of the Canadian Delegation for the 1995 Parksville Protocol Amending the Migratory Birds Convention" (Documento de interpretación de la Delegación Canadiense para el Protocolo de

	Parksville de 1995, por el que se modifica la Convención sobre Aves Migratorias) (Ottawa: CWS, 2000)
Petición	Petición ciudadana SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario), presentada al Secretariado por el Fondo Sierra de Defensa Legal ( <i>Sierra Legal Defence Fund</i> ), en representación de los Peticionarios, el 2 de febrero de 2002
Petición complementaria	Información adicional entregada al Secretariado por el Fondo Sierra de Defensa Legal ( <i>Sierra Legal Defence Fund</i> ), en representación de los Peticionarios, el 20 de agosto de 2003, en conformidad con la Resolución de Consejo 03-05
Peticionarios	Federación Canadiense para la Naturaleza ( <i>Canadian Nature Federation</i> ), la Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre ( <i>Canadian Parks and Wilderness Society</i> ), Earthroots, la Federación de Naturalistas de Ontario ( <i>Federation of Ontario Naturalists</i> ), Great Lakes United, Sierra Club (Estados Unidos), Sierra Club de Canadá y la Wildlands League
Política para el Cumplimiento y la Aplicación	Canada, "Compliance and Enforcement Policy for Wildlife Legislation" (Política de Canadá para el Cumplimiento y la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre) (Ottawa: Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales, 1998)
Protocolo de Parksville	Protocolo entre el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos de América por el que se modifica la Convención de 1916 suscrita entre el Reino Unido y Estados Unidos para la protección de las aves migratorias en Canadá y Estados Unidos, Parksville Protocol, S.C. 1994, c. 22, Sch.; SOR/2000-189

---

Solicitud de información	Solicitud de información de fecha 30 de junio de 2004, emitida por el Secretariado para la elaboración del expediente de hechos
Solicitud de información adicional	Solicitud de información adicional para la elaboración del expediente de hechos, de fecha 5 de mayo de 2005, enviada por el Secretariado a Canadá
Razones para la decisión y decisión de la <i>Timber Class EA</i>	Razones para la decisión y decisión de la <i>Timber Class EA</i> , documento del Consejo de Evaluación Ambiental de Ontario ( <i>Environmental Assessment Board of Ontario</i> ) (EA-87-02), publicado el 20 de abril de 1994
Respuesta	Respuesta de Canadá a la petición, de fecha 11 de abril de 2002
Respuesta a la solicitud de información	Respuesta de Canadá a la solicitud de información, de fecha 2 de noviembre de 2004
Respuesta a la solicitud de información adicional	Respuesta de Canadá a la solicitud de información adicional, de fecha 6 de septiembre de 2005
Respuesta de Canadá a la información complementaria	Respuesta de Canadá a la información adicional presentada por los Peticionarios en la Petición complementaria, de fecha 16 de octubre de 2003
Secretariado	Secretariado de la CCA
<i>Timber Class EA</i>	Evaluación ambiental de clase para actividades forestales ( <i>Class EA</i> ), elaborada por el MNR para el manejo maderero en tierras de la Corona en Ontario
Informe sobre la revisión de las directrices 2000	ArborVitæ Environmental Services Ltd. <i>et al.</i> , "Review of Forest Management Guides" (Revisión de las directrices de manejo forestal) (informe presentado al Comité Técnico Forestal Provincial, Ontario) (31 de mayo de 2000)



# **DOCUMENTO 1**

**Resolución de Consejo 07-02,  
con fecha del 31 de enero de 2007**



31 de enero de 2007

RESOLUCIÓN DE CONSEJO 07-02

**Instrucción al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental para que ponga a disposición pública el expediente de hechos relacionado con las Peticiones SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario) y SEM-04-006 (Explotación forestal en Ontario II)**

EL CONSEJO:

EN RESPALDO del proceso previsto en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) en materia de peticiones ciudadanas sobre asuntos de aplicación de la legislación ambiental y la preparación de expedientes de hechos;

HABIENDO RECIBIDO el expediente de hechos final de la Petición SEM-02-001/SEM-04-006;

TOMANDO EN CUENTA que, en términos del artículo 15(7) del ACAAN, corresponde al Consejo decidir si el expediente de hechos ha de ponerse a disposición pública; y

CONFIRMANDO su compromiso con un proceso puntual y transparente;

POR LA PRESENTE DECIDE:

HACER PÚBLICO e incluir en el registro de la CCA en Internet el expediente de hechos final sobre las peticiones SEM-02-001 y SEM-04-006;

ADJUNTAR al expediente de hechos final los comentarios que Canadá, la provincia de Ontario y los Estados Unidos de América proporcionaron al Secretariado sobre el proyecto del expediente de hechos, e

INCLUIR en el expediente de hechos final un descargo de responsabilidad en el que se aclare que el documento fue elaborado por el Secretariado, y que los puntos de vista expresados no necesariamente reflejan la posición de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos de América o México.



APROBADA POR EL CONSEJO:

---

Judith E. Ayres  
Gobierno de los Estados Unidos de América

---

Enrique Lendo Fuentes  
Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

---

David McGovern  
Gobierno de Canadá

# **DOCUMENTO 2**

**Comentarios de Canadá**





16 de mayo de 2006

Comisión para la Cooperación Ambiental  
393, rue St-Jacques, ouest  
Bureau 200  
Montreal, QC H2Y 1N9

Estimado señor Kennedy:

Canadá tuvo el gusto de revisar el proyecto del expediente de hechos relativo a la petición ciudadana SEM 04-006 (Explotación Forestal en Ontario), en conformidad con el artículo 15(5) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Para apoyar al Secretariado en la elaboración del expediente final de hechos relativo a esta petición, adjuntamos a la presente los comentarios de Canadá. Podrán ustedes observar que estos comentarios incluyen la carta y cuadro anexo que el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario hizo llegar a ustedes directamente y que forman parte de los comentarios de Canadá.

Asimismo, quisiera destacar los siguientes comentarios generales respecto del expediente de hechos que nos ocupa.

1) Información relativa a la provincia de Ontario, que no forma parte del Acuerdo Intergubernamental Canadiense sobre el ACAAN

Como ustedes bien saben, el ACAAN contiene en su artículo 41 una cláusula relativa a la extensión de las obligaciones. En ella se establece que, siendo Canadá un estado federado con jurisdicción constitucional compartida sobre el medio ambiente, se sujetará al ACAAN respecto de todos los asuntos comprendidos en la jurisdicción federal, así como de asuntos de jurisdicción provincial en los casos de provincias que hayan sido listadas en una declaración presentada por Canadá a las otras Partes del ACAAN. Tal declaración refleja los resultados de las consultas entre los ámbitos federal y provincial en Canadá, codificados en el Acuerdo Intergubernamental Canadiense sobre el ACAAN (*Canadian Intergovernmental Agreement, CIA*). El artículo 2 del CIA establece que los gobiernos provinciales signatarios “gozarán de los derechos del ACAAN y estarán sujetos a sus obligaciones en conformidad con sus respectivas jurisdicciones”.

La provincia de Ontario no está incluida en la lista presentada por Canadá en la declaración, en términos del anexo 41 del ACAAN. Como tal, Canadá no está obligada bajo el derecho internacional respecto de cuestiones que competen a la jurisdicción provincial de Ontario en materia de medio ambiente. Sin embargo, cabe señalar que la gran mayoría de las 138 páginas que integran este expediente de hechos están dedicadas a examinar la reglamentación de Ontario respecto de la industria silvícola, así como las leyes, políticas y prácticas provinciales en materia de protección ambiental del hábitat en las zonas de explotación forestal. Canadá considera que esto es excesivo e inadecuado si se toma en cuenta que Ontario no se sujeta a las obligaciones del ACAAN. Más aún, la magnitud del foco en Ontario puede dejar al lector con la impresión errónea de que la provincia de Ontario es responsable de administrar y aplicar la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention Act*, MBCA), de 1994.

Reconocemos que el considerar cómo las prácticas y políticas de aplicación del gobierno de Ontario han influido la aplicación de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Bird Regulations*, MBR) por parte del gobierno de Canadá puede ser relevante para el alcance del expediente de hechos. Sin embargo, en su respuesta del 11 de abril de 2002, el gobierno de Canadá no se refiere a, ni depende de, las políticas o procedimientos de aplicación del gobierno de Ontario al responder a las aseveraciones contenidas en la petición. Más aún, como se señala en la respuesta, “la aprobación de un plan de manejo forestal (PMF) provincial de ninguna manera absuelve a las compañías de sus responsabilidades en relación con la MBCA federal”. Por consiguiente, el alcance del debate sobre el marco jurídico y reglamentario de Ontario deberá limitarse a aquellos asuntos que tienen un vínculo directo con las políticas y prácticas de aplicación del gobierno de Canadá, toda vez que ahí radica el polo de atención del expediente de hechos.

Asimismo, la Resolución de Consejo 04-03 no especificó que un análisis de las prácticas de manejo forestal de Ontario sería objeto del proceso del expediente de hechos. De nuevo, Canadá desea resaltar la importancia de que el expediente de hechos se apegue a las instrucciones giradas por el Consejo, en este caso: “elaborar un expediente de hechos [...] sobre las presuntas omisiones por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR) [...] respecto de las actividades de tala por clareo [...] en cuarenta y nueve (49) unidades de manejo forestal ubicadas en la Provincia de Ontario [...]”.

En consecuencia, Canadá solicita al Secretariado que corrija el proyecto de expediente de hechos a efecto de reflejar con precisión los parámetros proporcionados por la Resolución de Consejo 04-03, y para respetar las disposiciones del ACAAN en lo que respecta a la aplicación de este Acuerdo a las provincias de Canadá.

## 2) Conservar la objetividad en el expediente de hechos

Los expedientes de hechos tienen el propósito de presentar información fáctica sobre las aseveraciones planteadas en forma objetiva en una petición ciudadana. Para cumplir con este fin, el artículo 15(4) del ACAAN especifica la clase y alcance de la información que el Secretariado puede considerar en la elaboración de un expediente de hechos.

En primer lugar, Canadá considera que incluir las opiniones de grupos sectoriales de defensa que aportan elementos de análisis para su propio uso interno pone en riesgo la objetividad del expediente de hechos. La información sobre la opción de política gubernamental preferida por un grupo de defensa reviste un claro sesgo y, por tanto, no debería dársele el nivel de importancia que se le confiere cuando semejante opinión se incluye para cerrar tanto el resumen ejecutivo como la nota final. Más aún, este comentario se fundamenta en escenarios hipotéticos, no en hechos reales, como correspondería a un expediente de hechos. En segundo lugar, en varios lugares a lo largo del proyecto de expediente de hechos el Secretario plantea interrogantes directas a los expertos independientes contratados por el propio Secretariado para opinar en torno a las prácticas de aplicación, políticas y legislación lo mismo del gobierno federal que del gobierno de Ontario. El artículo 15(4) autoriza al Secretariado a tomar en cuenta, en la elaboración del expediente de hechos, información aportada por expertos independientes. Sin embargo, la forma en que se utiliza la opinión experta, en particular en las páginas 106-107 y en la nota 414, parece un intento por presentar opiniones y un análisis sumamente críticos en un documento que debería basarse en los hechos.

Dada la forma en que el Secretariado recurre a opiniones escogidas de terceras partes, el tono general del documento carece de un equilibrio adecuado; parecería ser que el Secretariado pretende fundamentar las aseveraciones de los peticionarios en lugar de presentar un informe detallado de los hechos. Por ejemplo, considerando la especificidad y la gravedad implícita de las aseveraciones de los peticionarios acerca del número de nidos que presuntamente se destruyeron en el año 2001 en 49 UMF, hacemos notar que la siguiente información contextual, proporcionada al Secretariado, no aparece en el expediente de hechos:

- En 2001 se efectuaron actividades de explotación forestal en Ontario en menos de 0.5% del territorio; por lo tanto, por inferencia, 99.5% de los nidos de aves migratorias permanecieron en el paisaje, sujetos a la depredación y factores de perturbación naturales.
- Cada año un área de más del doble de la superficie talada se quema en incendios o se ve dañada por plagas de insectos; cada una de estas perturbaciones naturales se traducen en destrucción de nidos.
- Los factores naturales de perturbación por sí mismos acabarían con una superficie mayor que el área que año con año se tala si conjuntamente con la explotación forestal no se emprendiesen acciones de supresión de incendios.

3) Documentos a incluirse en los apéndices

A efecto de garantizar un expediente de hechos completo y amplio, los apéndices han de incluir todas las resoluciones de Consejo pertinentes. Por lo tanto, también la Resolución de Consejo 03-05 deberá incluirse.

Con el propósito de facilitar nuestra revisión del expediente final de hechos y aumentar la puntualidad con que se adopte una decisión respecto de su publicación, se apreciará que el Secretariado proporcione a Canadá una versión electrónica del expediente final de hechos, en modo de “control de cambios”.

Canadá observa que, como cuestión de procedimiento, los comentarios de una Parte no se harán públicos a menos y hasta que el Consejo apruebe por votación publicar el expediente final de hechos, en conformidad con el artículo 15(7) del ACAAN.

Atentamente,

David McGovern  
Viceministro Adjunto  
Asuntos Internacionales

c.c.: Judith Ayres  
José Manuel Bulás

**Comentarios al Proyecto del expediente de hechos  
relativo a las peticiones SEM-02-001  
(Explotación Forestal en Ontario) y SEM-04-006  
(Explotación Forestal en Ontario II)**

Comentarios específicos

**Página 1, 2º párrafo, Resumen ejecutivo**

El delito en términos de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Regulations*, MBR) es más amplio y debería modificarse la redacción, de manera que se refleje el delito en su totalidad: se prohíbe dañar, destruir o capturar nidos, huevos, refugios, o refugios o cajas de anidación de aves migratorias.

**Página 1, 3er párrafo, y página 113, apartado 5.5**

La referencia al artículo 2 del ACAAN debe corregirse; este párrafo se refiere al artículo 5 y presenta una paráfrasis de un largo artículo del ACAAN; sin embargo, contiene un error: el artículo 5 del ACAAN lista ejemplos de las formas en que la legislación ambiental puede aplicarse con efectividad a manera de alternativas (nótese el “o” en el antepenúltimo párrafo, en tanto que el Secretariado las registra con un “y”). Además, el artículo 5 incluye muchos otros ejemplos que no se incorporaron en el listado. En aras de la precisión y la integridad, deberá citarse el texto del artículo 5 completo, ya sea en este párrafo o en una nota al pie.

Asimismo, el Secretariado asevera que Canadá no proporcionó información alguna en la que señalara que ha emprendido cualquiera de tales medidas de aplicación. Para reiterar, el artículo 5 lista una gama de acciones cuyo propósito es lograr una aplicación efectiva de la legislación ambiental. Canadá señala que las visitas de inspección y la vigilancia son apenas dos de las opciones de aplicación de que el gobierno federal dispone, y que centrarse únicamente en ambas puede inducir a errores. Esta lista incluye, entre otras, acciones que procuran “obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento”. Las actividades de fomento del cumplimiento también se consideran una actividad de aplicación desde la óptica de Environment Canada.



Con fecha 16 de octubre de 2003 se envió al Secretariado información sobre las actividades de fomento del cumplimiento puestas en marcha por Canadá (véase comentario sobre Nota final para mayor información).

### **Página 2, 1<sup>er</sup> párrafo**

#### **Cuarta oración**

La redacción de la siguiente oración es imprecisa y puede inducir a error: “Científicos del gobierno federal han instado al Servicio Canadiense de Vida Silvestre (*Canadian Wildlife Service*, CWS) para que ponga en marcha...” Da la impresión de que existe un cabildeo interno generalizado, dirigido por científicos del gobierno federal. Éstos suelen asesorar sistemáticamente al CWS, según proceda. Sería más adecuado decir: “Científicos del gobierno federal recomiendan a la dirección que ponga en marcha...”

### **Quinta oración, y página 137, Nota final**

La siguiente afirmación es imprecisa y engañosa: “Por cuanto respecta a la definición de prioridades para la conservación, Canadá no ha decidido aún si las tendencias a la baja en las poblaciones de especies que registran una reducción severa, pero que todavía tienen una distribución relativamente amplia y común, deben ser un detonador de acciones para la conservación.”

Canadá señala que mediante la vigilancia de las especies que registran una reducción, pero que todavía abundan y tienen una distribución amplia, se están realizando acciones para la conservación. El proyecto del expediente de hechos se refiere a un análisis en una publicación científica y presenta un resumen que puede inducir a error. El artículo científico en cuestión examina, entre otros aspectos, cómo abordar el caso particular de las poblaciones a la baja de especies que todavía son comunes y de distribución amplia en un contexto de definición de prioridades. La cuestión que se debate es cómo aplicar de la mejor manera semejante esquema en apoyo de un manejo estratégico para atender casos de conservación de diversos grados de severidad o urgencia. Además, es preciso observar que las medidas especiales de conservación para especies prioritarias identificadas por lo general benefician también otras especies.

**Sexta oración, y páginas 137-138, Nota final**

El planteamiento impreciso acerca de las amenazas a las poblaciones debe modificarse: de hecho, Canadá sí incluye las amenazas en las evaluaciones del nivel de preocupación respecto de la conservación de las especies (para un análisis más detallado véanse abajo los comentarios sobre el apartado 5.4.2).

**Última oración, y página 138, Nota final**

La siguiente oración usada tanto en el Resumen ejecutivo como en la Nota final es sólo parcialmente cierta, ya que la información que presenta es incompleta: “la disponibilidad de información que demuestre una conexión entre la explotación forestal y una tendencia a la baja en las poblaciones de aves migratorias no es un factor determinante de si se emprenderán –o no– medidas de aplicación”.

Hay una oración más adecuada en la página 118 (apartado 5.5.1.2) en la que esta cita se incluye en su totalidad: “La información que demuestre una conexión entre la tala y una tendencia a la baja sería uno de los factores a considerar al momento de determinar cómo responder a una violación”.

Por lo tanto, la primera cita deberá reemplazarse con esta segunda, de la página 118.

**Página 2, 2º párrafo, y página 137, Nota final**

Es incorrecto en términos de los hechos afirmar que “El CWS no emprendió medida de aplicación alguna en respuesta a esta denuncia”. Para ser precisa, la redacción debe modificarse, de manera que incluya el texto subrayado que a continuación se agrega, mismo que proporciona información de referencia adicional:

“[...] un correo-e que un ciudadano envió al CWS en julio de 2001 con una denuncia relativa a actividades de explotación forestal programadas para realizarse en Ontario durante la temporada de anidación de aves migratorias, como parte de un plan contingente de manejo forestal para el periodo del 12 de julio al 1 de septiembre de 2001. La denuncia fue revisada y analizada por el funcionario a cargo de las investigaciones y el jefe del Programa de Aplicación, pero el CWS no emprendió en contra de la compañía medida de aplicación alguna en respuesta a esta denuncia.”

El mismo error debe corregirse también en el segundo párrafo de la Nota final.

**Página 4, 2º párrafo, y página 108, última oración Nota final**

A continuación sigue una afirmación contundente, cuya fuente no se identifica. Al parecer se trata de una interpretación excesiva de información contenida en comentarios proporcionados al Secretario de la CCA: “Environment Canada ha señalado que la normatividad provincial carece de las obligaciones adecuadas que exijan al MNR proteger los intereses de EC en las actividades de manejo forestal en Ontario, incluido su interés en la conservación y la protección de las aves migratorias”.

Aparentemente la oración es una síntesis imprecisa de comentarios que Environment Canada hizo al Ministerio de Medio Ambiente de Ontario respecto de la Resolución Declaratoria sobre la aprobación del MNR de la *Timber Class EA* para el manejo forestal en tierras de la Corona en Ontario. La oración original, tomada de la carta de Environment Canada fechada el 11 de abril de 2003, plantea:

*“Hemos encontrado en general que la mayoría de nuestros comentarios previos no han sido atendidos cabalmente en la Resolución Declaratoria y que en los términos y condiciones (T&C) no existen las obligaciones adecuadas para proteger nuestros intereses. T&C muy específicos de la aprobación original de la evaluación ambiental de clase (Timber Class EA) han sido reemplazados con otros menos específicos, lo que ha dado como resultado la eliminación de buena parte de los requisitos de compromisos específicos, desarrollo de política, investigación, monitoreo y elaboración de informes. Nos sigue preocupando que ello pueda traducirse en una insuficiencia de los requisitos de la Timber Class EA para obligar al MNR a proteger los valores no maderables, tales como las aves migratorias y su hábitat.”*

Así pues, el comentario de Canadá no se refería al proceso de planeación del manejo forestal de Ontario en su totalidad, como queda implícito en la frase “la normatividad provincial carece de las obligaciones adecuadas que exijan al MNR proteger los intereses de EC en las actividades de manejo forestal en Ontario, incluido su interés en la conservación y la protección de las aves migratorias”. Esta imprecisión debe corregirse tanto en el Resumen ejecutivo como en la Nota final.

**Página 5, Nota 3**

Las multas y los plazos de prisión especificados en esta nota son incorrectos y deberán corregirse con la siguiente información subra-

yada: La sección 13 de la MBCA estipula que en caso de ilícitos objeto de sentencia judicial directa, se impondrá al infractor una multa de hasta \$300,000 o hasta seis meses de prisión, o una combinación de ambas penas. En caso de ilícitos susceptibles de acusación formal, las multas son de hasta \$1,000,000 o hasta tres años de prisión, o una combinación de ambas penas. En caso de reincidencia, la multa máxima aplicable a las personas físicas puede duplicarse.

**Página 16, 2º párrafo**

- a) Los registros de Environment Canada señalan que la denuncia se recibió el 17 de julio de 2001, y no el 12 de julio, como se indica en el proyecto del expediente de hechos.
- b) La siguiente oración no resume en forma clara la denuncia arriba mencionada: "...y que los funcionarios en materia de vida silvestre determinaron que no se justificaba acción alguna, ya que las operaciones de tala habían cesado tiempo atrás y el MNR indicó que no se tenían planeadas actividades de tala adicionales".

La respuesta del gobierno de Canadá al Secretariado, de fecha 16 de octubre de 2003, incluye la siguiente información que refleja con mayor precisión lo que sucedió en relación con tal demanda:

"La carta de denuncia se refería al hecho de que el plan contingente de manejo forestal, que abarcaba el breve periodo del 12 de julio al 1 de septiembre de 2001, incluía varias actividades de tala por clareo y sostenía que tales operaciones destruirían nidos de aves migratorias durante la temporada de anidación.

Los funcionarios de vida silvestre que se ocuparon de la denuncia determinaron que ésta no ameritaba ulterior investigación ni visitas de inspección luego de consultar con el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (MNR). Dado que las operaciones de tala reportadas habían cesado algún tiempo atrás, resultaría sumamente difícil recabar posibles pruebas de la destrucción de nidos. El MNR señaló, asimismo, que no se tenían planeadas más actividades de tala. A falta de indicadores sobre actividades adicionales, y a la luz de que la temporada de anidación había concluido para muchas especies, el funcionario evaluó que en esta zona no existía amenaza inmediata para las aves migratorias que ameritara ulteriores actividades de aplicación en ese momento."

**Página 21, apartado 5.2.1, primer párrafo, y página 33, segundo párrafo**

**Segunda oración**

Es impreciso señalar que hay cuatro disposiciones de la legislación federal que protegen aves y peces. Más bien, lo correcto sería afirmar que la MBR “es una de las disposiciones de la legislación federal que prohíben...”. Esta corrección deberá hacerse en las páginas tanto 21 como 33.

**Página 22, 1er párrafo, y página 33, segundo párrafo**

**Primera oración**

La oración es imprecisa por la totalización que plantea; habría que matizarla, agregando los palabras que se subrayan: “Algunas de las prohibiciones contenidas en estas disposiciones están redactadas en términos amplios, centrados en los efectos (por ejemplo, la destrucción de nidos, el deterioro del hábitat de los peces) y no en un listado de las actividades prohibidas”.

**Página 22, nota 92**

Esta nota debe corregirse de manera que refleje las modificaciones a la MBCA derivadas del proyecto de ley C-15, de 2005. La sección 35(1) del MBR se revocó y ahora la prohibición está contenida en la sección 5.1 de la MBCA.

**Página 25, segundo párrafo**

En la siguiente oración deberán aclararse las excepciones que se señalan: “En lo que se refiere a la captura de nidos o huevos, la Convención incluía una prohibición explícita, sujeta a determinadas excepciones muy limitadas”. Para aportar información más precisa se recomienda sustituir el texto subrayado con lo siguiente: “por motivos científicos o de propagación”.

**Página 27, primer párrafo**

Lo siguiente es impreciso por tratarse de una caracterización y síntesis demasiado simplistas de dos asuntos separados: “En 1982, con la repatriación de la Constitución, se reconocieron y afirmaron los derechos indígenas y los derechos adquiridos por tratados entonces en vigor, y en 1990, la Suprema Corte de Canadá sostuvo que el dere-

cho indígena a la pesca adquiere prioridad sobre las disposiciones de la Ley de Pesca.”

A continuación se plantea lo que sería una caracterización exacta de estos hechos:

En 1982, con la repatriación de la Constitución, se reconocieron y afirmaron los derechos indígenas y los derechos de las comunidades indígenas adquiridos por tratados entonces en vigor.

En 1990, la Suprema Corte de Canadá se ocupó del derecho indígena a la pesca en términos de la Ley de Pesca. La Corte sostuvo que, para poder limitar un derecho a la pesca, el gobierno de Canadá debe establecer que en las circunstancias se justifican la limitación o la infracción. Esta decisión se aplica también al derecho a cazar aves migratorias.

**Página 28, apartado 5.2.2.3, 3<sup>er</sup> párrafo**

La siguiente redacción caracteriza con precisión las reformas realizadas a través del Protocolo de Parksville: “El Protocolo eliminó el artículo II de la Convención y lo sustituyó por un nuevo artículo II que incluyó la siguiente declaración de principios de conservación y lista de medios para poner en práctica tales principios”.

**Página 29, 2<sup>o</sup> párrafo**

Lo siguiente caracteriza en forma precisa los cambios del Protocolo de Parksville:

“El Protocolo eliminó el artículo III de la Convención y lo sustituyó con un nuevo artículo III con referencia a una temporada de veda continua (de diez años de duración) para ciertas especies, en los siguientes términos:”.

**Página 31, nota 137**

La presentación de PowerPoint a la que se hace referencia en esta nota es un documento esquemático que se complementó con comentarios adicionales. No constituye una representación del todo exacta de la postura del gobierno federal “respecto de si la Convención –tal cual se aprobó en 1916– otorga [o no] al Parlamento autoridad para promulgar reglamentos para la protección del hábitat de

aves migratorias (más allá de prohibir la destrucción de nidos) en tierras que no son de propiedad federal”.

Basarse en una presentación de PowerPoint para transmitir la postura del CWS en materia de hábitat resulta demasiado simplista y puede inducir a error, toda vez que tal presentación no fue concebida con el propósito de servir como un documento completo e independiente, y sí en cambio acompañó una presentación oral.

**Página 32, apartado 5.2.3.1, 1<sup>er</sup> párrafo**

Las siguientes oraciones no constituyen una descripción fiel de la jurisdicción forestal en Canadá:

- a) “[...] la Constitución especifica [...] que las legislaturas provinciales tienen jurisdicción legislativa exclusiva para formular leyes en relación con el ‘aprovechamiento, conservación y manejo de los recursos forestales en la provincia, incluidas leyes relativas al índice de producción primaria de ellos derivada’.”

Este planteamiento debe modificarse en conformidad con el siguiente texto subrayado: “[...] la Constitución especifica [...] que las legislaturas provinciales tienen jurisdicción legislativa exclusiva para formular leyes en relación con el ‘aprovechamiento, conservación y manejo de los recursos naturales no renovables y recursos forestales en la provincia, incluidas leyes relativas al índice de producción primaria de ellos derivada’.”

- b) “De acuerdo con la Constitución, el gobierno provincial tiene absoluta jurisdicción para autorizar y regular la explotación forestal en esas tierras.”

Esta oración debe modificarse de manera que incluya el siguiente texto subrayado: “De acuerdo con la Constitución, la provincia tiene facultad exclusiva para autorizar y regular la explotación forestal en esas tierras.”

**Página 33, 2<sup>o</sup> párrafo**

La siguiente oración deberá corregirse eliminando la palabra “tales” y agregando el texto subrayado:

“Para que tales autorizaciones puedan otorgarse a algún proyecto –definidos en los términos de la sección 2 de la CEAA–, es preciso

realizar antes una evaluación ambiental, en conformidad con la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*, CEAA).”

**Página 33, 2º párrafo**

La siguiente es una afirmación *obiter dictum* y no un fallo directo, como se afirma erróneamente en la siguiente oración:

“[...] Canadá determinó que el gobierno federal estaría actuando ‘en contra de la ley’, en términos de la sección 18.1(4)(f) de la Ley sobre el Tribunal Federal (*Federal Court Act*) [...]”

{En conformidad con el *Black’s Law Dictionary* (diccionario de términos jurídicos), octava edición, *obiter dictum* es “un comentario judicial realizado al expresar una opinión judicial, pero un comentario superfluo para la decisión en el caso y, por lo tanto, que no sienta precedente”.}

**Página 33, nota 142**

Esta nota al pie cita la fuente siguiente: Proyecto de ley C-15, *An Act to amend the Migratory Birds Convention Act, 1994, and the Canadian Environmental Protection Act, 1999*, 1<sup>st</sup> Sess., 38<sup>th</sup> Parl., 2004, cl. 8(1) (aprobado por la Cámara de los Comunes el 14 de diciembre de 2004).

La fuente correcta de la cita es la siguiente: Subsección 12(h.1) de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention Act*) de 1994 (según modificación de junio de 2005).

**Página 34, sección 5.2.3.2, 1<sup>er</sup> párrafo**

Corregir: “La MBCA, 1994, establece que una persona que contraviene el MBR estará sujeta, por sentencia judicial directa, a cubrir una multa de hasta \$300,000 o a cumplir hasta seis meses de prisión, o a una combinación de ambas penas, y en caso de ilícitos susceptibles de acusación formal, una multa de máximo \$1,000,000 o hasta tres años de prisión, o una combinación de ambas penas. En caso de reincidencia, puede duplicarse la multa máxima aplicable”.

**Página 34, 2º párrafo**

“A efecto de asegurar la condena por infracciones a la sección 6(a) del MBR, la Corona debe demostrar más allá de toda duda fundada



que la parte acusada dañó, destruyó o capturó un nido\* de ave migratoria. No es necesario que la Corona demuestre que el acusado tenía la intención de hacerlo, sino sólo que lo hizo.”

La siguiente nota al pie deberá insertarse después de la palabra nido: “También es un delito dañar, destruir o capturar nidos, huevos, refugios, o refugios o cajas de anidación de aves migratorias.”

**Página 35, 2º párrafo**

El polo de atención del expediente de hechos es si el gobierno de Canadá ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Ni en su respuesta a la petición ni en cualquier otra información presentada al Secretariado, Canadá planteó la cuestión de las posibles defensas como un factor determinante de si el gobierno aplica –y cómo– la sección 6(a) del MBR. Por consiguiente, aparte de tratarse de una opinión jurídica, y no de un hecho, el siguiente párrafo resulta ajeno al propósito y alcance del expediente de hechos:

“[...] un acusado ha de cumplir cuatro condiciones [...]”.

**Página 35, 3er párrafo**

El siguiente párrafo es inexacto: “Dependiendo de las circunstancias, las recomendaciones de funcionarios provinciales acerca de los requisitos de un estatuto federal pueden servir de base para una defensa por error oficialmente inducido [...]”.

El siguiente párrafo deberá sustituir al párrafo anterior: “La categoría ‘funcionario adecuado’ incluye básicamente ‘un representante autorizado del estado’ y ‘funcionarios gubernamentales que participan en la administración de la legislación en cuestión’. Dependiendo de las circunstancias, también puede incluir funcionarios provinciales que aporten recomendaciones acerca de los requisitos de un estatuto federal, ‘[...] suponiendo que una persona razonable considerara a ese órgano de gobierno particular como responsable de la legislación en cuestión. La determinación se basa en el sentido común, más que en permutas constitucionales’”.

**Página 68, nota 265**

La segunda referencia en esta nota al pie (es decir, “Véase también [...]”) debe eliminarse; la relevancia de añadir una segunda referen-

cia no resulta clara y no debería incluirse si no va acompañada de una explicación.

#### **Página 94, 2º párrafo**

La referencia al concepto “*sin pérdida neta*” en el contexto de hábitat de los peces y humedales debe ser más específica:

- Un aspecto relevante de la política en materia de humedales es que se refiere al principio de “sin pérdida neta” de la función de los humedales, no de los humedales en sí o de la huella de los humedales. Es importante hacer esta distinción.
- Lo subrayado da mayor precisión a la redacción para complementar los términos actuales del párrafo arriba señalado: “Un ejemplo se refiere al principio ‘sin pérdida neta’ (SPN), principio rector de la política federal sobre hábitat de los peces, y al principio ‘sin pérdida neta’ de la función, principio rector de la política federal sobre humedales. El concepto implica que hay una cantidad base de hábitat (por lo general la extensión presente o una histórica) y que no se permitirá que las actividades resulten en una disminución de esa cantidad base, medida en términos de capacidad productiva o función (lo cual se logra –dependiendo de la capacidad productiva del hábitat en cuestión– no realizando la actividad, alterándola o creando un nuevo hábitat en algún otro lugar).”

#### **Página 111, 2º párrafo**

El Secretariado cita un amplio fragmento del trabajo de la Dra. Schmiegelow que incluye la siguiente afirmación incorrecta sobre la forma en que Canadá considera las amenazas para las aves terrestres: “[...] del sistema canadiense de clasificación jerárquica para aves terrestres es que la calificación correspondiente al nivel de preocupación no incluye las ‘amenazas’”.

Canadá, de hecho, **sí** utiliza las amenazas (tanto en zonas de anidación como en sitios que no son de cría) en las evaluaciones del nivel de preocupación respecto de la conservación de las especies. Esto se plantea en el apartado 5.4.2, pero también en la Nota final y deberá corregirse. La misma afirmación se hace en el Resumen ejecutivo, y deberá eliminarse.

A continuación se presenta una breve explicación del sistema que Canadá aplica a este respecto:

Canadá participó activamente en el comité científico internacional de Partners in Flight (PIF) que formuló el sistema de calificación por el que se asignó a cada especie una calificación global en función de seis factores, evaluando aspectos en buena medida independientes de la vulnerabilidad a gran escala: tamaño de la población (TP), distribución en anidación (DA), distribución de poblaciones no reproductoras (DNR), amenazas en zonas de anidación (AA), amenazas en zonas no reproductoras (ANR) y tendencias de población (TTP). A efecto de determinar cuáles especies son las más vulnerables, se calculó una calificación global o calificación continental combinada (*Continental Combined Score, CCS*) para cada especie.

El sistema PIF, usado en Canadá así como en otros países que forman parte de la organización internacional, combina las máximas amenazas relacionadas con el hábitat (máximas AA o ANR: amenazas en zonas de anidación o en zonas no reproductoras) con la mayor amenaza a la distribución (DA y DNR: distribución en anidación y de poblaciones no reproductoras), las tendencias de población a escala subcontinental (TTP) y el tamaño de la población global de la especie (TP).

**Página 115, 1<sup>er</sup> párrafo**

Se plantea que “Al examinar el sitio en Internet del Servicio Canadiense de Vida Silvestre –tanto lo nacional como lo correspondiente a la región de Ontario–, no se encontró ninguna indicación para el público respecto del proceso para informar de supuestas violaciones a la sección 6(a) del MBR ocurridas durante operaciones silvícolas, ni tampoco información sobre algún procedimiento para vincular denuncias ciudadanas a la aplicación de la sección 6(a) del MBR por parte de las autoridades gubernamentales”.

Canadá observa que ésta es una exageración ya que las denuncias pueden hacerse con facilidad por Internet. La “Vía verde” (Green-Lane) de Environment Canada ([www.ec.gc.ca](http://www.ec.gc.ca)) tiene un botón “Contáctenos” para cualquiera que desee entrar en contacto con la dependencia respecto de cualquier asunto, y lo mismo ocurre con el sitio en Internet de la División de Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre, del CWS ([http://www.cws-scf.ec.gc.ca/enforce/index\\_e.cfm](http://www.cws-scf.ec.gc.ca/enforce/index_e.cfm)), para quienes deseen comunicarse directamente con el Programa de Aplicación. La información de contacto y los números de teléfono de las oficinas regionales, así como de la Región Capital Nacional, también pueden encontrarse en el sitio web. Además hay una línea de emergencia disponible las 24 horas a través de la cual se puede contactar a funcionarios en casos de emergencia.

**Página 118, 2º párrafo**

La siguiente oración es correcta sólo si se eliminan el condicional “si”, de manera que diga: “Si bien la ley no exige prueba de algún estado de ánimo particular a efecto de establecer una violación de la sección 6(a) del MBR, la intencionalidad es un elemento que los funcionarios encargados de la aplicación toman en cuenta al decidir de qué manera se aplicará la legislación”.

**Página 118, 2º párrafo**

El análisis sobre la “intencionalidad” en este apartado puede inducir a errores y es impreciso ya que al parecer se usan dos contextos distintos para la “intencionalidad”: uno se refiere al ámbito penal/reglamentario y el otro corresponde a una descripción. Este análisis pretende vincular la necesidad de determinar si hubo intención en el delito al aplicar el MBR con la definición de proyecto conforme a la Lista de Inclusión de la CEEA. Puesto que la relevancia y el objetivo del siguiente fragmento resultan poco claros, deberá eliminarsele:

“De acuerdo con la política federal, otro factor que los funcionarios responsables de la aplicación deben considerar [...] la operación segura de las aeronaves.”

**Página 124, 1er párrafo**

La siguiente oración es correcta pero incompleta: “Este enfoque establece la categoría de riesgo de una especie, ya sea amenazada o en peligro de extinción, como detonador de medidas para la conservación”. A fin de permitir al lector un cabal entendimiento de este enfoque, debe también señalarse que otras categorías de riesgo servirán asimismo para identificar poblaciones cuya conservación está amenazada. Las medidas para la conservación incluyen investigación y monitoreo, y bien pueden ponerse en práctica para una población cuya categoría de conservación no necesariamente se halle en el extremo de amenazada o en peligro de extinción.

Por consiguiente, en aras de una mayor claridad, esta oración debe también hacer referencia al hecho de que no sólo las categorías de amenazada o en peligro de extinción detonarán medidas para la conservación.

**Página 127, apartado 5.5.2.4, 1<sup>er</sup> párrafo**

El planteamiento siguiente contiene información incorrecta sobre el propósito de las Directrices para la evaluación ambiental del hábitat forestal de aves migratorias (*Environmental Assessment Guideline for Forest Habitat of Migratory Birds*): “[...] con el propósito de orientar a los silvicultores en la incorporación de consideraciones sobre aves migratorias en la planeación del manejo forestal para lograr la certificación de la norma de manejo forestal sustentable (MFS) de la Asociación Canadiense de Normalización (*Canadian Standards Association, CSA*), adoptada en 1996”.

En las Directrices se identifican dos propósitos que a continuación se describen, ninguno de ellos relacionado con la certificación.

Las Directrices deberán:

- a) En primer lugar, “[...] Ayudar a los promotores de una iniciativa a identificar tanto el tipo de información como el enfoque analítico que Environment Canada esperaría en una evaluación de impacto ambiental (EIA) para proyectos que pueden afectar el hábitat de aves migratorias. En ese sentido, su propósito es fomentar las mejores prácticas para la evaluación ambiental conforme a la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act, CEAA*), o cuando Environment Canada participa en una evaluación ambiental de otra jurisdicción. Resultan particularmente adecuadas para proyectos que afectan el hábitat de aves migratorias a escala de paisaje.”
- b) Segundo, “[...] apoyar a las empresas silvícolas en la formulación de planes de manejo forestal (PMF) sustentables que aporten un enfoque ecosistémico para el manejo de hábitats forestales de aves migratorias. La participación de Environment Canada en los PMF, ya sea en forma directa o evaluando diagnósticos de impacto ambiental, ha ido teniendo una demanda cada vez mayor [...]”

**Página 131, apartado 5.5.2.5, 1<sup>er</sup> párrafo**

El primer párrafo afirma lo siguiente: “Aun cuando el gobierno federal no ha realizado evaluaciones ambientales de operaciones forestales en tierras provinciales de la Corona, [...]”.

Sería importante brindar al lector cierto contexto acerca de la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*, CEAA), para que las medidas del gobierno federal puedan entenderse cabalmente. La siguiente información deberá complementar el párrafo citado:

Una actividad forestal en tierras provinciales de la Corona no desencadena, por y en sí misma, la realización de una evaluación ambiental. La CEAA se aplica a proyectos –según la definición de la propia Ley– en los que una autoridad federal tiene una responsabilidad específica en la toma de decisiones respecto del proyecto. Los detonadores de la toma de decisiones son la proposición de un proyecto; el otorgamiento de apoyo financiero para el proyecto; la concesión de un interés en tierra para el proyecto; o la concesión de una licencia, permiso o autorización incluida en el Reglamento sobre la Lista Legislativa (*Law List Regulations*) que permita que el proyecto se ponga en marcha.

EC está obligado a realizar una evaluación ambiental cuando tiene una responsabilidad de toma de decisión que desencadena la aplicación de la CEAA. Además, cuando se detona la realización de una EA federal, EC –como autoridad federal experta– brinda asesoría experta sobre aves migratorias y otros asuntos bajo su responsabilidad en los casos en que se requiera.

**Página 133, 1<sup>er</sup> párrafo**

La cita siguiente: “demostrar y mejorar el resguardo del hábitat [...]” es correcta; sin embargo, es incorrecto atribuirla al Plan Estratégico 2000-2010 del Servicio Canadiense de Vida Silvestre. La cita proviene de la Estrategia del Programa para la Conservación del Hábitat (*Habitat Conservation Program Strategy*) del CWS. La nota al pie es correcta, pero el párrafo mismo resulta poco claro. Para dar mayor precisión al planteamiento se recomienda modificar la redacción: “Asimismo, una estrategia central del Plan Estratégico 2000-2010 del Servicio Canadiense de Vida Silvestre es la ‘utilización del enfoque de paisaje o ecosistémico’”. En su Estrategia del Programa para la Conservación del Hábitat, el CWS se propone “demostrar y mejorar [...]”.

La última oración de ese mismo párrafo se refiere al acuerdo entre Canadá y Ontario sobre cooperación en materia de evaluación ambiental y luego afirma: “pero sólo Ontario conduce evaluaciones

ambientales relacionadas con las operaciones forestales [...]”. Los hechos son correctos si se toman en lo individual, pero para poderseles interpretar adecuadamente requieren un contexto adicional.

- El propósito del acuerdo entre Canadá y Ontario es coordinar el proceso de evaluación ambiental en todos los casos en que los proyectos estén sujetos a revisión por parte de ambas jurisdicciones.
- Dado que una actividad forestal en tierras provinciales de la Corona no desencadena, en y por sí misma, una evaluación ambiental, el acuerdo no es relevante en este contexto. El planteamiento no debería implicar que el gobierno federal tenía, en términos del acuerdo, la responsabilidad de realizar evaluaciones ambientales de operaciones forestales y que sólo Ontario lo ha hecho.

Este fragmento no debería estar vinculado con la última oración del párrafo (véanse los comentarios abajo). Al ligar ambos, se sugiere que la referencia a “la realización de evaluaciones ambientales de los efectos de las actividades humanas en el hábitat de especies silvestres” en la Estrategia del Programa para la Conservación del Hábitat era una referencia a la realización de evaluaciones en términos de la CEAA, cuando no fue tal el caso.

La oración que afirma que “sólo Ontario conduce evaluaciones ambientales relacionadas con las operaciones forestales en tierras de la Corona en Ontario” deberá eliminarse o bien colocarse junto al texto que da el contexto para la evaluación ambiental federal, como se sugiere arriba en el comentario para la página 131.

#### **Página 136, apartado 5.5.2.7**

La segunda mitad de la última oración en este apartado deberá eliminarse, ya que la ubicación del empleo o la condición de un servidor público en lo individual resultan irrelevantes para la discusión. Además de que la información es imprecisa, la forma en que ésta se presenta es incendiaria.

#### **Página 137, 2º párrafo**

Es impreciso en términos de los hechos afirmar que “el Secretariado no recibió de Canadá información alguna en la que se señale que tales medidas [de aplicación] se hayan emprendido”. Canadá

observa que las visitas de inspección y la vigilancia son apenas dos de las opciones de aplicación de que dispone el gobierno federal, y que centrarse únicamente en ambas puede inducir a errores. El artículo 5 del ACAAN lista una gama de acciones cuyo propósito es lograr una aplicación efectiva de la legislación ambiental. Esta lista incluye, entre otras, acciones que procuran “obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento”. Las actividades de fomento del cumplimiento también se consideran una actividad de aplicación desde la óptica de Environment Canada.

Con fecha 16 de octubre de 2003 se envió al Secretariado la información siguiente sobre las actividades de fomento del cumplimiento puestas en marcha por Canadá. Esta información formó parte de la respuesta de Canadá a la información complementaria presentada por los Peticionarios en relación con la petición SEM-02-001:

“Antes de que se presentara la petición, en 2001, el CWS y la Asociación Canadiense de Productos Forestales habían comenzado a trabajar conjuntamente en la organización de un taller sobre conservación de aves migratorias y silvicultura, entre cuyos temas se incluían cuestiones de cumplimiento con la legislación. Realizado en octubre de 2001, el taller contó con la participación de biólogos del CWS, personal del área de aplicación del CWS, personal de Environment Canada responsable de la aplicación, planificadores de la industria silvícola, miembros de la red de aprovechamiento forestal sustentable y la Federación Canadiense para la Naturaleza (*Canadian Nature Federation*, CNF, una de las ONG peticionarias de la SEM-02-001). El taller se ocupó de la situación actual en relación con el MBR, del enfoque de Environment Canada en materia de aplicación y de asuntos relacionados con la conservación de las aves forestales. El CWS señaló su intención de continuar realizando reuniones adicionales con otros grupos a los que la CNF había contactado con anterioridad. Los resultados de este taller reafirmaron la importancia del entorno forestal para la conservación de un gran número de especies de aves migratorias, así como las difíciles cuestiones de cumplimiento a las que se enfrenta la industria.

Luego de este taller, el CWS continuó con su propósito de ampliar el diálogo con la participación de un espectro mayor de organizaciones no gubernamentales. Como se describe en la respuesta inicial a la petición SEM-02-001, el 5 de febrero de 2002 se realizó en la oficina del Fondo Sierra de Defensa Legal en Toronto una reunión a la que asistieron representantes de los grupos siguientes: Sierra Legal, la CNF, la Federación de Naturalistas de Ontario y la Wildlands Lea-



gue. Environment Canada estuvo representado por personal del programa sobre aves migratorias y del área de aplicación. En la reunión funcionarios de Environment Canada se dieron cuenta de que la reunión, que ellos habían estado solicitando de tiempo atrás, se había pospuesto hasta que la petición SEM-02-001 se presentó al Secretariado. El propósito de la reunión era permitir al CWS explicar los fundamentos jurídicos del MBR, el enfoque general para la conservación de las aves migratorias –incluida la aplicación– y las bases de la actual política del MBR en materia de aplicación. Al organizar la reunión, el CWS buscaba obtener comentarios de los peticionarios en torno al enfoque general para la conservación de las aves migratorias y, en su caso, sobre posibles nuevas orientaciones para la reglamentación. El CWS explicó que su enfoque sobre reglamentación y aplicación tenía dos objetivos principales: primero, asegurar la sustentabilidad de las aves migratorias y, segundo, garantizar que sus funcionarios, como agentes del Ministerio de Medio Ambiente, cumplieran sus responsabilidades legales.

En el otoño de 2002, el CWS continuó el diálogo con las ONG y la industria silvícola y comenzaron a organizar conjuntamente un segundo taller a realizarse en marzo de 2003. A esta nueva reunión asistió una mezcla similar de representantes de la industria silvícola, ONG (incluidas la CNF, Ducks Unlimited y el Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza) y el CWS (incluidas las áreas de ciencia, programas y aplicación). También se contó con la participación de varias dependencias provinciales de recursos naturales (Ontario, Columbia Británica, Nueva Brunswick y Alberta). El taller se centró en el análisis de cuestiones de conservación y cumplimiento con el MBR, y su resultado fue un acuerdo general entre los participantes en torno al borrador de un marco para ubicar la conservación de aves migratorias en el contexto del aprovechamiento forestal. Los participantes también acordaron encargar a un grupo de trabajo más reducido continuar trabajando sobre el borrador del marco. Este grupo de trabajo se reúne mensualmente y está trabajando en un conjunto de recomendaciones que estarán listas a finales de diciembre de 2003. Se prevé que para poner en práctica tal sistema, se requerirán modificaciones reglamentarias que permitan al departamento considerar un sistema de aprobación para hacer frente a la destrucción de nidos que pueda resultar de las operaciones industriales.”

Por consiguiente, es incorrecto afirmar que “[e]l Secretariado no recibió de Canadá información alguna en la que se señale que tales medidas se hayan emprendido”.



Forest Management Branch  
70 Foster Drive, Suite 400  
Sault Ste. Marie, ON P6A 6V5

Ministry of  
Natural Resources

Ministère des  
Richesses naturelles

1 de mayo de 2006

Sra. Rose-Marie Petersen  
Asesora de Política  
Asuntos Internacionales, División para las Américas  
Environment Canada  
10 Wellington Street, 4<sup>th</sup> Floor (469)  
Gatineau, Quebec K1A 0H3

**Asunto: Proyecto del expediente de hechos sobre Explotación Forestal en Ontario**

Estimada señora Petersen:

Gracias por la oportunidad de presentar a Environment Canada nuestros comentarios sobre el contenido del proyecto del expediente de hechos relativo a las peticiones SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario) y SEM-04-006 (Explotación Forestal en Ontario II).

El Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (MNR, por sus siglas en inglés) ha colaborado plenamente con el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) a efecto de apoyar a Environment Canada (EC) con las solicitudes de información recibidas a lo largo de la elaboración del proyecto de expediente de hechos.

Adjunto a la presente encontrará un cuadro con nuestros comentarios detallados sobre los contenidos de esta versión preliminar del documento. Los hemos clasificado en las siguientes categorías: imprecisiones en los hechos, tono o imparcialidad y pertinencia en relación con el alcance de la petición (se rebasa el alcance). Hasta donde sabemos, el Secretariado de la CCA debe atender las imprecisiones fácticas del expediente. También tenemos entendido que, en caso de no incorporarse en la versión final, los comentarios respecto del tono o imparcialidad del documento, así como de su alcance, pueden incluirse como apéndices del expediente de hechos para su publicación. Exhortamos a EC a hacer hincapié en esta solicitud en su respuesta al Secretariado de la CCA.

Asimismo, a nuestro entender, el expediente de hechos tiene el propósito de ser un recuento objetivo de los hechos relativos a las aseveraciones de la petición, mas no se trata de un documento jurídicamente obligatorio.

A continuación incluimos algunos comentarios generales sobre el proyecto del expediente de hechos. Si bien consideramos que este documento rebasa el alcance de la petición original, hemos de asumir que el Secretariado conservará la información contenida en el expediente y que la presentará a la CCA. Es en este contexto que planteamos nuestros comentarios.

El proyecto del expediente de hechos no parece representar en forma equilibrada los hechos pertinentes para la petición; más bien, al parecer refleja las opiniones de los autores en torno al manejo de los recursos naturales en Ontario.

Aunque este expediente de hechos contiene importantes detalles acerca de la planeación del manejo forestal y del uso del suelo en Ontario, el material no corresponde a las aseveraciones originales de la petición respecto de las omisiones del gobierno federal en la aplicación de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias a las actividades de explotación forestal en Ontario.

Cabe señalar que en una petición similar sobre explotación forestal y aves migratorias, presentada en Estados Unidos (SEM-99-002), el Consejo de la CCA limitó el alcance del expediente de hechos específicamente a las aseveraciones planteadas en la petición. Sin embargo, semejante limitación no parece haberse aplicado en forma tan estricta en el caso de la petición que nos ocupa.

Asimismo, deseamos señalar que, ante las conjeturas sin fundamento de los peticionarios para calcular el número de nidos presuntamente destruidos, el MNR informó al Secretariado de la CCA que en 2001 las actividades de explotación forestal en Ontario se realizaron en 0.5 % del territorio de la provincia (e incluso menos durante la temporada de anidación), de manera que se infiere que 99.5 % de los nidos de aves migratorias permanecieron en el paisaje, sujetos a depredación y factores de perturbación natural, tales como incendios y viento.

Las aseveraciones en la petición corresponden al año calendario 2001; no obstante, muchos de los documentos y debates referidos carecen de pertinencia para el periodo en que se elaboraron y aprobaron los planes de manejo forestal aplicados en 2001.

A partir de ese año, la evaluación ambiental de clase para actividades forestales fue sustituida por la resolución declaratoria del MNR sobre la aprobación de la evaluación ambiental de clase para actividades forestales en tierras de la Corona en Ontario (MNR-71), de junio de 2003.

Como resultado, el MNR elaboró un nuevo Manual de Planeación del Manejo Forestal que refleja las condiciones de la MNR-71. Éstas se refieren a la elaboración de guías, la incorporación de nuevos conocimientos científicos, la revisión y el monitoreo de la efectividad. Buena parte de la información (en algunos aspectos incorrecta o usada fuera de contexto) ya no se aplica a la forma en que actualmente se manejan los bosques en Ontario.

El MNR está comprometido con el desarrollo sustentable, la sustentabilidad ecológica y la conservación de la diversidad biológica. El papel del MNR para contribuir al desarrollo sustentable continúa en evolución a medida que se va disponiendo de nuevos conocimientos científicos.

Esperamos poder revisar los comentarios finales que sobre el expediente de hechos EC enviará al Secretariado de la CCA.

Si tuvieran preguntas adicionales sobre este asunto, favor de comunicarse con Dan Pyke, Gerente, Sección de Planeación de Manejo Forestal, al teléfono (705) 945 6708 o por correo electrónico a <dan.pyke@mnr.gov.on.ca>.

Atentamente,

*"Rich Greenwood"*

Rich Greenwood, R.P.F.  
Director  
División de Manejo Forestal

c.c.p.: Daniel W. Pyke, Jefe, Sección de Planeación de Manejo Forestal (FMPS)  
Brian Hillier, Gerente, Sección de Política Forestal  
Dana Kinsman, Especialista en Planeación del Manejo de Recursos, FMPS  
Katia Opalka, Oficial Jurídica, Comisión para la Cooperación Ambiental  
Geoffrey Carver, Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas, Comisión para la Cooperación Ambiental

**PROYECTO DEL EXPEDIENTE DE HECHOS RELATIVO A LAS PETICIONES SOBRE  
EXPLOTACION FORESTAL EN ONTARIO – 31 DE MARZO DE 2006**

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
LEYENDA			* Categoría de comentario: IH - imprecisión en los hechos; P - pertinencia (se rebasa el alcance); T/I - tono/imparcialidad
		IH; P; T/I	En buena medida este resumen ejecutivo es incorrecto en términos fácticos y podría inducir a errores, ya que se basa en las imprecisiones contenidas en el cuerpo del expediente de hechos, según se describe en los siguientes puntos:
General	37-100	P; T/I	Muchos elementos relevantes del proceso de planeación del manejo forestal han sido excluidos de este expediente de hechos.
General		T/I; P	El proyecto del expediente de hechos no da un recuento equilibrado; el MNR respondió a la petición en lo que se refiere a destrucción de nidos; el proyecto del expediente de hechos va más allá de las aseveraciones planteadas en la petición; algunos apartados han sido descontextualizados; el tono general está sesgado.
General		P	La petición original alude a actividades que tuvieron lugar en 2001; muchos documentos, análisis y citas a las que se hace referencia ocurrieron mucho después de 2001.
Resumen ejecutivo	3	IH	El texto explica los límites de la variación natural y también analiza la pérdida de hábitat de especies indicadoras, pero no examina el hábitat en el contexto de los límites de la variación natural, como se suele aplicar en la planeación del manejo forestal en Ontario.
Resumen ejecutivo	4	P	La integración del Comité Técnico Forestal Provincial (Provincial Forest Technical Committee, PFTC) se basa en la experiencia técnica, no necesariamente hay una afiliación grupal; sin embargo, actualmente uno de los miembros del PFTC es un experto en vida silvestre empleado del Servicio Forestal Canadiense.

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
Resumen de la petición	9-10	IH	Se partió de un gran número de conjeturas o suposiciones para llegar a la cifra de 43,000 nidos destruidos en las 49 UMF. Además, no se presenta contexto alguno para el valor de 43,700. ¿Qué grado de confianza reviste tal estimación? ¿Cuántos nidos se calcula que hay en la superficie cubierta por las 49 UMF? El expediente de hechos incluye la afirmación: "Sostenen que la información estadística o derivada de la modelación es adecuada cuando es la mejor información disponible en términos razonables para un grupo ciudadano". Es posible argumentar que tomando en cuenta la profundidad y amplitud del expediente de hechos, el cálculo de la destrucción de nidos podría y debería revestir mayor rigor científico. Resulta difícil entender cómo es que el número estimado de nidos apenas disminuyó en menos de la mitad aun cuando los peticionarios estimaron que en promedio sólo 5.3% de la tala anual ocurrió durante la anidación, aunque Canadá haya afirmado (p. 14) que la estimación de nidos destruidos es muy imprecisa.
5.1	20	IH	"El Secretariado no recibió respuesta del MNR". Este fue un descuido por parte del MNR, y la carta, escrita el 16 de noviembre de 2005, fue enviada al Secretariado el 19 de abril de 2006.
5.1	19	IH	El último párrafo afirma que en la reunión del 28 de junio de 2005 los representantes del MNR pertenecían todos a la sección de Política Forestal; sin embargo, también estuvieron presentes miembros de las secciones de Planeación del Manejo Forestal y de Evaluación y Normas Forestales.
5.2.3.2 y 5.2.3.3	34-36	P	La petición no se refiere a si la sección 6(a) fue violada o si la explotación forestal podría ser defendida en caso de que tal violación hubiese ocurrido. La petición alude meramente a que el gobierno federal no aplicó la sección 6(a) (véase el apartado 4, Alcance del expediente de hechos, p. 16).
5.3	37	P	El segundo párrafo señala que el Secretariado recopiló información sobre manejo forestal en Ontario toda vez que "falta información es pertinente para considerar la contribución de este sistema como apoyo para las empresas en el cumplimiento de sus responsabilidades".

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.3 (cont.)	37	P	respecto de la MBCA, de índole federal, y en particular, en su obligación con la sección 6(a) del MBR". Sin embargo, el sistema de manejo forestal de Ontario y el cumplimiento de las compañías con la sección 6(a) no son objeto de la petición. No hay relación entre esta información y la petición, y tampoco se justificó la relevancia de haberla recabado.
5.3	42-43	T/I; P	El apartado 5.3 es incendiario y de obvio sesgo por centrarse en las deficiencias del sistema de manejo forestal de Ontario en relación con la protección de las aves migratorias. Gira en torno a los defectos del sistema y, sin embargo, no aporta evidencias concretas en cuanto a la destrucción de nidos de aves migratorias. Si bien los contenidos del apartado 5.3 pueden ser fícticos, no tienen pertinencia en lo que respecta a los reclamos de los peticionarios en contra del gobierno federal.
5.3	43	IH	Los poseedores de licencias de aprovechamiento forestal sustentable son responsables de elaborar planes de manejo forestal. Los PMF pueden ser obra de personal de o, en algunos casos, de consultores externos.
5.3.1	47	P	Nota 200: La referencia a Beyond 2000 es irrelevante ya que no se aplicó a los planes de manejo forestal en vigor durante el periodo identificado en la petición (es decir, enero a diciembre de 2001); estos planes de manejo forestal habrían sido preparados antes de la publicación de Beyond 2000, hecho que se omite en el expediente.
5.3.2	47	P	Este apartado se titula "Definición de objetivos a través de la planeación". No hay relación alguna o pertinencia indicada entre este apartado y los términos en que está planteada la petición.
5.3.2	48-49	P	Buena parte del material que se presenta es extrínseco al alegato de que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias respecto de la industria maderera en Ontario. Documentar todos los ejemplos resultaría demasiado largo; tal vez pueda plantearse mejor con una afirmación general como: "Aunque este expediente contiene detalles importantes sobre planeación del

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.3.2 (cont.)	48-49	P	manejo forestal y del uso del suelo, tal material es extrínseco al alegato original sobre la destrucción de nidos". Por ejemplo, en la página 49 se afirma: "abandonar el paradigma tradicional de planeación del uso del suelo –en el que el territorio se divide en unidades de manejo de los recursos salpicadas con islas de áreas protegidas– en favor de un enfoque de 'matriz inversa' que considere [...] y más adelante, en la misma página: "Un enfoque relacionado, el 'enfoco de triada', sugiere dividir el territorio en tres clases de zonas [...]". Esta discusión sobre los enfoques de planeación ecológica diluye el propósito del expediente de hechos, y deja de estar claro si se trata de un problema de destrucción de nidos o del manejo forestal en Ontario.
5.3.2.1	55-56	P	Las referencias en las notas 224 a 228 no son relevantes para la petición; ninguno de estos documentos existía cuando se elaboraron y aprobaron los PMF puestos en práctica en 2001.
5.3.2.2	56	P	Este apartado se titula "Planeación para la preservación de valores de vida silvestre fuera del sistema de manejo forestal". No hay relación alguna o pertinencia indicada entre este apartado y los términos en que está planteada la petición.
5.3.2.2	60	P; T/I	Primer párrafo en su totalidad: El Consejo para la Conservación de Ontario (Conservation Council of Ontario) carece de atributos o responsabilidades respecto del manejo de los recursos naturales. Su opinión (que no es un hecho) carece de pertinencia para este expediente de hechos.
5.3.3	60	IH; T/I; P	El primer párrafo del apartado señala: "[...] el sistema de Ontario para el manejo forestal [...] dónde y cuándo procederá la tala de árboles, así como las medidas que, en su caso, se adoptarán para regenerar el bosque". La implicación de esta afirmación es que la regeneración no siempre tiene lugar. En conformidad con la CFSA y el FMPM (reglamentado en términos de la CFSA), los poseedores de licencias de aprovechamiento forestal sustentable están obligados a renovar y mantener el bosque de acuerdo con su plan de manejo forestal aprobado.



Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.3.3	60	IH	El primer párrafo del apartado 5.3.3 afirma que "[s]e prevé la adopción de 'objetivos no maderables' a través de procesos al margen de la planeación del manejo forestal, y su logro mediante la instrumentación de planes de manejo forestal"; sin embargo, los planes de manejo forestal sí contienen objetivos relacionados con el hábitat.
	60	IH	"El primer párrafo del apartado 5.3.3 señala que el hábitat de vida silvestre [...] se utiliza como 'indicador sustituto' del estado que guardan las poblaciones de especies silvestres." Los planes de manejo forestal se ocupan del manejo de la cobertura forestal y no utilizan el hábitat como "indicador sustituto" del estado que guardan las poblaciones de especies silvestres.
5.3.3.2	63	IH	El último párrafo plantea que "El Manual para la planeación del manejo forestal (Forest Management Planning Manual) de 1996 no define cuál es la 'condición futura deseable de bosque' [...]", cuando de hecho la condición futura deseable del bosque se explica en el FMPM como "La condición futura predicha de bosque para la alternativa de manejo seleccionada [...]".
5.3.3.2.1	65	P	Este apartado se titula "La vida silvestre como indicador del manejo forestal sustentable". No hay relación alguna o pertinencia indicada entre este apartado y los términos en que está planteada la petición.
5.3.3.2.1	65	P; T/I	Las referencias en las notas 260 y 263 no son relevantes para la petición; ninguno de estos documentos existía cuando se elaboraron y aprobaron los PMF puestos en práctica en 2001.
5.3.3.2.1	68	IH	La nota 265 se refiere a un documento de 2002; dado que la petición se ocupa de la explotación forestal en Ontario en 2001, este documento no es pertinente; además, la referencia es incorrecta ya que se trata de un borrador (véase también el comentario de la nota 329, p. 90).
5.3.3.2.2	69	P	Este apartado se titula "Seguimiento del hábitat de vida silvestre". No hay relación alguna o pertinencia indicada entre este apartado y los términos en que está planteada la petición.
5.3.3.2.3	74	IH	En el cuerpo de texto del expediente de hechos se explicó ya antes lo relativo a los límites de la variación natural (LVN); sin embargo, el cuadro 1 no explica el aumento o decremento de las proyecciones de hábitat en el contexto de los LVN.

Comentarios / Sugerencias			
Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	
5.3.4	76-77	P	Los apartados titulados "Manejo de la incertidumbre" y "Manejo adaptativo" carecen de relevancia o pertinencia para la petición en los términos en que ésta se planteo.
5.3.4.1	79	IH; T/I	Primer párrafo en su totalidad: No consideramos que el Comité Técnico Forestal Provincial (Provincial Forest Technical Committee, PFT) o el Comité Provincial de Política Forestal (Provincial Forest Policy Committee, PFPC) (el subrayado tiene el propósito de enfatizar los nombres correctos de estos comités) hayan sido creados para "institucionalizar el manejo adaptativo al interior del MNR". Se trata, al parecer, de la opinión del autor del expediente, y no de una exposición de hechos.
5.3.4.1	81	IH; T/I	Nota 297: Las minutas a las que se hace referencia en la nota corresponden al año 2000; las reducciones en los niveles de financiamiento a las que se alude en el texto correspondiente tuvieron lugar en 1996; nadie esperaba que se hiciera referencia a ellas en reuniones cuatro años después de los hechos. Esta importante relación se omite del expediente de hechos.
5.3.4.1	81	IH; T/I	Texto al inicio de la página: El uso de fondos para la cuenta especial de la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre (Fish and Wildlife Conservation Act) no cae dentro del mandato del Comité Provincial de Política Forestal ni tampoco del Comité Técnico Forestal Provincial, de manera que no debe sorprender el hecho de que ninguno de los dos comités tratara el tema de este fondo. La implicación para el lector, sin embargo, es que el comité actuó con cierta negligencia.
5.3.4.1	83	IH; T/I	La nota 305 concluye que, en opinión de David Euler, el «modelo científico para las guías» al que se hace referencia en el resumen de discusión del Comité Técnico Forestal Provincial (PFTC) no existe. Se trata, por supuesto, de la opinión del Dr. Euler, y no de un hecho, aun cuando el Dr. Euler es miembro de este comité y estuvo presente en la reunión citada. El modelo referido fue propuesto por un integrante del PFTC y en efecto si existe. No se trata de un modelo computarizado, sino de un diagrama de flujo que sugirió una manera de incorporar nuevos conocimientos científicos en las guías. Su existencia se acreditó en todas las reuniones del PFTC en las que se discutió.

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.3.4.1	82	P; T/I	La nota 301 y el texto correspondiente se refieren a la revisión de una guía de manejo ambiental en 2004 y 2005. Esto carece por completo de relevancia respecto de las operaciones forestales ocurridas entre enero y diciembre de 2001.
5.3.4.1	84	P	El segundo párrafo se refiere a "Instrumentar el manejo adaptativo [...]"; la nota 310 en que se fundamenta, sin embargo, no describe un manejo adaptativo, sino que analiza cada una de las alternativas de manejo.
5.3.4.2	85	IH; T/I	En el primer párrafo, la segunda línea debería decir: "[...] algunas UMF contienen paisajes [...] (se agrega el subrayado para destacar la palabra faltante), toda vez que la situación descrita en esta oración no ocurre en toda la provincia, como lo implica la actual redacción.
5.3.4.2	86	IH; T/I	La nota 320 se refiere a un plan de manejo forestal aprobado en 1999 (escrito entre 1996 y 1999) como ejemplo de la aplicación de una guía de manejo forestal que no se publicó sino hasta 2001. Esto es incorrecto en los hechos, carece de sentido y puede inducir a errores.
5.3.4.2	86	P; T/I	Las referencias a "normalizar" un bosque y "atribuir injustamente mayor prioridad a la conservación de las especies por encima del suministro maderero" corresponden a sólo un plan de una UMF, de un total de 53.
5.3.4.2	88	IH; P; T/I	La oración al principio de la página debería decir: "En caso de que se afectara el hábitat de los peces, el aprovechamiento forestal en zonas riparianas puede desencadenar [...]" (el subrayado indica la frase faltante). Con la redacción actual, la suposición (no hecho) es que el aprovechamiento forestal en zonas riparianas afecta el hábitat de los peces. La relación que esta oración guarda con el párrafo precedente (y el alcance de este expediente de hechos) resulta poco clara.
5.3.4.2.1	90	P; T/I	Nota 329 y otras referencias a este documento a lo largo del expediente de hechos (por ejemplo, notas 265 y 343); los mensajes usados en 2002 para capacitar a los equipos de planeación trabajando en la elaboración de los planes de manejo forestal para 2004 son irrelevantes para las operaciones forestales ocurridas entre enero y diciembre de 2001.

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.3.4.2.1	91	T/I; P	La gráfica 6 no se explica en el texto; su lectura resulta difícil y tampoco está explicada en el contexto de los LVN. De hecho, la gráfica muestra que el hábitat del gorrion aumenta respecto de los niveles actuales con cada alternativa de manejo presentada. No se trata, pues, de una disminución del hábitat, como sugiere el texto.
5.3.4.2.1	92	IH	El texto alude en el primer párrafo a "la actual orientación del MNR en cuanto a emulación de los escenarios de perturbación natural permite a los planificadores del manejo forestal seleccionar [...] para la reducción en la cantidad de hábitat preferido [...]". Aunque el texto explica lo que son los LVN, no presenta alternativas de manejo para el hábitat de vida silvestre en el contexto de los LVN.
5.3.5	92	P	Este apartado se titula "Objetivos de población para las especies de vida silvestre". No hay relación alguna o pertinencia indicada entre este apartado y los términos en que está planteada la petición. Los planes de manejo forestal en Ontario no establecen objetivos de población para especies de vida silvestre.
5.3.5	92	IH	Último párrafo en su totalidad: La revisión de las guías de manejo forestal realizada en 2000 no se hizo en apego a lo dispuesto en la Timber Class EA, como se plantea en el expediente de hechos.
5.3.5	94	IH; T/I	Nota 335: No debería usarse como fuente la página en Internet de la Wildlands League, ya que esta organización carece de responsabilidad alguna en cuanto al manejo de recursos en Ontario. La misma información está disponible en el sitio web del MNR, dependencia con el mandato legal para revisar y modificar las guías de manejo forestal.
5.3.5	94	IH; P; T/I	Primer párrafo completo, segunda oración: Se señala que "Existe la expectativa de que la revisión [...] tendrá el efecto de aumentar el suministro de madera [...]"; pero el expediente de hechos no especifica qué grupo es el que tiene semejante expectativa. Implícitamente parecería que es el MNR, pero de hecho ello es falso. Véase también el comentario para la nota 336.

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.3.5	94	IH; T/I	Nota 336: La cita seleccionada del resumen de discusión del PFTC (15 de junio de 2000) está descontextualizada. Implica que "mayores eficacia y eficiencia" darán lugar a un mayor volumen de madera, cuando tal no es, de hecho, el caso. Dos oraciones antes de la que se eligió, el resumen de discusión afirma: "No se ha contemplado o garantizado, en esta etapa del proceso de revisión [...] un aumento en el volumen de madera". La expectativa del MNR, incluso en esta etapa temprana en el proyecto de revisión de las guías, era que con el tiempo se lograrían mayores eficiencia y eficacia requeridas para formular e instrumentar planes de manejo forestal, y no mayores volúmenes de madera producida.
5.3.5	96	IH	La nota 343 se refiere a un documento de 2002; puesto que la petición versa sobre explotación forestal en Ontario en 2001, este documento no es pertinente, además de que la referencia es incorrecta, toda vez que se trata de un borrador.
5.3.5	99-100	IH	La referencia a que "un valor (por ejemplo, hábitat de aves migratorias) [...] no se introduce en el modelo como una limitante [...]" es engañosa; las limitantes en las unidades forestales (que se traducen en unidades de hábitat) pueden introducirse en el modelo cuando el hábitat de la especie silvestre seleccionada cae fuera de los LVN para garantizar que ello no ocurra.
5.4	100	P	Los peticionarios aseveraron que el gobierno federal incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del MBR, no que la industria maderera falló en lo que se refiere a proteger los nidos de aves migratorias. Como ocurre con buena parte del apartado 5.3, este apartado es irrelevante y queda fuera del alcance del expediente de hechos.
5.4.1	102	T/I	El documento señala que "desde la entrada en vigor de la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre (Fish and Wildlife Conservation Act, FWCA), los nidos de aves cubiertas por la MBCA dejaron de estar protegidos por la legislación de Ontario". Esta afirmación puede inducir a errores, ya que la provincia se rige por la MBCA que protege a las aves migratorias; protegerlas además con algún instrumento de la legislación provincial sería redundante. De hecho, la FWCA protege rapaces y otras especies de aves ("silvestres por naturaleza") que no están protegidas en la MBCA.

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.4.2	104	P; T/I	Nota 369: El manual de información forestal (Forest Information Manual) citado en esta nota se publicó después de la elaboración y aprobación de los planes de manejo forestal que rigieron las actividades entre enero y diciembre de 2001, período del expediente de hechos. Por lo tanto, la referencia a este manual es engañosa e irrelevante para la petición.
5.4.2	104	T/I; P	En el primer párrafo de este apartado se afirma que los valores que no son conocidos no se incluyen en la cartografía. Esto es cierto y obvio: difícilmente se puede incluir en un mapa algo (es decir, un nido de ave) que no se conoce.
5.4.2	106	IH	Final del segundo párrafo: Se afirma que "No hay una planeación de zonas de preocupación para nidos de otras aves que no sean rapaces" (comunicación personal de Dave Euler). Esto no es cierto, toda vez que también existe planeación de zonas de preocupación para garzón azul, alce y muchas otras especies, y estas zonas pueden crearse para cualesquiera otros nidos y valores específicos conocidos de cualquier especie.
5.4.2	106	IH; T/I; P	La nota 375, una referencia al Plan de Manejo Forestal para el Bosque Brightsand, se presenta descontextualizada. El SFMM no tiene la capacidad para localizar árboles de follaje; no fue diseñado con ese propósito, además de que tampoco se dispone de datos que permitan identificar hábitats específicos para águila, águila pescadora o garzón.
5.4.2	107	T/I; P	En el segundo párrafo, donde se hace referencia a que la superficie en parques y áreas protegidas es insuficiente para el mantenimiento de las poblaciones de aves migratorias, no se toma en cuenta la información proporcionada sobre el porcentaje del área de la actividad que está sujeta a explotación forestal en cualquier año dado. La representación de los hechos no es equilibrada.
5.4.2	108-112	IH	Hay incongruencia en las referencias hechas al cuadro FMP-5. En las páginas 108-110 se incluye una revisión del análisis que el Dr. Euler hizo del cuadro FMP-5 en 38 planes de

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
			manejo forestal de Ontario. La Dra. Schmiegelow señaló que la pérdida de hábitat proyectada
5.4.2 (cont.)	108-112	IH	en tales planes coincidía con la pérdida de hábitat estimada para las mismas especies como resultado de las actividades de explotación forestal realizadas en Ontario. Luego, en la página 112, se afirma que “Esta clase de índices de sustentabilidad del hábitat fueron muy populares en la década de 1980 y los primeros años de 1990, pero han sido profusamente criticados y desacreditados en la literatura ecológica, y cuestionada su utilidad como herramientas de planeación”. Es incongruente usar una tendencia en el cuadro FMP-5 como indicador de la disminución de hábitat y luego, algunas páginas más adelante, desacreditar las matrices usadas para determinar la tendencia.
5.4.2	112	IH; T/I	Primera cita, última oración: No queda claro si las “actividades de explotación” a las que se hace referencia en esta cita son forestales, de exploración de petróleo y gas, mineras, agrícolas o cualquier otra actividad humana. Se infiere que se trata de manejo forestal, pero podría no ser así.
5.4.2	112	T/I; P	Primera cita: “reducciones importantes de 1-3% anual y 3% anual [...] en un periodo de diez años, se traducen en [...] >30%”. Esta referencia al parecer está descontextualizada, ya que no alude al hecho de que los bosques se regeneran.
5.4.2	112	IH	Segunda cita se refiere a los “modelos de matrices de hábitats”; una matriz de hábitat no es un modelo, sino una fuente de datos para el SFMM.
5.5.1.1	115	IH	El último párrafo afirma que “la modelación [...] resulta adecuada como base para evaluar y autorizar actividades de tala que entranan la destrucción de nidos de aves migratorias [...]”. Esta afirmación es incorrecta. La modelación no se utiliza para autorizar actividades de explotación forestal y, por supuesto, tales actividades no se planean para destruir nidos de aves migratorias.

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.5.1.1	115	IH	Notas 403 y 404: Se cita comunicación personal con el titular de la sección de política forestal, Dirección de Manejo Forestal, del MNR; sin embargo, en la reunión estuvo también presente el titular de la sección de planeación del manejo forestal.
5.5.1.1	115	P	Último párrafo: La descripción de la Declaración de los Derechos Ambientales (Environmental Bill of Rights) de Ontario y los informes del Comisionado Ambiental de Ontario son totalmente irrelevantes para la CCA, el ACAAN o esta petición.
5.5.1.2	117	T/I	Nota 415: La afirmación "las poblaciones de aves boreales y la tala para obtención de madera deberían poder coexistir" queda perdida en una nota al calce. Otro estudio con conclusiones similares (Peter Blancher, "Importance of Canada's Boreal Forest to Landbirds", por encargo de las iniciativas Canadian Boreal Initiative y Boreal Songbird Initiative, mayo de 2003) no se cita en este expediente de hechos.
5.5.1.2	119	IH; P; T/I	Primer párrafo: El memorando de la Asociación de Productores Forestales de Canadá carece de relevancia para la petición y el expediente de hechos. Refleja la opinión de un empleado de la asociación, y de ninguna manera presenta un hecho.
5.5.2.2	121	P; T/I	Primer párrafo: La estrategia preliminar descrita en este párrafo data de 2003 y no está relacionada con las actividades de manejo forestal que tuvieron lugar entre enero y diciembre de 2001, período del expediente de hechos.
5.5.2.2	122	P; T/I	Primer párrafo en su totalidad: El plan descrito en este párrafo data de 2004 y no se relaciona con las actividades de manejo forestal que tuvieron lugar entre enero y diciembre de 2001, período del expediente de hechos.
5.5.2.2	122	P; T/I	Último párrafo: La presentación descrita en este párrafo se realizó en 2005 y no se relaciona con las actividades de manejo forestal que tuvieron lugar entre enero y diciembre de 2001, período del expediente de hechos.



Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
5.5.2.3	127	P; T/I	Primeros dos párrafos: Los temas de estos párrafos corresponden a 2004-2005 y 2003, respectivamente, y no se relacionan con las actividades de manejo forestal que tuvieron lugar entre enero y diciembre de 2001, período del expediente de hechos.
5.5.2.4	129	T/I; P; IH	Segundo párrafo: "La planeación del manejo forestal en Ontario no se realiza con miras a dar cumplimiento a las prohibiciones sobre destrucción de nidos de aves contenidas en la Ley para la Conservación de la Pesca y la Vida Silvestre (FWCA) de Ontario y el MBR". Esta afirmación, lejos de ser fáctica, entraña una conclusión y un juicio.
5.5.2.4	131	IH	Parte del primer párrafo y nota 465: Deberían referirse a las secciones de política forestal y de planeación de manejo forestal, ya que ambos titulares asistieron a la reunión; sin embargo, sólo se hace referencia a la sección de política forestal en las notas 403 y 404.
5.5.2.5	134	IH	Nota 474: El resumen de discusión citado no apoya la afirmación que se hace en el texto. La "necesidad de una participación federal activa en la formulación de directrices forestales provinciales" no se menciona en el resumen de discusión.
5.5.2.6	135	IH; T/I	Nota 482: Deberá señalarse que personal del MNR de Ontario participó en este grupo de trabajo federal.
5.5.2.7	136	T/I; P	La integración del Comité Técnico Forestal Provincial (Provincial Forest Technical Committee, PFTC) se basa en la experiencia técnica, y no necesariamente hay una afiliación grupal; sin embargo, actualmente uno de los miembros del PFTC es un experto en vida silvestre empleado del Servicio Forestal Canadiense.
6	138	IH; T/I; P	

Apartado del expediente	Núm. Pág.	Clase de comentario*	Comentarios / Sugerencias
6	138	IH; T/I	<p>Segundo párrafo, quinta oración: Se afirma que una alternativa de manejo forestal es "un plan sobre dónde y cuándo talar a lo largo de varias décadas", lo cual no constituye una descripción adecuada. Una alternativa de manejo forestal es un conjunto de objetivos de manejo específicos, con metas cuantificadas y estrategias de manejo orientadas al logro de tales objetivos.</p> <p>Segundo párrafo, penúltima oración: Se señalan disminuciones en el hábitat de aves que oscilan entre 8 y 35 por ciento, pero en ningún momento se les explica; por ejemplo, ¿35% con respecto a qué? Puede inferirse erróneamente que la cifra de 20% mencionada antes, en el mismo párrafo, como límite inferior se mide con el mismo punto de origen, y que la reducción de 35% es con respecto del límite inferior de 20%. De hecho, ambas cifras carecen de relación entre sí, y no se presentan en el contexto de los LYN.</p>
Nota final	138	IH	<p>Segundo párrafo: Afirmar que "las directrices de manejo forestal de Ontario [...] exigen la protección de los nidos conocidos de aves rapaces durante la tala" implica que el MNR carece de</p>



# **DOCUMENTO 3**

**Comentarios de Estados Unidos**





Sr. William Kennedy  
Director Ejecutivo  
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental  
393, rue St-Jacques west, bureau 200  
Montreal QC H27 1N9

Estimado señor Kennedy:

Asunto: Proyecto del expediente de hechos sobre  
Explotación Forestal en Ontario

Apreciamos el que haya hecho llegar a Estados Unidos una copia del proyecto del expediente de hechos relativo a las peticiones SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario) y SEM-04-006 (Explotación Forestal en Ontario II). Estados Unidos apoya decididamente el proceso de peticiones ciudadanas previsto en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y agradece la oportunidad de revisar y hacer comentarios sobre este proyecto de expediente de hechos.

Si bien el término “expediente de hechos” no está definido en el ACAAN ni en las *Directrices para la presentación de peticiones en materia de aplicación de la legislación ambiental, de acuerdo con los artículos 14 y 15 del ACAAN* (“Directrices”), ambas fuentes orientan sobre el propósito de los expedientes de hechos y la clase de información que éstos han de incluir. Un expediente de hechos deberá aportar a la ciudadanía información imparcial sobre hechos relevantes, pero no debe contener conclusiones acerca de si una Parte está, en efecto, aplicando en forma efectiva su legislación ambiental. Un expediente de hechos deber aportar a los lectores información necesaria para que éstos deriven sus propias conclusiones respecto de la efectividad de la aplicación de una Parte. Es con este telón de fondo que Estados Unidos presenta al Secretariado sus comentarios –adjuntos a ésta– en relación con el proyecto del expediente de hechos sobre Explotación Forestal en Ontario I y II.

Estados Unidos reconoce el considerable esfuerzo emprendido para elaborar el proyecto del expediente de hechos Explotación Forestal en Ontario I y II y aprecia enormemente la iniciativa del Secretariado en este sentido.

De tener cualesquiera preguntas sobre los comentarios de Estados Unidos, favor de comunicarse con Nadtya Ruiz (202 564 1391) o David Gravallese (202 564 5483).

Atentamente,

Judith E. Ayres  
Administradora Adjunta

Anexo

1. Estados Unidos apoya en general los comentarios que el gobierno de Canadá plantea en la carta entregada a la CCA. En particular, Estados Unidos enfatiza su respaldo a los comentarios relativos al grado con que el expediente de hechos se centra en varios asuntos, tales como la reglamentación de Ontario de la industria silvícola, que al parecer no atañen directamente a las presuntas omisiones de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 6(a) de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA, por sus siglas en inglés). Estados Unidos también pone de relieve su apoyo a los planteamientos de Canadá sobre la importancia de mantener la objetividad en el expediente de hechos, y a los comentarios de Canadá respecto de la forma en que el expediente de hechos utiliza la opinión de expertos y selectivamente presenta los puntos de vista de grupos sectoriales de defensa. Por último, Estados Unidos destaca su preocupación constante en cuanto a que la elaboración de los expedientes de hechos se ciña precisamente a los términos de las resoluciones de Consejo por las que se autorizan, y que el Secretariado evite incluir opiniones y conclusiones jurídicas en tales documentos.
1. El resumen de la Respuesta de Canadá a la petición (apartado 3) se refiere ocasionalmente a asuntos que Canadá “alega”. Estados Unidos solicita que el expediente de hechos sea más consistente en el uso de términos neutros como “afirma” o “asevera”. Ello contribuiría a fomentar una objetividad en el tono, y resultaría particularmente apropiado puesto que Canadá no está demandando nada como Peticionario, sino que como Parte está respondiendo a tales alegatos.
1. Debe corregirse la referencia errónea al artículo 2 en lugar del artículo 5 en el Resumen ejecutivo, página 1. En conformidad con su planteamiento –reiterado en el primer párrafo de estos comentarios– en cuanto a que los expedientes de hechos no deben aportar conclusiones u opiniones jurídicas, Estados Unidos solicita también que esta referencia simplemente cite las disposiciones del ACAAN pertinentes, en lugar de procurar caracterizar su contenido jurídicamente.
1. El resumen que el Secretariado hace de las posturas de los Peticionarios también deberá evitar caracterizaciones que aportan, o aparentan hacerlo, opiniones jurídicas o conclusiones del Secretariado. Por ejemplo, la penúltima oración del primer párrafo en la página 10 del proyecto del expediente de hechos, que comienza: “Señalan que el objetivo del proceso de peticiones ciudadanas del ACAAN...”,



deberá corregirse de manera que diga: “Insisten en que el objetivo del proceso de peticiones ciudadanas del ACAAN...”. En forma similar, la oración inmediatamente posterior ha de modificarse para quedar en los siguientes términos: “Consideran que tiene poco sentido investigar instancias específicas cuando, alegan, todas las pruebas...”, en lugar de: “Consideran que tiene poco sentido investigar instancias específicas cuando todas las pruebas...”.

1. Como ha ocurrido con expedientes de hechos anteriores, este proyecto de expediente de hechos no deberá darse por concluido sin una nota aclaratoria en el sentido de que el documento fue elaborado por el Secretariado y que los puntos de vista en él contenidos no necesariamente reflejan la posición de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.
  
1. A efecto de facilitar la revisión del expediente final de hechos por parte de Estados Unidos y aumentar la puntualidad con que se adopte una decisión respecto de su publicación, Estados Unidos solicita al Secretariado le proporcione una versión electrónica del expediente final de hechos, en modo de “control de cambios”. Asimismo, Estados Unidos apunta que, como cuestión de procedimiento, sus comentarios no se harán públicos a menos y hasta que se apruebe su publicación, en conformidad con el ACAAN.
  
1. Estados Unidos señala que su respaldo general a los comentarios de Canadá no necesariamente significa estar de acuerdo con todas y cada una de las interpretaciones jurídicas que Canadá ofrece en tales comentarios.



