COMISIÓN PARA
LA COOPERACIÓN
AMBIENTAL

Peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental: ¿qué hemos aprendido?

Análisis retrospectivo de desempeño

Preparado por el Environmental Law Institute para la Comisión de Cooperación Medioambiental

Citar como:

CCA (2023), Peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental: ¿qué hemos aprendido? Análisis retrospectivo de desempeño, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, Canadá, 111 pp.

La presente publicación fue elaborada por el Instituto de Derecho Ambiental (Environmental Law Institute, ELI) para el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. La información que contiene es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja las opiniones de la CCA o de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

Acerca del autor o autores:
Fundado en 1969, el Instituto de Derecho Ambiental (Environmental Law Institute, ELI) es una organización sin ánimo de lucro dedicada a la investigación y la formulación de políticas, cuyo objetivo es hacer que la ley funcione en favor de las personas, los lugares y el planeta.

Se permite la reproducción de este material sin previa autorización, siempre y cuando se haga con absoluta precisión, su uso no tenga fines comerciales y se cite debidamente la fuente, con el correspondiente crédito a la Comisión para la Cooperación Ambiental. La CCA apreciará que se le envíe una copia de toda publicación o material que utilice este trabajo como fuente.

A menos que se indique lo contrario, el presente documento está protegido mediante licencia de tipo “Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada”, de Creative Commons.

© Comisión para la Cooperación Ambiental, 2023

ISBN: 978–2–89700–340–1

Disponible en français – ISBN: 978–2–89700–339–5
Available in English – ISBN: 978–2–89700–338–8

Depósito legal – *Bibliothèque et Archives nationales du Québec*,
2023 Depósito legal – Library and Archives Canada, 2023

Particularidades de la publicación
Tipo: Publicación del mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental
Fecha de publicación: Noviembre de 2023
Idioma original: Inglés
Revisión final de las Partes: Julio de 2022 a octubre de 2023
Proyecto: Evaluación del impacto a largo plazo del proceso SEM

Si desea más información sobre ésta y otras publicaciones de la CCA, diríjase a:

Comisión para la Cooperación Ambiental
1001 Robert-Bourassa, Suite 1620,
Montreal, Quebec,
H3C 2M1 Canada
t 514.350.4300
info@cec.org / www.cec.org

COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION

Índice

Siglas, acrónimos y abreviaturas v

Sinopsis vi

Resumen ejecutivo vii

Agradecimientos xviii

1 Introducción 1

1.1 Propósito 1

1.2 Indicadores 1

1.3 Metodología 4

1.3.1 Documentos 4

1.3.2 Cuestionario aplicado a peticionarios 4

1.3.3 Entrevistas estructuradas 5

1.3.4 Análisis de datos 6

2 Aspectos generales del proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental 6

2.1 Origen 6

2.1.1. ACAAN y TLCAN 6

2.1.2 T-MEC y ACA 8

2.2 Proceso SEM: etapas y ejecución 10

2.3 Evolución del proceso SEM 21

3 Presentación de los datos 27

3.1 Peticiones y peticionarios 27

3.2 Expedientes de hechos 30

3.3 Otras disposiciones 34

3.4 Plazos y cumplimiento 38

3.5 Temas de las peticiones 45

4 Análisis del cuestionario aplicado 49

4.1 Aspectos generales 49

4.2 Análisis 50

4.3 Comparación con el cuestionario del CCPC 55

5 Hallazgos 56

5.1 ¿Facilita el proceso una participación ciudadana significativa? 56

5.1.1 Accesibilidad del proceso 57

5.1.2 Proceso legalista *60*
5.1.3 Transparencia del proceso para los peticionarios *64*
5.1.4 Menor uso del mecanismo SEM *65*
5.2 ¿Se mantiene la credibilidad institucional respecto del proceso SEM? 67
5.2.1 Independencia del proceso SEM *67*
5.2.2 Puntualidad en la emisión de determinaciones *70*
5.2.3 Divulgación de documentos *73*
5.2.4 Responsabilidad en relación con los expedientes de hechos *74*
5.3 ¿Produce el proceso SEM información que de otra forma sería inaccesible? 80
5.3.1 Recursos del Secretariado *80*
5.3.2 Efecto de una petición para la Parte aludida *81*
5.3.3 Información en general *83*
5.4 ¿Se promueve la aplicación efectiva de la legislación ambiental? 84
5.4.1 Resultados en la aplicación de la legislación ambiental *85*
5.4.2 Actividades de seguimiento *87*

6 Recomendaciones 90

Anexo 97

Bibliografía 103

Lista de cuadros

Cuadro 1. Etapas y plazos del proceso SEM 10
Cuadro 2. Votos del Consejo respecto de las recomendaciones del Secretariado 37

Lista de gráficas

Gráfica 1. Número de peticiones por país 27
Gráfica 2. Peticiones por año 28
Gráfica 3. Tipos de peticionarios 29
Gráfica 4. Distribución de peticiones por tipo de peticionario y país 30
Gráfica 5. Número de peticiones para las que se publicó un expediente de hechos 31
Gráfica 6. Porcentaje de peticiones cerradas para las que se publicó un expediente de hechos (por año de presentación) 32
Gráfica 7. Total de expedientes de hechos por tipo de peticionario 33
Gráfica 8. Peticiones que dieron lugar a la elaboración de un expediente de hechos, por país 34
Gráfica 9. Puntos o etapas en que se dio por terminado el proceso, con base en la fecha de presentación de las peticiones 35
Gráfica 10. Porcentaje de peticiones cuyo proceso se dio por concluido antes de solicitar la respuesta de la Parte interesada 35
Gráfica 11. Porcentaje de peticiones cuyo proceso se dio por concluido en virtud de que el Secretariado decidiera no recomendar la elaboración de un expediente de hechos 36
Gráfica 12. Porcentaje de peticiones cuyo proceso se dio por concluido luego de que el Consejo giró instrucciones de no preparar un expediente de hechos 36
Gráfica 13. Tiempo promedio del proceso completo, desde su presentación hasta su culminación, para todas las peticiones cerradas 38
Gráfica 14. Tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la petición y la publicación del expediente de hechos final 40
Gráfica 15. Tiempo transcurrido (en meses), a partir de la presentación de la petición, para la publicación de la versión final del expediente de hechos 41
Gráfica 16. Tiempo promedio desde que se solicita la respuesta de la Parte hasta que ésta se recibe 42
Gráfica 17. Tiempo promedio transcurrido entre la respuesta de la Parte y la determinación del Secretariado sobre si la petición amerita o no la elaboración de un expediente de hechos 43

Gráfica 18. Tiempo promedio transcurrido entre la recomendación del Secretariado y la votación del Consejo 44

Gráfica 19. Tiempo promedio transcurrido de la votación del Consejo a la preparación de un proyecto de expediente de hechos 44

Gráfica 20. Contenido de las peticiones 46

Gráfica 21. Porcentaje de peticiones, por categoría, que han culminado en la elaboración de expedientes de hechos 46

Gráfica 22. Peticiones por categoría y país 47

Gráficas 23 y 24. Alcance de las peticiones (Canadá y México, respectivamente) 48

Gráfica 25. Alcance de las peticiones relativas a Estados Unidos 48

Gráfica 26. Respuestas promediadas a las preguntas de valoración con la escala de Likert 50

Gráfica 27. Grado de concordancia con las aseveraciones del cuestionario para peticiones presentadas antes y después de 2012 52

Gráfica 28. Grado de concordancia con las aseveraciones del cuestionario en función de si las peticiones culminaron o no en la preparación de un expediente de hechos 53

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ACA	Acuerdo de Cooperación Ambiental
ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental (establecida en virtud del ACAAN y regida a partir de 2020 por el ACA)
CCPC	Comité Consultivo Público Conjunto
Consejo	Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental
Directrices	*Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (última revisión realizada en 2012)
EIA	evaluación de impacto ambiental
ONG	organización no gubernamental (incluidas entidades con y sin ánimo de lucro)
Partes	gobiernos de Canadá, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos
Secretariado	Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental
SEM	peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental (del inglés: *submmissions on enforcement matters*)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado México-Estados Unidos-Canadá

Sinopsis

En el presente informe se evalúan el desempeño y el impacto del mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental (proceso SEM, por sus siglas en inglés), entre 1994 y 2021. El proceso SEM permite a cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental presentar ante la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) una petición en la que se señale que Canadá, Estados Unidos o México están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y establece los procedimientos necesarios para integrar información concerniente a los asuntos planteados en la petición. El proceso SEM, cuyas bases se establecieron en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), por el que se rigió de 1994 a 2020, está gobernado a partir de julio de 2020 con arreglo a lo dispuesto en el nuevo tratado de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (T-MEC). Además de examinar los objetivos del proceso SEM, sus bases jurídicas, su instrumentación con el paso del tiempo y los resultados obtenidos, el presente informe analiza la función que este mecanismo desempeña en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, y permite determinar si se han cumplido los objetivos ambientales previstos.

Resumen ejecutivo

Introducción

En 1994, Canadá, Estados Unidos y México suscribieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al mismo tiempo, entró en vigor el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), convenio paralelo en materia de medio ambiente que estableció un proceso mediante el cual cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental (ONG) puede presentar ante la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) —instancia responsable de administrar el Acuerdo— una petición con información en la que se asevere que cualquiera de los tres países está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes y reglamentos en materia medioambiental.

Conocido como "proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental" (proceso SEM, por sus siglas en inglés), este mecanismo se rigió de 1994 a junio de 2020 conforme a lo dispuesto en el ACAAN, y continúa funcionando en términos del nuevo tratado de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (CUSMA, USMCA o T-MEC, según sus siglas en cada uno de los tres países), en vigor desde julio de 2020. Este singular mecanismo es administrado por la CCA mediante su Secretariado y su Consejo (órgano rector).

Conforme a los términos del proceso SEM, el Secretariado primero debe determinar si la petición presentada cumple con los criterios establecidos para proceder a examinarla. De ser así, puede entonces solicitar una respuesta del gobierno del país a que alude la petición. Posteriormente, a la luz de la respuesta de la Parte y en caso de ameritarse, el Secretariado podrá recomendar al Consejo que gire instrucciones para la elaboración de un expediente de hechos respecto de los asuntos planteados en la petición, en cuyo caso, el Secretariado procederá a reunir datos y presentar en dicho expediente la información pertinente, concerniente al objeto de la petición. Por último, el Consejo determinará si se publica el expediente de hechos que resulte.

Teniendo en cuenta los objetivos del mecanismo de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, así como las bases jurídicas sobre las cuales descansa, su instrumentación con el paso del tiempo y los resultados obtenidos, en el presente informe se examina la implementación del proceso SEM y su función en fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana; asimismo, se analiza si éste ha alcanzado sus objetivos previstos en favor del medio ambiente.

Los hallazgos plasmados en el informe se derivan de: 1) un análisis minucioso del registro documentado del proceso SEM desde su creación, incluidos documentos de fuente primaria, así como estudios previos; 2) un cuestionario aplicado entre usuarios del mecanismo SEM (peticionarios), y 3) entrevistas directas a personas con diversa experiencia respecto del proceso de peticiones a lo largo de su historia.

Aspectos generales del proceso SEM

Entre los objetivos del ACAAN se cuentan los siguientes: contribuir a la protección y el mejoramiento del medio ambiente en favor del bienestar de las generaciones presentes y futuras; aumentar la cooperación entre las Partes con miras a conservar, proteger y fortalecer aún más el medio ambiente, y robustecer, promover y mejorar la observancia y la aplicación de leyes y reglamentos ambientales. El proceso SEM promueve la participación ciudadana y la divulgación de información relacionada con la consecución de estos objetivos.

Tres órganos conforman la CCA: el Consejo, integrado por las autoridades de medio ambiente de más alto rango de Canadá, Estados Unidos y México (las Partes); el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), que asesora al Consejo y funge como enlace con la ciudadanía, y el Secretariado, que respalda al Consejo y al CCPC. Encabezado por un director ejecutivo, designado por el Consejo y encargado de nombrar y supervisar a la plantilla profesional de los tres países, el Secretariado es responsable de administrar directamente el proceso SEM. Asimismo, el CCPC puede también compartir información con el Secretariado en relación con el mecanismo de peticiones. En 1995, el Consejo aprobó las primeras Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (en lo sucesivo, “las Directrices”), mismas que fueron revisadas y modificadas en 2012.

Tras renegociar el TLCAN, las Partes firmaron el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), en vigor a partir de julio de 2020. Asimismo, las Partes negociaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA), convenio que sustituyó al ACAAN y en el que se da continuidad a la CCA, sus componentes y funciones. El proceso SEM, por su parte, se conservó e integró directamente en el nuevo tratado comercial, adoptando diversas modificaciones al mecanismo y fue ubicado directamente en el Capítulo 24 del T-MEC. Además, con arreglo a lo establecido en el T-MEC, se creó un nuevo Comité de Medio Ambiente, integrado por representantes de gobierno de alto rango de las autoridades comerciales y medioambientales de cada una de las Partes, el cual proporciona un foro donde discutir la instrumentación de las disposiciones sobre medio ambiente previstas en el T-MEC.

El proceso SEM bajo el T-MEC consta de las siguientes etapas:

1. Se presenta una petición sobre aplicación de la legislación ambiental ante el Secretariado de la CCA.
2. El Secretariado determina si la petición cumple ciertos criterios básicos conforme al artículo 24.27(2).
3. El Secretariado determina si se amerita una respuesta de la Parte aludida conforme al Artículo 24.27(3).
4. La Parte transmite su respuesta.
5. El Secretariado determina si recomienda la elaboración de un expediente de hechos.
6. Los miembros del Consejo podrán instruir al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos.
7. El Secretariado elabora el proyecto de expediente de hechos.
8. Las Partes tienen oportunidad de hacer comentarios al proyecto de expediente de hechos.
9. El Secretariado prepara la versión final del expediente de hechos.
10. El Secretariado pone a disposición del público el expediente de hechos final, salvo que por lo menos dos miembros del Consejo le ordenen lo contrario.
11. Seguimiento sobre los asuntos objeto del expediente de hechos.[1]

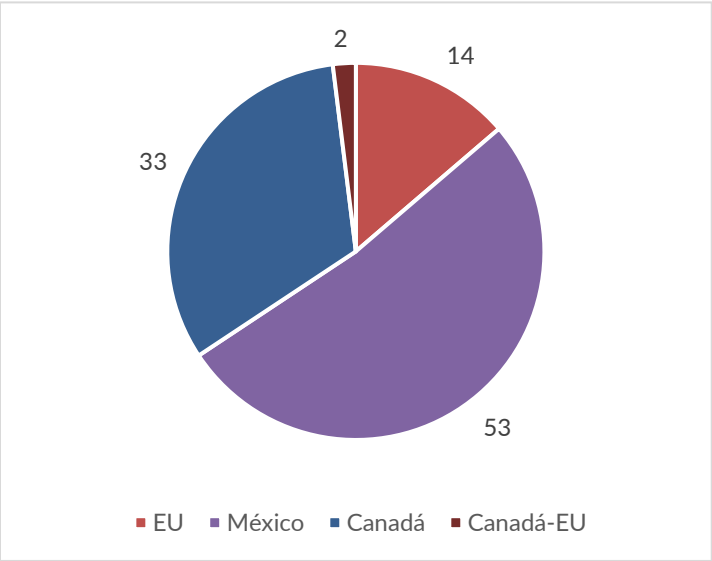
La instrumentación del proceso SEM ha sido evaluada de vez en vez desde su creación, incluyendo los informes *Lecciones aprendidas* —elaborado por encargo del CCPC, en 2001— y *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte* —elaborado por el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED) en 2004—, al igual que algunas revisiones públicas asociadas con el vigésimo aniversario del ACAAN en 2014.

Datos en breve del proceso SEM

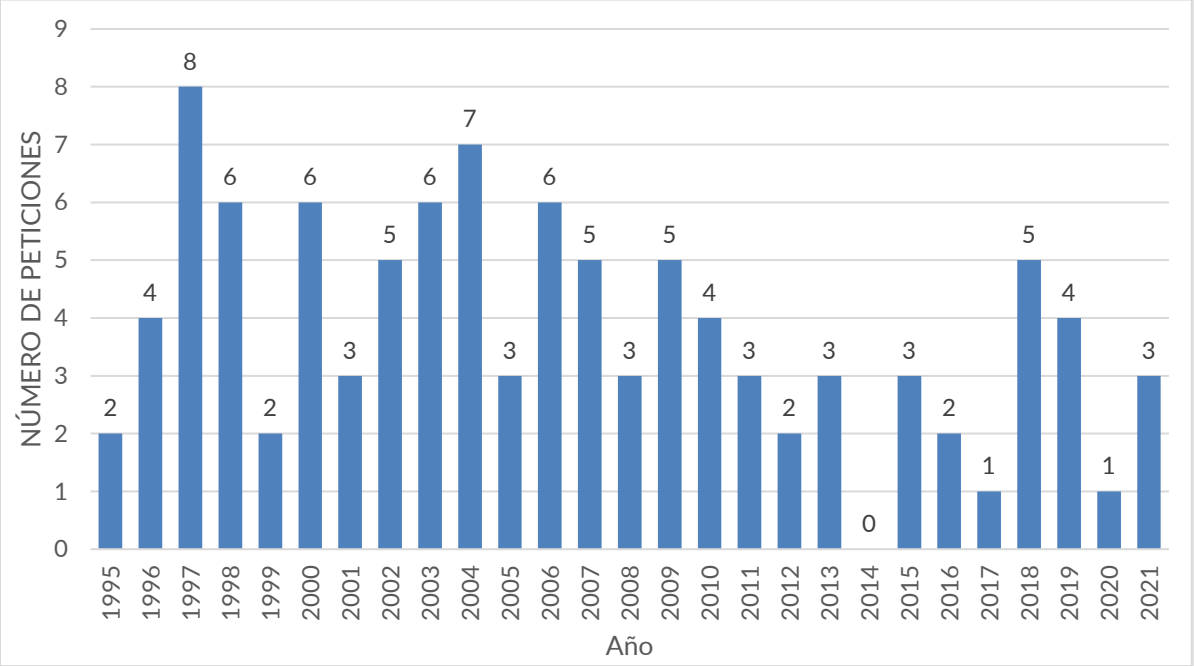
Desde su creación, en 1994, hasta diciembre de 2021, el proceso SEM ha recibido un total de 102 peticiones, poco más de la mitad relacionadas con México, en tanto que Canadá da cuenta de más de 25 por ciento de los casos, y Estados Unidos es la Parte aludida en 14 peticiones. Dos peticiones conciernen a Canadá y Estados Unidos en forma conjunta.

[1] "El Comité de Medio Ambiente considerará el expediente final de hechos a la luz de los objetivos de este Capítulo y del ACA, y podrá proporcionar recomendaciones al Consejo sobre si el asunto planteado en el expediente de hechos podría beneficiarse de actividades de cooperación." T-MEC, artículo 24.28(7). Asimismo, "Las Partes proporcionarán actualizaciones al Consejo y al Comité de Medio Ambiente sobre los expedientes de hechos finales, según sea apropiado." T-MEC, artículo 24.28(8).

Gráfica RE-1. Número de peticiones por país

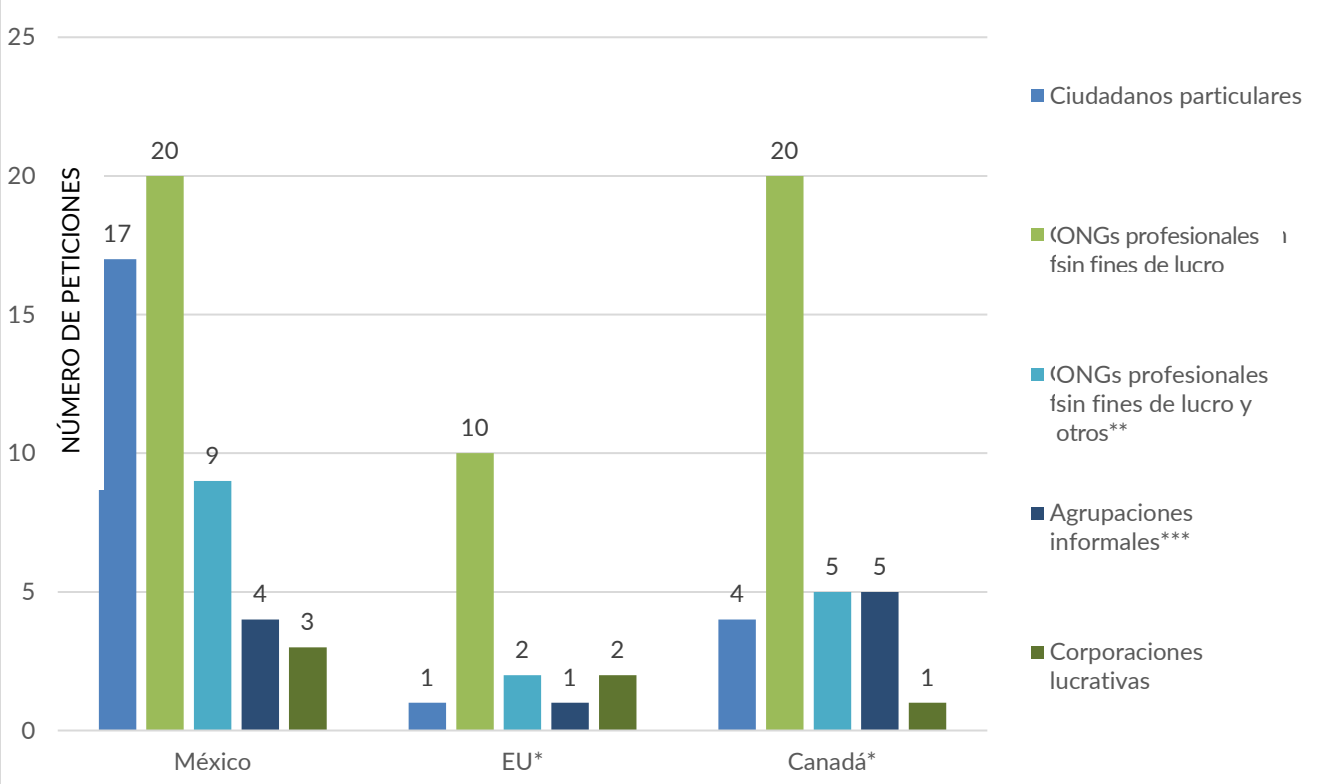


Gráfica RE-2. Peticiones por año



Las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro y con personal profesional remunerado ("ONGs profesionales sin fines de lucro") destacan como usuarias principales del mecanismo SEM (es decir, quienes con mayor frecuencia han recurrido al proceso). Si se tienen en cuenta las peticiones presentadas por múltiples peticionarios, estas organizaciones han participado en casi dos tercios del total de peticiones. Esto ha sido así en los tres países; sin embargo, la proporción que las ONG profesionales sin fines de lucro representan respecto de la totalidad de los peticionarios es mucho mayor en Canadá y Estados Unidos que en México.
Por otra parte, resulta interesante observar que una gran mayoría de las peticiones presentadas por ciudadanos o individuos particulares conciernen a México.

Gráfica RE-3. Distribución de peticiones por tipo de peticionario y país



* Las peticiones concernientes tanto a Canadá como a Estados Unidos (dos) se incluyen en los conteos de ambos países.
** Peticionarios que comprenden al menos una organización o grupo profesional sin ánimo de lucro, además de ciudadanos particulares, agrupaciones comunitarias o grupos informales.
*** Se incluye una petición en la que una agrupación informal y varios ciudadanos particulares figuran como peticionarios.

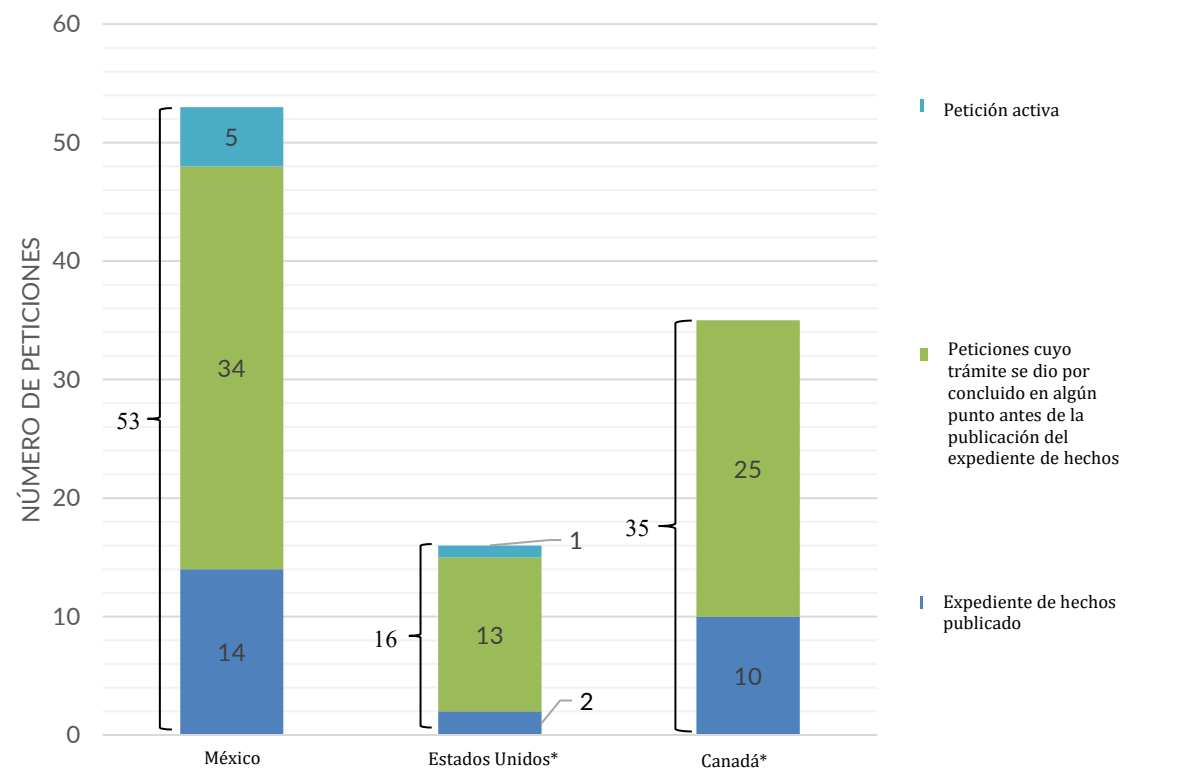
Desde que se estableció el mecanismo SEM, la CCA ha producido 24 expedientes de hechos, relativos a 26 peticiones. Seis peticiones presentadas con anterioridad a la fecha de terminación del presente estudio se mantienen activas; el Secretariado se encuentra preparando el proyecto de expediente de hechos para dos de éstas, y dos más esperan la votación del Consejo.

La probabilidad de que una petición derive en la elaboración de un expediente de hechos ha sido, en términos históricos y en promedio, de 25 por ciento (cerca de una por cada cuatro peticiones); sin embargo, es importante notar que tal proporción ha fluctuado con el tiempo. En los primeros doce años de existencia del proceso, las probabilidades de que las peticiones presentadas generaran la preparación de un expediente de hechos eran considerablemente mayores que lo registrado posteriormente. Entre 1995 y el año 2000, once de 28 peticiones (39%) ameritaron la elaboración de un expediente de hechos. Para las peticiones presentadas entre 2013 y 2018, sólo dos de catorce (14%) fueron objeto de un expediente de hechos y otras dos siguen aún activas: el Secretariado se encuentra preparando el expediente de hechos para una de ellas, y ha emitido la recomendación al Consejo de que tal documento se amerita para la otra. Si ambas peticiones avanzan hasta la publicación de un expediente de hechos, entonces el porcentaje para dicho periodo correspondería a 28 por ciento.

Las peticiones de ONGs profesionales sin fines de lucro han concluido con más frecuencia en un expediente de hechos: 73 por ciento de las peticiones que han derivado en expedientes de hechos fueron presentadas por tales organizaciones. Por otro lado, aunque los ciudadanos particulares dan cuenta de 21 por ciento de todas las peticiones presentadas, únicamente15 por ciento de los expedientes de hechos elaborados corresponden a sus peticiones.

En total, se han elaborado 14 expedientes de hechos en los que México es la Parte aludida; diez que corresponden a Canadá y dos relacionados con Estados Unidos. De las peticiones que atañen a México y a Canadá, alrededor de 29 por ciento ameritó la elaboración de un expediente de hechos, en tanto que dicho porcentaje asciende a 20 en los casos en que Estados Unidos es la Parte en cuestión.

Gráfica RE-4. Peticiones que dieron lugar a la elaboración de un expediente de hechos, por país



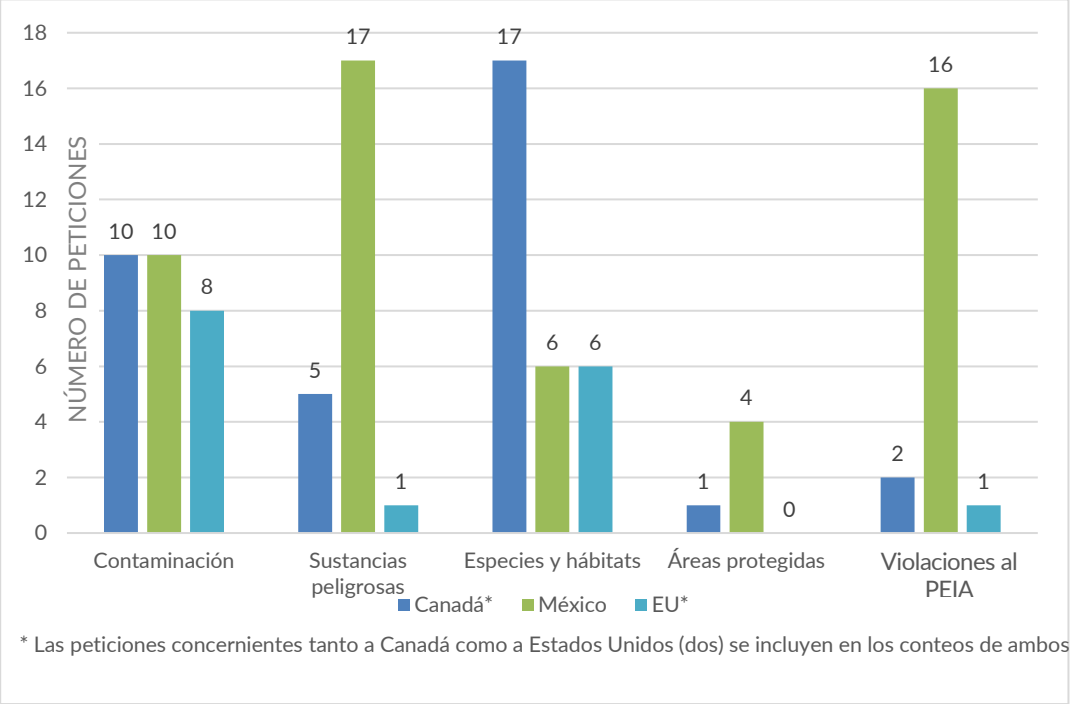
* Las peticiones concernientes tanto a Canadá como a Estados Unidos (dos) se incluyen en los conteos de ambos países.

Los tiempos que ha tomado la votación del Consejo en torno a la preparación de un expediente de hechos han variado en forma considerable. Las Directrices de 2012 bajo el ACAAN establecen que dicha votación habrá de efectuarse "normalmente dentro del término de 60 días hábiles contados a partir de que [el Consejo] reciba la recomendación del Secretariado", lo que equivale a poco menos de tres meses. Respecto de las peticiones presentadas entre 2000 y 2006, el Consejo dilató un promedio de más de dos años para votar si ordenar al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos. Aunque dicho lapso se mejoró en forma radical —a siete meses y medio aproximadamente— para las peticiones iniciadas entre 2007 y 2012

(periodo en que el Consejo instruyó al Secretariado a no preparar tres de las cinco recomendaciones en expedientes de hechos), los tiempos de las votaciones del Consejo se han prolongado una vez más desde entonces: a entre nueve y quince meses.

Los temas o asuntos objeto de las peticiones presentadas han sido sumamente variados. Tanto el ACAAN como el T-MEC definen el término *legislación ambiental* dentro de cuatro áreas temáticas generales: contaminación; sustancias peligrosas e información relacionada; protección de especies y hábitats, y áreas naturales protegidas. En una petición es preciso identificar leyes, reglamentos o disposiciones jurídicas de la(s) Parte(s) aludida(s) que tengan como propósito principal la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana y que correspondan a uno o más de los cuatro ámbitos temáticos enumerados. Cabe señalar, sin embargo, que en la práctica muchos peticionarios han aludido también —como principal aseveración— a omisiones en relación con la aplicación efectiva de garantías procesales, y más específicamente con violaciones al procedimiento de evaluación ambiental (PEIA). Ahora bien, incluso las peticiones centradas en este aspecto (en adelante, "violaciones al PEIA") han de adherirse a las definiciones establecidas en el Acuerdo o en el Tratado. Para contribuir al análisis del presente informe, todas las peticiones recibidas se clasificaron en función de las categorías mencionadas (véase la gráfica RE-5). Se encontró que la mayoría de las peticiones han abordado cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación en materia tanto de contaminación como de protección de especies y hábitats; asimismo, el mayor grado de éxito en términos de elaboración de expedientes de hechos corresponde precisamente a peticiones en esas dos categorías.

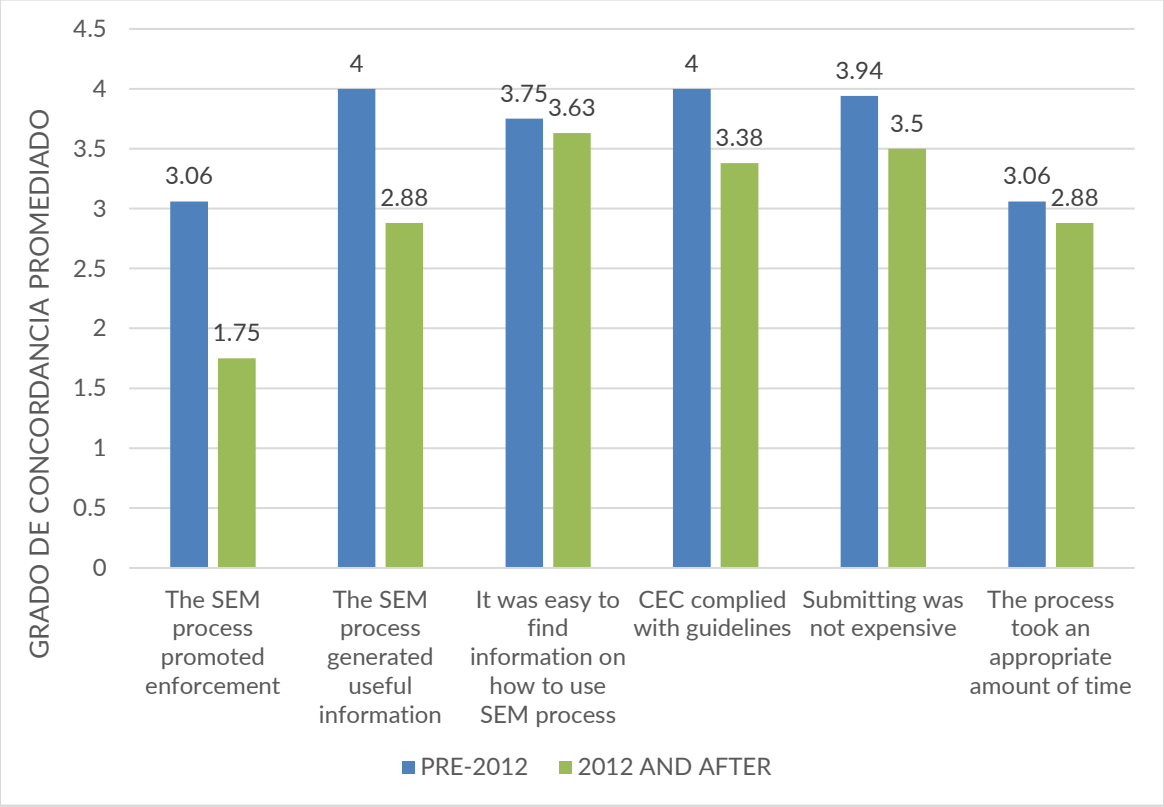
Gráfica RE-5. Peticiones por categoría y país



La CCA proporcionó datos de contacto de todos los peticionarios de quienes se tenía información actualizada, utilizando un procedimiento que permitió preservar la confidencialidad de los peticionarios que así lo hubiesen solicitado. Para 86 de las 102 peticiones presentadas a la fecha, se identificó a cuando menos a una persona de contacto a efecto de participar en la encuesta. Se obtuvieron trece respuestas, pero dado que muchos de los participantes habían presentado múltiples peticiones, los resultados en realidad representan a 24 peticiones: ocho recibidas en 2012 o después de ese año (36% de las peticiones correspondientes a ese mismo periodo) y 16 anteriores a 2012 (21% de las peticiones pertenecientes al periodo 1995-2011).

Para seis preguntas del cuestionario, se utilizó una escala de Likert de cinco puntos (en total desacuerdo = 1, en desacuerdo = 2, neutral = 3, de acuerdo = 4, totalmente de acuerdo = 5). Cuanto mayor el valor asignado a la respuesta (o sea, más próximo el número a cinco), mayor el grado de concordancia del peticionario respecto de la afirmación planteada en la pregunta.

Gráfica RE-6. Grado de concordancia con las aseveraciones del cuestionario para peticiones presentadas antes y después de 2012



Resumen de hallazgos

A partir del examen de documentos de la CCA relacionados con el proceso SEM, así como del análisis de datos de las 102 peticiones recibidas a la fecha, de las respuestas al cuestionario, de las entrevistas estructuradas realizadas y de evaluaciones documentales, se evaluó el desempeño del proceso SEM a partir de cuatro interrogantes:

- ¿Ha facilitado el proceso una participación ciudadana significativa?
- ¿Se ha mantenido la credibilidad institucional respecto del proceso SEM?
- ¿Se ha generado, gracias al mecanismo SEM, información a la que de otra manera no se habría tenido acceso?
- ¿Ha contribuido el proceso a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental?

Las conclusiones a las que se llegó para cada uno de estos cuatro aspectos, como resultado de la presente evaluación, se sintetizan a continuación.

Participación ciudadana significativa. El proceso SEM ha facilitado —pese a algunos obstáculos— una participación significativa de la ciudadanía.

- Accesibilidad: En términos generales, el proceso se considera accesible tanto para ciudadanos particulares y agrupaciones informales como para ONG.
- Proceso legalista: El proceso SEM ha adquirido un cariz de innecesaria oposición entre las partes , sobre todo en las fases iniciales del proceso de una petición. Si bien el Secretariado es, en general, evaluado con puntuaciones altas por su capacidad de respuesta y por la información provista a los interesados en presentar una petición, el mecanismo se ha convertido con frecuencia en un ejercicio de alegatos de índole legal.
- Transparencia del proceso para los peticionarios: El proceso SEM se ha vuelto cada vez más transparente gracias a la publicación de documentos en línea en el registro público de peticiones, y también en virtud de la herramienta del Secretariado para el seguimiento de peticiones. No obstante, algunos aspectos del proceso revisten cierta opacidad para el peticionario.
- Menor uso del mecanismo de peticiones: En años recientes se ha observado un ligero descenso en el uso del proceso SEM por parte de posibles peticionarios.

Credibilidad institucional sostenida. La credibilidad del proceso SEM ante los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y México —y también ante las Partes— constituye un aspecto fundamental de su utilidad continuada. Tal credibilidad depende, a su vez, de si la CCA se adhiere a procedimientos claros y bien comprendidos, que además los posibles usuarios perciban como favorables para un proceso imparcial. La administración del mecanismo SEM ha reflejado lo mismo dificultades que cambios progresivos en el proceso a efecto de atender estas inquietudes.

- Independencia del proceso SEM: En términos generales, el proceso SEM no se percibe como un mecanismo independiente de los intereses de las Partes que lo supervisan.
- Puntualidad en la emisión de determinaciones: La adhesión a los tiempos estipulados para las distintas fases del proceso SEM ha mejorado, sobre todo a partir de la publicación de las Directrices de 2012. Sin embargo, el Consejo no ha sido consistente en cumplir con el plazo de 60 días hábiles para votar sobre si instruye al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos.
- Divulgación de documentos: La expedita publicación y la divulgación de documentos, decisiones y exposición de motivos en relación con el procesamiento de cada petición en la página del registro público de peticiones han contribuido a lograr un entendimiento más claro del proceso SEM.
- Manejo en relación con los expedientes de hechos: El Consejo ha ejercido un manejo en extremo riguroso respecto de la autorización y el contenido de los expedientes de hechos, en formas que disminuyen la confianza de la ciudadanía en el proceso mismo.

Generación de información de otra manera inaccesible. El proceso SEM genera información de utilidad; sin embargo, la capacidad de respuesta de las Partes a las solicitudes de información por el Secretariado podría mejorarse.

- Recursos del Secretariado: Con el propósito de generar información útil, resulta fundamental que la CCA y las Partes aporten recursos suficientes que permitan a la Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental (Unidad SEM) producir trabajo de alta calidad en poco tiempo.
- Efecto de una petición para la Parte aludida: La información proporcionada por las Partes reviste fundamental importancia para el valor del proceso SEM, aunque caben mejoras lo mismo en el contenido de las respuestas de las Partes que en la presentación oportuna de información para la preparación de los expedientes de hechos.
- Información en general: La información generada por el proceso SEM reviste valor tanto para los peticionarios como para la ciudadanía en general.

Fomento de la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El proceso SEM ha brindado un canal para centrar la atención en acciones u omisiones gubernamentales con algunos resultados positivos. Con todo, es preciso integrar actividades de seguimiento adicionales si han de reconocerse mejores resultados en el medio ambiente.

- Resultados en la aplicación de la legislación ambiental: No se dispone de elementos de prueba suficientes que indiquen que el proceso SEM ha producido de manera sistemática mejores resultados en la aplicación de la legislación ambiental.
- Actividades de seguimiento: Las Partes podrían adoptar estrategias coherentes para emprender actividades de seguimiento tras la publicación de expedientes de hechos.

Recomendaciones

- Es necesario que la CCA actualice con prontitud las Directrices por las que se rige el proceso SEM.
- La CCA habrá de mejorar la comunicación con los peticionarios a lo largo del proceso.
- Se recomienda a la CCA que, en circunstancias excepcionales, encuentre la forma de dar flexibilidad para cumplir con ciertos plazos estipulados en el cronograma del proceso SEM a fin de aumentar la viabilidad y pertinencia de las acciones.
- Es preciso que la CCA tenga una guía que lo oriente sobre qué medidas adoptar tras la publicación de expedientes de hechos.
- La CCA deberá establecer una estrategia estandarizada para dar seguimiento a los expedientes de hechos.
- El CCPC habrá de continuar participando activamente en el proceso SEM.

Agradecimientos

El presente informe fue preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (*Environmental Law Institute*, ELI) por encomienda de la Comisión para la Cooperación Ambiental, con contribuciones de los siguientes miembros del personal del ELI: Carl Bruch, James McElfish, Rebecca Ramírez, Georgia Ray y Elissa Torres Soto. El ELI agradece la orientación y apoyo de personal de la CCA, a saber: Paolo Solano Tovar, Caitlin McCoy, Doris Millan y Léa Neumark-Gaudet.

Asimismo, se reconocen y agradecen las invaluables aportaciones de las siguientes personas en relación con el proceso SEM: Jocelyn Adkins, Gustavo Alanís Ortega, Agusti Bordas-Cuscó, Wilehaldo Cruz Bressant, Rodrigo García Galindo, Geoff Garver, Lisa Goldman, Tracy Hester, Nadtya Hong, John Knox, Enrique Lendo Fuentes, Dale Marshall, Robert Moyer, Raúl Pacheco Vega, David Silva Bonales y Sarah Uhlemann.

El contenido del presente informe es responsabilidad exclusiva del Instituto de Derecho Ambiental.

1 Introducción

1.1 Propósito

El presente documento tiene por objetivo evaluar el desempeño y el impacto del mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental (proceso SEM, por sus siglas en inglés) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) en el periodo comprendido entre 1994 y 2021. Establecido y continuado en el marco de acuerdos multilaterales sucesivos entre Canadá, Estados Unidos y México, el mecanismo SEM se creó con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN),[2] en vigor de 1994 a junio de 2020, y su funcionamiento continúa conforme a lo establecido en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC),[3] vigente a partir de julio de 2020.

En virtud de estos convenios cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental puede presentar ante el Secretariado de la CCA una petición en la que se asevere que una de las Partes "está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales". Los respectivos acuerdos confieren a la CCA la facultad de preparar y publicar expedientes de hechos relativos a los asuntos planteados, en los casos en que así se amerite.

En este informe de evaluación se analiza la instrumentación del proceso SEM con el paso del tiempo y los resultados obtenidos, tomando en consideración sus objetivos y las bases jurídicas en las que descansa. Asimismo, se examina la función que el mecanismo desempeña en el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, y si éste ha alcanzado sus objetivos previstos en favor del medio ambiente.

1.2 Indicadores

El desempeño del proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, establecido con arreglo a los artículos 14 y 15 del ACAAN —convenio que entró en vigor inmediatamente después de que Canadá, Estados Unidos y México adoptaran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)[4]—, se evalúa con mayor precisión al asociarlo con los objetivos manifestados por las Partes para dicho mecanismo. Con la adopción del ACAAN, las Partes se proponían —según los términos del propio convenio— impulsar la protección del medio ambiente, la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información.[5] El proceso SEM apuntala cada uno de estos objetivos, con la atención centrada en la "aplicación efectiva", aspecto respaldado también por el compromiso sustantivo asumido por las Partes al amparo del

---

[2] Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (ACAAN), 8-14 de septiembre de 1993, *International Legal Materials* (I.L.M.) vol. 32, núm. 1480, 1994 [en lo sucesivo, "ACAAN" o "el Acuerdo"].

[3] Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC), 18 de diciembre de 2018, en vigor a partir del 1 de julio de 2020 [en lo sucesivo, "T-MEC"].

[4] Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN), 17 de diciembre de 1992, I.L.M. vol. 32, núm. 289 y 605, 1993 [en lo sucesivo "TLCAN"].

[5] ACAAN, artículos 1-5. El proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (proceso SEM) se define en los artículos 14 y 15.

ACAAN en el sentido de que "con el objeto de lograr altos niveles 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".[6]Las Partes reiteraron este compromiso dentro del T-MEC, afirmando que "Ninguna Parte dejará de aplicar efectivamente sus leyes ambientales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente en una manera que afecte al comercio o a la inversión entre las Partes,[…]"[7] Adicionalmente, acordaron "Cada Parte procurará asegurar que sus leyes y políticas ambientales provean y alienten altos niveles de protección ambiental y procurará seguir mejorando sus respectivos niveles de protección ambiental."[8]

En 1995 la CCA preparó y publicó las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (en lo sucesivo, "las Directrices"), mismas que fueron revisadas y modificadas en 2012 (Directrices de 2012). En la introducción de esta nueva versión de las Directrices se ofrece una perspectiva más amplia de las funciones del proceso SEM, el cual se describe como "un instrumento único que empodera a la ciudadanía" al:

- fomentar la participación ciudadana;
- contribuir a la transparencia gubernamental, y
- promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en América del Norte.[9]

Las Directrices de 2012 establecen que el proceso SEM está diseñado para "proporcionar al público de América del Norte información oportuna y relevante sobre la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental en cada uno de los países de la región. Adicionalmente, este proceso aporta información valiosa para las Partes en el ejercicio del cumplimiento de sus obligaciones en el marco del Acuerdo".[10] A pesar de que las Directrices fueron escritas en relación al ACAAN, el ACA proporciona "La Comisión continuará operando bajo las modalidades vigentes […] incluyendo […] directrices […] en la medida en que dichas modalidades sean compatibles con este Acuerdo."[11]

---

[6] ACAAN, artículo 5(1).
[7] T-MEC, art. 24.4(1) (citas internas omitidas)
[8] T-MEC, art. 24.3(2).
[9] CCA (2012), *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, adoptadas el 11 de julio de 2012, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, p. 3, en: <www.cec.org/files/documents/publications/10838-guidelines-submissions-enforcement-matters-under-articles-14-and-15-north-es.pdf> [en lo sucesivo, "Directrices de 2012"].
[10] *Idem.*
[11] ACA art.2(3) ("La Comisión continuará operando bajo las modalidades vigentes en la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, incluyendo sus normas, políticas, directrices, procedimientos y resoluciones, en la medida en que dichas modalidades sean compatibles con este Acuerdo. El Consejo ajustará, según sea necesario, estas modalidades a fin de reflejar e implementar las disposiciones de este Acuerdo. En caso de cualquier inconsistencia entre dichas modalidades y las disposiciones de este Acuerdo, las disposiciones del presente Acuerdo prevalecerán.")

Los indicadores empleados en la presente evaluación se guían por dichos objetivos, tal como se expresan en los acuerdos rectores y en las Directrices formuladas por la CCA. Además, se integraron indicadores aplicados en estudios oficiales del proceso SEM efectuados con anterioridad. En su informe *Lecciones aprendidas: peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, de 2001, el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) —órgano constituyente de la CCA— efectuó una evaluación del mecanismo de peticiones en términos de puntualidad [cumplimiento oportuno de los plazos establecidos], apertura, rendición de cuentas y eficacia.[12] Por su parte, el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED), en su informe de 2004 dirigido a la CCA, *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte*, se centró en dos interrogantes (una en materia de procedimiento y la otra de fondo): ¿se ha aplicado el proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental como lo requiere el ACAAN? y ¿ha beneficiado el proceso SEM al medio ambiente de América del Norte?[13]

En la presente evaluación —encomendada por el Secretariado de la CCA al Instituto de Derecho Ambiental (*Environmental Law Institute*, ELI)— se consideraron también indicadores contenidos en material publicado sobre el tema, incluido un examen académico del proceso SEM de considerable influencia publicado en 2012,[14] en el que se aplicaron cuatro indicadores distintos, a saber: grado en que los ciudadanos recurren al proceso (como indicador de su valor percibido); justicia procesal y puntualidad (implementación oportuna) del proceso; impacto en la eficacia de la aplicación de la legislación ambiental en el ámbito nacional, y contribución del proceso a una participación cívica más profunda o más amplia y útil.

Con base en todas las fuentes mencionadas, se formularon cuatro indicadores para la presente evaluación retrospectiva del proceso SEM. Así, en este informe se examina si la instrumentación de dicho mecanismo cumple con lo siguiente:

1. facilitar una participación ciudadana significativa;
2. mantener la credibilidad del proceso;
3. generar información que de otra manera resultaría inaccesible, y
4. fomentar la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

---

[12] CCPC (2001), *Lecciones aprendidas: peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, informe final al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Comité Consultivo Público Conjunto, Montreal, 6 de junio de 2001; disponible en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/3255_rep11-s-final_ES.PDF> [en lo sucesivo, "*Lecciones aprendidas*"].

[13] CRED (2004), *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte*, Comité de Revisión y Evaluación del Decenio, informe presentado al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 15 de junio de 2004; disponible en: <www.cec.org/files/documents/publications/11382-ten-years-north-american-environmental-cooperation-report-ten-year-review-and-assessment-es.pdf> [en lo sucesivo, "Informe del CRED"].

[14] D. L. Markell y J. H. Knox (2012), *Evaluating Citizen Petition Procedures: Lessons from an Analysis of the NAFTA Environmental Commission*, *Tex. Int'l L.J.*, núm. 47, pp. 505 y 507.

1.3 Metodología

El presente estudio se basa en los siguientes elementos: 1) un análisis del registro documentado del proceso de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental desde su creación, incluidos no sólo los documentos originales o de fuente primaria, sino también estudios previos en relación con el mecanismo; 2) un cuestionario aplicado entre usuarios del proceso SEM (peticionarios), y 3) entrevistas directas a personas con experiencias diversas respecto del proceso de peticiones a lo largo de su historia.

1.3.1 Documentos

Documentos medulares en relación con el mecanismo SEM son el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), con especial énfasis en los artículos 14, 15 y 45; el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), sobre todo los artículos 24.1, 24.27, 24.28, y acuerdos o convenios e instituciones relacionados.[15] La presente evaluación incluyó, además, las Directrices del proceso SEM, tanto en su versión original como con las modificaciones realizadas ocasionalmente y, en forma más exhaustiva, en 2012. Otros documentos que sirvieron de fuente para la realización de este trabajo incluyen las peticiones presentadas, respuestas de la Parte gubernamental aludida, determinaciones y recomendaciones del Secretariado, votaciones y exposiciones de motivos del Consejo, y expedientes de hechos publicados, materiales todos disponibles en el sitio web de la CCA, en el registro público de peticiones. El análisis de datos se basa también en la herramienta en línea para el seguimiento de peticiones (en el sitio web de la CCA), así como en información adicional disponible. Asimismo, se estudiaron materiales académicos pertinentes e informes publicados al respecto, resoluciones del Consejo de la CCA, recomendaciones del CCPC al Consejo y otros informes, junto con publicaciones centradas tanto en el proceso como en los resultados del proceso SEM.

1.3.2 Cuestionario aplicado a peticionarios

En septiembre y octubre de 2021, se aplicó un cuestionario en línea (con la herramienta de formularios de Google), ejercicio para el cual se contactó vía correo electrónico a todos los usuarios del proceso SEM (peticionarios) cuya información de contacto actualizada logró obtenerse. En los casos de peticionarios cuyo nombre era confidencial (por así haberlo solicitado), se utilizó un procedimiento que permitió preservar dicha confidencialidad al contactarlos. Para 86 de las 102 peticiones presentadas a la fecha, se identificó a cuando menos a una persona de contacto a efecto de participar en la encuesta. A efecto de incentivar la participación, se contactó a cada uno de los posibles participantes tres veces. La invitación a tomar parte en la encuesta y el enlace al instrumento del cuestionario en línea se hicieron llegar a los peticionarios en español,

[15] Véase, por ejemplo: Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, Panel de Inspección del Banco Mundial, La Oficina del Defensor del Pueblo para Asesores en Cumplimiento (CAO) de la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

inglés y francés, dependiendo del idioma utilizado en sus peticiones, y se recibieron respuestas en los tres idiomas.

El cuestionario se conformó de preguntas lo mismo abiertas (para obtener información descriptiva) que de valoración en torno al uso del proceso SEM por parte de los peticionarios, la información a su disposición, los plazos de las distintas fases o etapas en el proceso, los resultados obtenidos a raíz de su petición y sus inquietudes en relación con el mecanismo. Se examinó cuáles eran los objetivos y expectativas de los peticionarios al iniciar el proceso SEM; qué esperaban —y qué no— respecto del proceso, y cuán transparente les había resultado cada etapa. Los peticionarios debían compartir sus opiniones en torno a la resolución de la petición y si el proceso SEM había contribuido a la consecución de sus propios objetivos. En los casos de peticiones cuyo trámite concluyó en la elaboración de un expediente de hechos, se pidió a los peticionarios identificar si dicho documento había permitido —y de ser así, en qué grado— al gobierno aludido, los peticionarios mismos o la ciudadanía comprender con mayor claridad el tema planteado en la petición. Por último, se pidió a los peticionarios compartir comentarios o recomendaciones adicionales. Las respuestas al cuestionario —mismo que se reproduce en el anexo del presente documento— se examinaron junto con los resultados obtenidos en un ejercicio similar llevado a cabo por el CCPC en 2011, con miras a obtener una mayor cobertura y realizar comparaciones cuando resultara pertinente.

El cuestionario se encuentra dentro del Anexo.

1.3.3 Entrevistas estructuradas

Se realizaron entrevistas directas a 16 personas con diversa experiencia respecto del proceso de peticiones a lo largo de su historia. Entre los entrevistados figuran exfuncionarios de la CCA, funcionarios antiguos y en funciones de los gobiernos de las tres Partes, peticionarios pasados y expertos de la academia.

Las entrevistas se diseñaron con la finalidad de reunir puntos de vista e información adicionales en torno a las expectativas respecto del proceso SEM, la eficacia del mecanismo y la utilidad de las Directrices, así como consideraciones de índole administrativa y técnica, asuntos de interpretación y recomendaciones. Los temas planteados en las entrevistas para las cuatro categorías de entrevistados se resumen en el anexo del presente documento.

Cada una de las entrevistas se estructuró para efectuarse a lo largo de aproximadamente una hora. Siete de los participantes son funcionarios de gobierno en funciones o exfuncionarios; tres de ellos son antiguos funcionarios de la CCA; cuatro pertenecen al gremio académico, y otros cuatro fueron peticionarios en procesos ya concluidos (en representación de peticiones relacionadas con las tres Partes), lo que suma 18 entrevistados. La aparente discrepancia respecto del total de 16 personas a las que se entrevistó se explica por el hecho de que dos de ellas entran en dos de las categorías de entrevistados.

1.3.4 Análisis de datos

Con base en los resultados derivados del análisis de la información obtenida a partir de las mencionadas fuentes de datos se logró identificar tendencias, prácticas y experiencias, así como contrastar los méritos y las debilidades del proceso SEM con el paso del tiempo. Tales resultados constituyen la base de los hallazgos de la evaluación, mismos que detallan en el apartado 5 del presente informe, en función de cada uno de los cuatro indicadores de desempeño. A su vez, en el apartado 6 se ofrecen algunas recomendaciones que podrían resultar de valor para la CCA en la instrumentación del proceso SEM, en conformidad con las disposiciones del T-MEC y el ACA.

2 Aspectos generales del proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental

2.1 Origen

2.1.1. ACAAN y TLCAN

Hace 28 años, los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México (las Partes) suscribieron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), convenio paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en materia medioambiental. El ACAAN tiene por objetivos —entre otros— los siguientes: alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; aumentar la cooperación entre los tres países con el propósito de conservar, proteger y fortalecer aún más el medio ambiente, y robustecer, promover y mejorar la observancia y la aplicación de leyes y reglamentos ambientales.[16]

Al amparo del ACAAN y para ocuparse de su instrumentación, se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), conformada por tres órganos institucionales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).[17]

El Consejo —integrado por las autoridades de más alto rango en materia ambiental de las respectivas Partes— es el órgano rector de la Comisión,[18] y sirve como foro para la discusión y colaboración de los tres países en asuntos sobre medio ambiente en el ámbito del Acuerdo, además de supervisar tanto su instrumentación como al Secretariado en sus funciones; formular recomendaciones, y promover la cooperación entre las Partes en torno a asuntos ambientales.[19] Asimismo, originalmente con arreglo al artículo 10 del ACAAN y ahora en el artículo 4(1)(d) del ACA, el Consejo está facultado para “tratar las cuestiones y controversias que surjan entre las

[16] ACAAN, artículo 1.
[17] *Ibid*, artículo 8.
[18] *Ibid*, artículo 9(1), 10(1).
[19] *Ibid*, artículo 10.

Partes sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo".[20] El Consejo se reúne en sesiones ordinarias, celebradas por lo menos una vez al año.[21]

Encabezado por un director ejecutivo —designado por el Consejo y encargado de nombrar y supervisar a la plantilla profesional de los tres países—,[22] el Secretariado tiene una de sus responsabilidades principales en la administración del proceso SEM, en apego a lo establecido en los artículos 14 y 15 del ACAAN.[23]

El proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, creado al amparo del ACAAN, es un mecanismo que busca promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre medio ambiente y asegurar que cada una de las Partes aplica en forma efectiva sus leyes y reglamentos en materia ambiental. El Acuerdo establece que cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental (ONG) que resida o esté establecida en territorio de Canadá, Estados Unidos o México puede presentar ante la CCA una petición en la que "asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental".[24] Correspondía al Secretariado determinar si la petición cumple con los requisitos o condiciones previstas en el artículo 14(1) del ACAAN, en cuyo caso podría solicitar una respuesta del gobierno o los gobiernos involucrados. Tras considerar detenidamente la respuesta de la Parte en cuestión a la petición presentada, el Secretariado determinaba si se ameritaba la elaboración de un expediente de hechos en torno a los asuntos planteados en la petición y recomendaba al Consejo, en su caso, que gire instrucciones para tal efecto. Por su parte, el Consejo vota si ordena al Secretariado —o no— la preparación de un expediente de hechos.[25]

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), por su parte, asesora al Consejo y funge como enlace con la ciudadanía. Además, proporciona información científica y técnica al Secretariado para la elaboración de los expedientes de hechos.[26] Con arreglo al ACAAN, el CCPC estaba integrado por quince miembros, nombrados equitativamente por las tres Partes.[27]

---

[20] *Ibid*, artículo 10(1)(d): ACA artículo 4(1)(d).
[21] *Ibid*, artículo 9(3).
[22] *Ibid*, artículo 11.
[23] *Ibid*, artículos 14 y 15.
[24] *Ibid*, artículo 14(1).
[25] *Ibid*, artículo 15.
[26] *Ibid*, artículo 16(5).
[27] *Ibid*, artículo 16(1).

En 1995, el Consejo ejerció la facultad conferida en el artículo 10(1) para ayudar a las Partes en la interpretación del ACAAN, al aprobar las primeras directrices del proceso SEM,[28] documento sometido a modificaciones ulteriores por el Consejo y, en forma más exhaustiva, en 2012.[29]

2.1.2 T-MEC y ACA

Como resultado de la renegociación del TLCAN, las Partes aprobaron un nuevo convenio que lo sustituyó: el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), en vigor a partir del 1 de julio de 2020. Asimismo, en paralelo con el T-MEC, las Partes negociaron también el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA),[30] instrumento que sustituye al ACAAN. El ACA mantiene la continuidad de la CCA, sin embargo el proceso SEM actualmente se encuentra dentro del Capítulo 24 del T-MEC[31] y define con mayor precisión la relación del Consejo y el Secretariado, al establecer que al Consejo le corresponderá no sólo "supervisar" al Secretariado, sino también "dirigir y aprobar sus actividades".[32] El ACA reduce el número de integrantes del CCPC a nueve ciudadanos (tres de cada país) y añade que el Comité estará encargado de colaborar con el Secretariado para "promover y mejorar la participación pública en la implementación" del Acuerdo.[33]

El proceso SEM se conservó y se integró directamente en el T-MEC, tal como se establece en los artículos 24.27 ("Peticiones relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental") y 24.28 ("Expedientes de hechos y cooperación relacionada").[34] Las peticiones cuyo trámite se inició conforme al Acuerdo anterior y que no hubiese concluido a julio de 2020 continuarán "tramitándose conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 14 y 15 del ACAAN", salvo que el Consejo determine otra cosa.[35]

Las disposiciones previstas en el T-MEC no modificaron en forma significativa el mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental, salvo en cuatro aspectos: primero, el T-MEC reduce el alcance de las leyes ambientales que los peticionarios pueden plantear en su petición de "cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones" a una ley o reglamento "que es aplicable por acción del nivel central [o federal] del gobierno";[36]

---

[28] CCA (1995), Resolución de Consejo 95-10: "Aprobación de los lineamientos para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, 13 de octubre de 1995, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-95-10-es.pdf> [en lo sucesivo, "Resolución de Consejo 95-10"].

[29] CCA (2012), Resolución de Consejo 12-06: "Adopción de la versión modificada de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*", Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, 11 de julio de 2012, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-12-06-es.pdf> [en lo sucesivo, "Resolución de Consejo 12-06"].

[30] Acuerdo en Materia de Cooperación Ambiental entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de los Estados Unidos de América y de Canadá, 18 de diciembre de 2018 [en lo sucesivo, "ACA"].

[31] ACA, artículos 1 y 2(3).

[32] *Ibid*, artículo 4(1)(c). *Cf.*: ACAAN, artículo 10(1)(c).

[33] *Ibid*, artículo 6.

[34] Véase, en términos generales: T-MEC, artículos 24.27 y 24.28.

[35] ACA, artículo 2(4).

[36] ACAAN, artículo 45(2)(a); T-MEC, artículo 24.1.

segundo, el T-MEC redefine a los peticionarios, anteriormente designados como "cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental",[37] para establecer que "cualquier persona de una Parte" —entendida como "un nacional [persona física] o una empresa [...] establecida o constituida conforme al ordenamiento jurídico de una Parte"— podrá presentar una petición: "una organización no gubernamental, una entidad empresarial o una persona";[38] tercero, cuando el T-MEC establece plazos para efectos del Tratado mismo, incluidos términos para ciertas funciones del mecanismo SEM, se especifica que *días* significa "días calendario, incluidos fines de semana y días festivos", y no "días hábiles" como había sido la práctica con apego a las Directrices de 2012.[39] Cuarto, el T-MEC modifica el texto sobre la autorización por parte del Secretariado para preparar un expediente de hechos de: "si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros" a: "al menos dos miembros del Consejo le ordenan hacerlo". [40]

La CCA continúa recurriendo a las Directrices en su versión de 2012 para administrar el proceso SEM, siempre y cuando no haya incongruencias con respecto a las disposiciones de los nuevos acuerdos (T-MEC y ACA). Al respecto, cabe señalar que el artículo 2(3) del ACA establece que la CCA continuará operando "bajo las modalidades vigentes en la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, incluidas sus normas, políticas, directrices, procedimientos y resoluciones, en la medida en que dichas modalidades sean compatibles con [el ACA]".[41]

Por otra parte, el capítulo 24 del T-MEC prevé la creación de un nuevo Comité de Medio Ambiente "compuesto por representantes gubernamentales de alto nivel —o sus designados— de las autoridades nacionales relevantes de comercio y medio ambiente del nivel central del gobierno de cada Parte".[42] Entre los objetivos de dicho comité destacan proporcionar un foro para discutir y revisar la aplicación de las disposiciones de este capítulo del tratado comercial y hacer aportaciones —según resulte apropiado— para consideración del Consejo en relación con las peticiones sobre aplicación de la legislación ambiental.[43] El Comité de Medio Ambiente se reunirá cuando menos cada dos años.[44]

---

[37] ACAAN, artículo 14(1).
[38] T-MEC, artículo 1.5 "Definiciones generales" [inicialmente artículo 1.4, pero luego renumerado en apego al Protocolo Modificatorio al Tratado suscrito entre los tres países]: además de una "persona física que tiene la nacionalidad de una Parte", el término *nacional* incluye a "un residente permanente de una Parte".
[39] *Idem*.
[40] Compara, ACAAN art. 15(2) ("El Secretariado deberá preparar un expediente de hechos si el Consejo, mediante dos tercios de votos, determina hacerlo") y el T-MEC art. 24.28(2) ("El Secretariado CCA elaborará el expediente de hechos si al menos dos miembros del Consejo le ordenan hacerlo.").
[41] ACA, artículo 2(3).
[42] T-MEC, artículo 24.26(2).
[43] *Ibid*, artículo 24.26(3)(a) y (d).
[44] *Ibid*, artículo 24.26(4).

2.2 Proceso SEM: etapas y ejecución

Creado con el propósito de aumentar la transparencia y generar mayor conciencia ciudadana en torno a cuestiones ambientales en comunidades de los tres países de América del Norte, el mecanismo de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental complementa los compromisos de las Partes establecidos en los artículos 5 del ACAAN y 24.4 del T-MEC, en el sentido de que cada gobierno "aplicará efectivamente sus leyes ambientales".[45]

A continuación se detallan las fases o etapas de que consta el proceso SEM. En la descripción de cada etapa se identifica si se han efectuado cambios en la instrumentación del mecanismo SEM con arreglo a los respectivos acuerdos. En el cuadro 1 se resumen los plazos prescritos en cada uno de los acuerdos y en las Directrices de 2012 para cada una de las etapas del procedimiento, una vez presentada una petición, acción que constituye el punto de partida (etapa 1).

Cuadro 1. Etapas y plazos del proceso SEM

Etapas del proceso SEM	ACAAN	Directrices de 2012	T-MEC
Etapa 1. Se presenta una petición sobre aplicación de la legislación ambiental ante el Secretariado de la CCA.			
Etapa 2. El Secretariado determina si la petición cumple con los criterios básicos.		"[N]ormalmente en un término de 30 días hábiles".[46]	En un plazo de 30 días calendario.
Etapa 3. El Secretariado determina si procede solicitar una respuesta de la Parte aludida en la petición.		"[N]ormalmente dentro de los 30 días hábiles siguientes".[47]	En paralelo con la etapa anterior.[48]
Etapa 4. La Parte en cuestión transmite su respuesta.	En un plazo de 30 días o, en circunstancias excepcionales, 60 días.[49]	"[E]n un término de 30 días hábiles o, en circunstancias excepcionales [...], de 60 días hábiles".[50]	En un término de 60 días calendario.[51]
Etapa 5. El Secretariado determina si recomienda al Consejo la elaboración de un expediente de hechos.		"[N]ormalmente dentro de un término de 120 días hábiles".[52]	Dentro de 60 días calendario a partir de la recepción de la respuesta de la Parte.[53]

[45] ACAAN, artículo 5(1): " [...] cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas [...]"; T-MEC, artículo 24.4(1): "Ninguna Parte dejará de aplicar efectivamente sus leyes ambientales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente en una manera que afecte al comercio o a la inversión entre las Partes".

[46] Directrices de 2012, apartado 19.1. En caso de que el Secretariado determine que la petición no cumple con los criterios del artículo 14(1), deberá entonces notificarlo al peticionario a la mayor brevedad posible. En tal sentido, véase también el apartado 6.2 de las mismas Directrices (en que se estipula que un peticionario tendrá 60 días hábiles para corregir una petición que no cumple con los criterios establecidos).

[47] Directrices de 2012, apartado 19.1.

[48] T-MEC, artículo 24.27(3). El Secretariado cuenta ahora con 30 días para concluir las etapas 2 y 3.

[49] ACAAN, artículo 14(3).

[50] Directrices de 2012, apartado 19.2.

[51] T-MEC, artículo 24.27(4).

[52] Directrices de 2012, apartado 19.3.

[53] T-MEC, artículo 24.28(1).

Etapas del proceso SEM	ACAAN	Directrices de 2012	T-MEC
Etapa 6. El Consejo vota si se ordena al Secretariado elaborar un expediente de hechos.		"[N]ormalmente dentro del término de 60 días hábiles".[54]	No se especifica un plazo. "[N]ormalmente dentro del término de 60 días hábiles", conforme a las Directrices de 2012.[55]
Etapa 7. El Secretariado procede a preparar un proyecto de expediente de hechos.		"[N]ormalmente en un término de 180 días hábiles".[56]	En un plazo de 120 días calendario.[57]
Etapa 8. Las Partes hacen comentarios en torno al proyecto de expediente de hechos.	"[E]n un plazo de 45 días".[58]	"[D]entro del término de 45 días hábiles".[59]	Dentro de un término de 30 días calendario. [60]
Etapa 9. El Secretariado prepara la versión final del expediente de hechos.		"[N]ormalmente dentro del término de 45 días hábiles".[61]	"[P]rontamente".[62] "[N]ormalmente dentro del término de 45 días hábiles", de conformidad con las Directrices de 2012.[63]
Etapa 10. El Consejo ordena si se hará público el expediente de hechos.	"[N]ormalmente en un plazo de 60 días".[64]	"[N]ormalmente dentro de un término de 60 días hábiles".[65]	Normalmente en un plazo de 30 días calendario. [66]
Etapa 11. Seguimiento y actualizaciones sobre los asuntos objeto del expediente de hechos.			Sin plazo definido.

Etapa 1. Se presenta una petición ante el Secretariado.

Con arreglo al ACAAN, cualquier persona u organización no gubernamental que resida o esté establecida en territorio de Canadá, Estados Unidos o México puede presentar ante el Secretariado de la CCA una petición en la que "asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental".[67] Tal como se indica *supra*, el T-MEC establece ahora que una petición podrá ser presentada por "cualquier persona de una Parte",[68] definida como "nacional [persona física que tiene la nacionalidad o residente

[54] Directrices de 2012, apartado 19.4.
[55] CCA, "Herramienta para el seguimiento de peticiones", en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/herramienta-para-el-seguimiento-de-peticiones/>. Véase también: Directrices de 2012, apartado 19.4.
[56] Directrices de 2012, apartado 19.5.
[57] T-MEC, artículo 24.28(5).
[58] ACAAN, artículo 15(5).
[59] Directrices de 2012, apartado 19.6.
[60] T-MEC, artículo 24.28(5).
[61] Directrices de 2012, apartado 19.7.
[62] T-MEC, art. 24.28(5).
[63] Directrices de 2012, apartado 19.7.
[64] ACAAN, artículo 15(7).
[65] Directrices de 2012, apartado 19.8.
[66] T-MEC, art. 24.28(6).
[67] ACAAN, artículo 14(1).
[68] T-MEC, art. 24.27(1).

permanente] de una Parte" o "empresa constituida u organizada conforme al ordenamiento jurídico de una Parte".[69]

En la petición deberá(n) identificarse la(s) ley(es) o reglamento(s) ambiental(es) objeto de la comunicación.

En términos del ACAAN, *legislación ambiental* se refería a: [...] cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:

1. la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes u otros que afecten el medio ambiente;
2. el control de [productos] químicos, sustancias, materiales o desechos [que resulten] peligrosos o tóxicos para el medio ambiente, y la diseminación de información relacionada con ello; o
3. la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat y, en especial, las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte".[70]

La definición del ACAAN excluía cualquier ley o reglamento, o sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador, así como cualquier ley o reglamento, o sus disposiciones, cuyo propósito principal fuera "la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, [... o] la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas".[71]

Por su parte, el T-MEC restringe ahora el alcance de la legislación ambiental que puede ser objeto de una petición a únicamente aquellas leyes ambientales adoptadas y aplicables por el gobierno federal o central de cada Parte.[72] Al respecto, el nuevo tratado comercial define el término *ley ambiental* ("ley o reglamento") de la siguiente manera: 1) para México, una ley del congreso, o reglamento promulgado conforme a una ley del congreso, aplicable por acción del orden federal de gobierno; 2) para Estados Unidos, una ley del congreso, o reglamento promulgado conforme a una ley del congreso, aplicable por acción del orden central de gobierno, y 3) para Canadá, una ley del parlamento, o un reglamento promulgado por virtud de una ley del parlamento, aplicable por acción del orden central de gobierno.[73] Tales leyes o reglamentos ambientales incluyen promulgaciones conforme a las cuales se implementen las obligaciones de las Partes contraídas en el marco de acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente

---

[69] *Ibid*, artículo 1.5 "Definiciones generales" [inicialmente artículo 1.4, pero luego renumerado en apego al Protocolo Modificatorio al Tratado suscrito entre los tres países].
[70] ACAAN, artículo 45.2(a)(i)-(iii).
[71] *Ibid.*, artículo 45.2(b).
[72] En conformidad con el ACAAN, en ocasiones se consideraba la legislación de alcance municipal o provincial. Cabe señalar que para Canadá, únicamente Quebec, Manitoba y Alberta fueron provincias signatarias con arreglo a las disposiciones previstas en el anexo 41 del ACAAN: "En la fecha de la firma de este Acuerdo [...], Canadá presentará en una declaración una lista de las provincias en las que [...] estará sujeto respecto a los asuntos comprendidos en la jurisdicción interna de dichas provincias".
[73] T-MEC, artículo 24.1.

específicamente identificados, sin que se refiera de manera directa a las obligaciones emanadas del tratado o convenio en cuestión.[74]

El T-MEC conserva las exclusiones previstas en el ACAAN por cuanto a leyes, reglamentos o disposiciones de los mismos, "relacionados directamente con la seguridad e higiene del trabajador" o "cuyo propósito principal sea el manejo de recursos naturales con propósitos de subsistencia o recolección [por poblaciones indígenas]"; en cambio, elimina la exclusión de leyes, reglamentos y sus disposiciones que regulen la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales.[75]

Etapa 2. El Secretariado determina si la petición cumple con los criterios básicos.

El ACAAN establecía, en su artículo 14(1), que el Secretariado podrá examinar peticiones que "se presenta[n] por escrito en un idioma designado por [la Parte en cuestión]"; identifican claramente a las personas u organizaciones que las presentan; proporcionan información o documentación "suficiente que permita al Secretariado" revisarlas; parecen encaminadas a "promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria", y señalan que "el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte".[76]

Las Directrices de 2012 prevén un término de 30 días hábiles para que el Secretariado emita una determinación sobre si una petición cumple con los criterios básicos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN.[77] En caso de que la petición no se adhiera a tales requisitos, se le notificaba a la brevedad al peticionario, quien dispondrá de 60 días hábiles para corregir la situación y presentar una petición revisada.[78] Las Directrices especificaban también que las peticiones tendrán una extensión máxima de 15 páginas,[79] incluirán el domicilio postal completo del peticionario,[80] e identificarán las leyes y reglamentos ambientales (o sus disposiciones) objeto de incumplimiento.[81] Además, el "Secretariado podrá notificar en cualquier momento al peticionario la existencia de errores menores de forma en la petición, para que éste los rectifique".[82]

El T-MEC no presentó modificaciones a los requisitos sustantivos aplicables a esta etapa del proceso SEM, aunque sí se observan algunos cambios menores por cuanto a la redacción que se traducen en mayor precisión de los criterios a satisfacer. En términos del nuevo tratado comercial, las peticiones deberán redactarse "en español, inglés o francés" e "identificar claramente a la persona u organización que [las] presenta"; asimismo, además de proporcionar "información suficiente que permita" al Secretariado su revisión, incluidas las pruebas documentales que las sustenten, habrán de "identifica[r] la ley ambiental sobre cuya aplicación

---

74 *Idem*. Véase también el artículo 24.8(4) del mismo tratado comercial.
75 T-MEC, artículo 24.1.
76 ACAAN, artículo 14(1)(a)-(e).
77 Directrices de 2012, apartado 19.1.
78 *Ibid*, apartados 19.1 y 6.2.
79 *Ibid*, apartado 3.3.
80 *Ibid*, apartado 3.4.
81 *Ibid*, apartado 5.2.
82 *Ibid*, apartado 3.10.

efectiva se alega la omisión", lo cual no estaba incluido explícitamente en el ACAAN pero que ahora se incluye en el T-MEC.[83] Las peticiones deben señalar también "si el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte".[84] Ahora bien, los plazos que el T-MEC estipula para esta etapa (revisión de la petición) se han comprimido —como se describe en la etapa 3—; sin embargo, si el Secretariado determina que una petición no cumple con los criterios establecidos, entonces lo notificará al peticionario, quien dispondrá de 60 días calendario para presentar una petición revisada.[85]

Etapa 3. El Secretariado determina si procede solicitar una respuesta de la Parte aludida en la petición.

El ACAAN preveía en su artículo 14(2) que el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte aludida. Las Directrices de 2012 establecen que el Secretariado dispone de 30 días hábiles posteriores a haber emitido su determinación conforme al artículo 14(1) para deliberar sobre la pertinencia de una respuesta de la Parte,[86] en cuyo caso le deberá hacer llegar [a la Parte] la petición y los documentos de apoyo disponibles.[87] Para determinar si procede solicitar una respuesta, el Secretariado se orientaba por las siguientes consideraciones:

- si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- si la petición [...] plantea asuntos cuyo ulterior estudio en [el proceso SEM] contribuiría a la consecución de las metas [del] Acuerdo;
- si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, y
- si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.[88]

Al igual que con la etapa anterior, el T-MEC no presentó cambios significativos a los requisitos sustantivos de esta etapa; sin embargo, sí se observa una modificación importante en los plazos, al exigir al Secretariado emitir las determinaciones correspondientes a ambas etapas —2 y 3— dentro de *los mismos 30 días calendario*.[89]

---

[83] T-MEC, artículo 24.27(2)(a)-(c), (e). Redacción original que hace referencia a lo siguiente: "por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado"; "identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición" ; "proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluye las pruebas documentales que puedan sustentarla", y "señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte", ACAAN, artículo 14 (1) (a)-(d), (e).
[84] T-MEC, artículo 24.27(2)(e) y ACAAN, artículo 14(1)(e).
[85] *Cf.*: Directrices de 2012, apartado 6.2. Cabe señalar que aunque las Directrices se refieren a días hábiles, a partir de julio de 2020 se aplican días calendario —y no día hábiles— a efecto de guardar uniformidad con la definición y el resto de los plazos establecidos en el T-MEC.
[86] *Ibid*, apartado 19.1.
[87] ACAAN, artículo 14(2).
[88] *Ibid*, artículo 14(2)(a)-(d).
[89] T-MEC, artículo 24.27(3).

Etapa 4. La Parte en cuestión transmite su respuesta.

Con arreglo al artículo 14(3) del pasado ACAAN y el artículo 24.27(4) del actual T-MEC, la Parte deberá presentar su respuesta al Secretariado en un plazo específico: en términos del ACAAN, la Parte disponía de 30 días o, en circunstancias excepcionales, de 60 días, contados a partir de la fecha en que se le haya solicitado una respuesta,[90] interpretados como "días hábiles", de conformidad con lo dispuesto en las Directrices de 2012.[91] El T-MEC, por su parte, estipula que la Parte en cuestión deberá presentar al Secretariado su respuesta en un término de 60 días calendario.[92]

Conforme a ambos acuerdos, la Parte en cuestión deberá informar al Secretariado si "el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución" y, de ser ese el caso, el Secretariado dará por concluido el proceso.[93]

Para los efectos del artículo 45(3) del ACAAN, *procedimiento judicial o administrativo* se definía como: "una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y … un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte".[94] A diferencia del ACAAN, el actual T-MEC no plantea una definición para el término *procedimiento judicial o administrativo*.

El T-MEC actualmente determina que, la Parte en cuestión proporcionará al Secretariado otra información que desee presentar, tal como "si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo […], si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si se ha acudido a ellos".[95] El T-MEC añade que la Parte podrá remitir, además, "información referente a la aplicación de la legislación ambiental en cuestión, [incluidas] cualesquiera medidas tomadas en relación con el asunto [de la petición]".[96]

---

[90] ACAAN, artículo 14(3).
[91] Directrices de 2012, apartado 19.2.
[92] T-MEC, artículo 24.27(4).
[93] ACAAN, artículo 14(3)(a); T-MEC, artículo 24.27(4)(a).
[94] ACAAN, artículo 45(3).
[95] *Ibid*, artículo 14(3)(b); T-MEC, artículo 24.27(4)(b)(ii)-(iii).
[96] T-MEC, artículo 24.27(4)(b)(i). *Cf.* Directrices de 2012, apartado 9.3.

Etapa 5. El Secretariado determina si recomienda al Consejo la elaboración de un expediente de hechos.

Anteriormente el artículo 15(1) del ACAAN determinaba, cuando el Secretariado consideraba que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la petición ameritaba que se elabore un expediente de hechos, lo informará al Consejo e indicará sus razones.[97] Las Directrices de 2012 establecían que el Secretariado emitirá su determinación "normalmente dentro de los 120 días hábiles posteriores a la recepción de la respuesta de la Parte".[98]

Si la Parte ha informado al Secretariado "que sus acciones o inacciones no constituyen una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental", como alega el peticionario, las directrices proporcionaban que "el Secretariado deberá examinar si la Parte ha incluido información suficiente".[99] En caso de que el Secretariado considere que la respuesta de la Parte no aporta información suficiente, podría entonces determinar que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto del o los asuntos planteados en la petición.[100] Las Directrices explicaban que, para ello, el Secretariado examinará "si existen cuestiones de hecho centrales relacionadas con las aseveraciones presentadas en la petición que hayan quedado abiertas y que puedan abordarse en un expediente de hechos".[101]

El T-MEC, determina que una Parte deberá informar al Secretariado de cualquier información que desee proveer "…información referente a la aplicación de la legislación ambiental en cuestión, incluyendo cualesquiera medidas tomadas en relación con el asunto en cuestión."[102] Después, "Si el Secretariado CCA considera que, a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, éste lo informará al Consejo y al Comité de Medio Ambiente dentro de 60 días a partir de la recepción de la respuesta de la Parte y proporcionará sus razones."[103]

Tanto el ACAAN (anterior) como el T-MEC (actual) establecen que una Parte no ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental cuando su acción o inacción refleja "el ejercicio razonable de […] discrecionalidad" con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulativas o de cumplimiento de la ley, o bien resulta de "decisiones de buena fe" para asignar recursos a la aplicación de la ley en otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad o correspondan mejor a las prioridades de la Parte en cuestión.[104] Evaluar la acción u omisión de una Parte de acuerdo con lo anterior, no forma parte de la preparación de un expediente de hechos, ni es el propósito de éste. Según las Directrices, "Un expediente de hechos tiene como finalidad presentar de manera objetiva los hechos relacionados con la aseveración

---

[97] ACAAN, artículo 15(1).
[98] Directrices de 2012, apartado 19.3.
[99] *Ibid*, apartado 9.5.
[100] *Idem*.
[101] *Ibid*, apartado 9.7.
[102] T-MEC art. 24.27 (4)(b)(i).
[103] T-MEC art. 24.28 (1).
[104] Compárese el artículo 45(1)(a)-(b) del ACAAN con el artículo 24.4(2) del T-MEC: el ACAAN se refiere a "otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad", mientras que el texto del T-MEC indica "de conformidad con las prioridades para la aplicación de sus leyes ambientales".

planteada en una petición y permitir así a los lectores del mismo sacar sus propias conclusiones."[105]

El Secretariado proporcionará al Consejo "una explicación suficiente de su razonamiento" para determinar que una petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, junto con "un ejemplar de la petición, la información de apoyo presentada con la petición y cualquier otra información pertinente".[106] Cuando, a la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado determine que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará a la mayor brevedad, tanto al Peticionario como al Consejo, que "el proceso respecto de la petición se ha dado por terminado, sin perjuicio de que el Peticionario pueda presentar una nueva petición, explicando los factores que le hicieron adoptar dicha determinación".[107]

El T-MEC establece que el Secretariado informará al Consejo y al Comité de Medio Ambiente si considera que la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, y proporcionará sus razones.[108] El término dispuesto para esta etapa se redujo a la mitad: a 60 días calendario a partir de la recepción de la respuesta de la Parte".[109]

Etapa 6. El Consejo vota si se ordena (ACAAN) o los miembros de éste instruyen (T-MEC) al Secretariado elaborar un expediente de hechos.

El artículo 15(2) del ACAAN estipulaba que si el Consejo así lo dispone, "mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros", el Secretariado elaborará un expediente de hechos, conforme a las instrucciones recibidas.[110] En tal sentido, las Directrices de 2012 preveían un plazo "normalmente dentro del término de 60 días hábiles contados a partir de que reciba la recomendación del Secretariado" para que el Consejo vote si se ordena al Secretariado elaborar un expediente de hechos".[111]

El T-MEC actualmente contiene disposiciones similares para esta etapa; no obstante, contiene un cambio de lenguaje: en lugar de requerir el voto de *las dos terceras partes* de los miembros del Consejo, establece que el Secretariado de la CCA elaborará el expediente de hechos "si al menos dos miembros del Consejo le ordenan hacerlo".[112] En cualquier caso, la CCA continúa manifestando que aplicará el plazo de 60 días hábiles previsto en las Directrices de 2012.[113]

---

[105] Directrices de 2012, introducción.
[106] Directrices de 2012, apartado 10.1.
[107] *Ibid*, apartado 9.8.
[108] T-MEC, artículo 24.28(1).
[109] *Idem.*
[110] ACAAN, artículo 15(2).
[111] Directrices de 2012, apartado 19.4.
[112] T-MEC, artículo 24.28(2).
[113] Véase: CCA, "Herramienta para el seguimiento de peticiones", en <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/herramienta-para-el-seguimiento-de-peticiones/>. Véase también: SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), notificación del Secretariado en conformidad con el artículo 24.28 del T-MEC, 27 de julio de 2021, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-adv_es.pdf> (en la que se aplica un plazo de 60 días hábiles).

Etapa 7. El Secretariado procede a preparar un proyecto de expediente de hechos.

Con arreglo al artículo 15(3) del ACAAN se determinaba que, la elaboración de un expediente de hechos tendrá lugar "sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adoptarse con respecto a una petición".[114] Esta disposición se reproduce en el T-MEC.[115]

Las Directrices de 2012 establecían que el "Secretariado concluirá la elaboración del proyecto de expediente de hechos normalmente en un término de 180 días hábiles contados a partir de que reciba la instrucción del Consejo".[116]

Para la elaboración del expediente de hechos, "el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá [también considerar] 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 [propio] Secretariado o por expertos independientes".[117]

Además de los cuatro puntos anteriores, el T-MEC establece que, en la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado considerará cualquier información "presentada por los comités asesores o consultivos nacionales"[118] o "elaborada conforme al ACA".[119] Asimismo, el nuevo tratado reduce el plazo previsto para completar esta etapa a 120 días calendario.[120]

Etapa 8. Las Partes hacen comentarios en torno al proyecto de expediente de hechos.

De conformidad con el artículo 15(5) del pasado ACAAN, después de que el Secretariado presentaba al Consejo un proyecto de expediente de hechos, "[c]ualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 posteriores a su presentación".[121] En las Directrices de 2012 se interpretaba el plazo asignado a esta etapa como 45 días hábiles.[122] El T-MEC actualmente, en su artículo 24.28(5), ofrece la misma oportunidad de hacer comentarios, aunque en un plazo menor (de 30 días calendario).[123]

---

[114] ACAAN, artículo 15(3).
[115] T-MEC, artículo 24.28(3).
[116] Directrices de 2012, apartado 19.5.
[117] ACAAN, artículo 15(4)(a)-(d).
[118] T-MEC, artículo 24.28(4)(c).
[119] *Ibid*, artículo 24.28(4)(f).
[120] *Ibid*, artículo 24.28(5).
[121] ACAAN, artículo 15(5).
[122] Directrices de 2012, apartado 19.6.
[123] T-MEC, artículo 24.28(5).

Etapa 9. El Secretariado prepara la versión final del expediente de hechos.

De conformidad con lo establecido en el pasado ACAAN, el "Secretariado incorporará las observaciones que procedan en el expediente de hechos final" y lo presentará al Consejo.[124] Con arreglo a las Directrices de 2012, el Secretariado pondrá a disposición del Consejo la versión final del documento y una versión donde se resalten los cambios efectuados, "normalmente dentro del término de 45 días hábiles contados a partir de la [fecha de] recepción de los comentarios de las Partes".[125] Tanto el proyecto como la versión final del expediente de hechos contendrán un resumen de la petición que inició el proceso; un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte interesada, si la hubiese, y cualquier otra información fáctica pertinente considerada por el Secretariado.[126]

Si bien actualmente el T-MEC no modifica esta etapa en forma significativa, sí estipula que el Secretariado "incorporará *esos* comentarios" (de las Partes) en el expediente de hechos final y lo presentará "prontamente" al Consejo.[127] Cabe señalar que el T-MEC no establece un plazo determinado para esta etapa, aunque el Secretariado continúa utilizando 45 días hábiles, tal como se prevé en las Directrices de 2012.[128]

Etapa 10. El Consejo ordena si se hará público el expediente de hechos (ACAAN) o el Secretariado publica el expediente de hechos a menos que dos miembros del Consejo le ordenen no hacerlo (T-MEC).

Con arreglo al artículo 15(7) del anterior ACAAN, el Consejo podrá decidir, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, poner el expediente de hechos final a disposición del público, "normalmente en un plazo de 60 días a partir de su presentación".[129] En la práctica, todos los expedientes de hechos finales se han publicado con unanimidad de votos. Las Directrices de 2012 establecían en forma clara un plazo de 60 días hábiles para completar esta etapa —la última del proceso SEM con arreglo al ACAAN— y estipulaban, además, que "la versión final del expediente de hechos se hará pública tan pronto como esté disponible en los tres idiomas oficiales de la Comisión".[130] Asimismo, añadían que "[i]ndependientemente de la decisión que tome con respecto a la divulgación de un expediente de hechos, el Consejo podrá, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, poner un expediente de hechos a disposición del CCPC".[131]

---

[124] ACAAN, artículo 15(6).
[125] Directrices de 2012, apartados 11.4 y 19.7.
[126] *Ibid*, apartado 12.1.
[127] T-MEC, artículo 24.28(5).
[128] Directrices de 2012, apartado 19.7
[129] ACAAN, artículo 15(7).
[130] Directrices de 2012, apartado 13.1
[131] *Ibid*, apartado 13.3.

El T-MEC redujo el plazo para la publicación del expediente de hechos final a "normalmente dentro de los 30 días [calendario] siguientes a su presentación".[132] Además, con arreglo al nuevo acuerdo, el Secretariado de la CCA pondrá a disposición del público el expediente de hechos final, "salvo que por lo menos dos miembros del Consejo le ordenen *no* hacerlo".[133] El T-MEC no prevé el escenario en que únicamente el CCPC recibe el expediente de hechos.

Etapa 11. Seguimiento y actualizaciones sobre los asuntos objeto del expediente de hechos.

Ni el ACAAN ni las Directrices de 2012 contenían instrucciones orientadas a dar seguimiento a los asuntos planteados en una petición una vez que la versión final del expediente de hechos se haya concluido o publicado; el artículo 15(3) del ACAAN establecía, no obstante, que la elaboración de un expediente de hechos "se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adoptarse respecto a una petición", disposición que se conserva en el artículo 24.28(3) del T-MEC.

En 2014, en respuesta a una recomendación presentada por el CCPC, el Consejo adoptó la práctica de que, en reunión a puerta cerrada en el marco de su sesión ordinaria, las Partes pusieran al día tanto al Consejo como al CCPC respecto de las actividades emprendidas y medidas adoptadas en relación con peticiones concluidas en el año anterior.[134]

El T-MEC contempla ahora dos oportunidades para que la CCA dé seguimiento a un expediente de hechos finalizado. Primera, el Comité de Medio Ambiente "considerará el expediente de hechos a la luz de los objetivos [del Capítulo 24] y del ACA, y podrá proporcionar recomendaciones al Consejo sobre si el asunto planteado en el expediente de hechos podría beneficiarse de actividades de cooperación".[135] En tal sentido, cabe señalar que el artículo 10 del ACA describe 27 actividades de cooperación, en cinco áreas: fortalecimiento de la gobernanza ambiental; reducción de la contaminación y apoyo a economías fuertes, de bajas emisiones y resilientes; conservación y protección de la biodiversidad y los hábitats; promoción del manejo y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales, e impulso al crecimiento verde y el desarrollo sustentable.[136] Segunda, el T-MEC expresamente establece que "[l]as Partes proporcionarán actualizaciones al Consejo y al Comité de Medio Ambiente sobre los expedientes de hechos finales, según sea apropiado".[137]

---

[132] T-MEC, artículo 24.28(6).
[133] *Idem* (énfasis añadido).
[134] CCA (2014), *Declaración ministerial de la Comisión para la Cooperación Ambiental: vigesimoprimera sesión ordinaria del Consejo de la CCA*, Comisión para la Cooperación Ambiental, 17 de julio de 2014, p. 2, en: <www.cec.org/files/documents/comunicados_del_consejo/ministerial-statement-2014-es.pdf> [en lo sucesivo "Declaración Ministerial de 2014"].
[135] T-MEC, artículo 24.28(7).
[136] ACA, artículo 10.
[137] T-MEC, artículo 24.28(8).

El ACA prevé que el Consejo habrá de "considerar [actividades de] cooperación apropiada para los temas tratados en los expedientes de hechos resultantes de […] peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental".[138]

2.3 Evolución del proceso SEM

Primeras directrices y registro público de peticiones

En octubre de 1995, de conformidad con la Resolución de Consejo 95-10, la CCA aprobó las primeras Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte,[139] mismas que fueron ligeramente modificadas casi cuatro años después, en junio de 1999, mediante la Resolución de Consejo 99-06, por la que se adoptaron las Directrices revisadas.[140] Estas pautas rigieron el proceso SEM durante la primera década y media de instrumentación del mecanismo de peticiones y orientaron a la ciudadanía al respecto. Además de delinear los procedimientos a seguir, las Directrices de 1999 establecieron un "registro público" con el fin de proporcionar información a la ciudadanía y facilitar a cualquier persona u organización "conocer los avances de una petición dada en el proceso SEM".[141] Con arreglo a las Directrices originales, el Secretariado tenía la encomienda de facilitar inspecciones públicas y proporcionar fotocopias de los documentos que obraran en sus archivos. En un principio, el registro en línea contenía resúmenes de los documentos de pertinencia para el proceso SEM (petición, respuesta de la Parte, notificaciones del Secretariado y decisiones del Consejo); posteriormente se expandió para brindar acceso a los documentos mismos.[142]

Informe sobre las lecciones aprendidas

En junio del año 2000, el Consejo emitió la Resolución de Consejo 00-09, mediante la cual giró instrucciones al Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) para realizar una revisión pública del proceso SEM.[143] En respuesta, en junio de 2001, el CCPC presentó el documento titulado *Lecciones aprendidas: peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de*

---

[138] ACA, artículo 4(1)(m).
[139] Resolución de Consejo 95-10 (véase la nota 23, *supra*).
[140] CCA (1999), Resolución de Consejo 99-06: "Adopción de las *Directrices revisadas para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*", Comisión para la Cooperación Ambiental, 28 de junio de 1999, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-99-06-es.pdf>.
[141] *Directrices revisadas para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (1999), apartado 15.1; Directrices de 2012, apartado 15.1 (véase la nota 6, *supra*).
[142] CCA, "Registro público de peticiones", en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/>.
[143] CCA (2000), Resolución de Consejo 00-09: "Asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", 13 de junio de 2000, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-00-09-es.pdf> [en lo sucesivo, "Resolución de Consejo 00-09"].

Cooperación Ambiental de América del Norte, informe final para el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental.[144]

Dicho documento presenta los resultados de la revisión pública realizada. El CCPC informó haber recibido comentarios de la ciudadanía en relación con "los plazos, la transparencia y la eficacia y eficiencia" del proceso SEM.[145]

Por cuanto a los plazos, el CCPC resumió los comentarios recibidos en la necesidad expresada de respetar plazos claros para las actividades respectivas del Secretariado y el Consejo.[146] En los comentarios se observa que no existen límites temporales definidos para que el Secretariado examine una petición y determine si cumple con los requisitos establecidos en los artículos 14(1) o 14(2); asimismo, se recomienda establecer una fecha límite para que el Secretariado decida si procede recomendar al Consejo la elaboración de un expediente de hechos.[147] El CCPC también se pronunció en el sentido de que la "falta de recursos humanos y financieros asignados al proceso" merma la eficacia del Secretariado para administrar el mecanismo de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental.[148]

El CCPC resumió los comentarios en que se exhorta a una mayor transparencia en el proceso SEM. En algunos comentarios se sostiene que los expedientes de hechos habrán de "exponer con claridad las conclusiones y recomendaciones";[149] otros critican las cláusulas en materia de confidencialidad establecidas en el ACAAN e invocadas con frecuencia por las Partes,[150] y unos más desaprueban la aparente discrecionalidad absoluta del Consejo para decidir si ordenar o no al Secretariado preparar un expediente de hechos.[151]

En dicho informe se observa que el proceso SEM no establece ningún mecanismo de ejecución legal una vez elaborado un expediente de hechos, y se alude a la posibilidad de que las omisiones documentadas no se corrijan.[152] El CCPC señala que los comentarios recibidos coinciden en la necesidad de implementar "un plan correctivo más adecuado", que contenga "programas tanto preventivos como correctivos".[153] Entre las observaciones recabadas, se plantea que los expedientes de hechos deben incluir conclusiones relativas a la aplicación de la Parte de su legislación ambiental, junto con recomendaciones de medidas ulteriores a emprender por la Parte.[154]

---

144 *Lecciones aprendidas* (véase la nota 8, *supra*).
145 *Ibid.*, p. 10.
146 *Idem.*
147 *Idem.*
148 *Ibid.*, p. 11.
149 *Idem.*
150 *Idem.*
151 *Ibid.*, p. 12.
152 *Ibid.*, pp. 12-13.
153 *Ibid.*, p. 13.
154 *Ibid.*, p. 14.

Con base en estos comentarios, el CCPC concluyó que la elaboración de un expediente de hechos ofrece oportunidades para atraer la atención de la ciudadanía hacia las prácticas de aplicación ambiental de una Parte. Abogó por que el Secretariado se mantenga independiente y se allegue de recursos suficientes para administrar el proceso de peticiones, y recomendó acortar los plazos para revisar una petición.[155]

El CCPC expresó que el proceso SEM podía brindar una mayor supervisión tanto por parte de la ciudadanía como de la CCA[156] y, en ese mismo sentido, propuso que la(s) Parte(s) afectada(s) podría(n) informar a la CCA dentro de un término de doce meses a partir de la fecha de publicación de un expediente de hechos respecto de la atención de los asuntos planteados en la petición. El informe presentado por la Parte en cuestión se haría público habiendo antes dado oportunidad al CCPC de revisarlo y emitir comentarios al respecto.[157] De esta manera, las Partes "estarían dando una auténtica señal del compromiso permanente de la CCA por hacer del proceso [previsto en] los artículos 14 y 15 [del ACAAN] algo significativo, transparente y [eficaz]".[158] El Comité sugirió también procurar "que las respuestas de las Partes se den a conocer con mayor rapidez a los peticionarios" y revocar (o reducir significativamente) el periodo de "suspenso" de 30 días —entonces prescrito— previo a que el Secretariado dé a conocer sus recomendaciones al Consejo [en torno a la elaboración de un expediente de hechos].[159] El CCPC señaló que el derecho de una Parte a acogerse al recurso de la *información confidencial* para evitar su divulgación debería acotarse en forma rigurosa e interpretarse en sentido estricto, de tal manera que no se diluya "la eficacia de un procedimiento cuyas credibilidad y aceptación dependen de la divulgación y el escrutinio públicos".[160]

En junio de 2001, en respuesta al informe *Lecciones aprendidas*, el Consejo publicó la Resolución de Consejo 01-06.[161] En atención a muchas de las recomendaciones del CCPC en relación con el tema de la transparencia, la resolución prevé modificaciones al inciso 10.2 de las Directrices entonces en vigor para establecer que, cinco días hábiles después de que el Secretariado determine que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, tanto la notificación como las razones que motivaron la determinación del Secretariado habrán de integrarse en el registro público de peticiones.[162] La resolución plantea, asimismo, el compromiso del Consejo por cuanto a emitir una "declaración pública explicando sus razones" en los casos en que vote en contra de ordenar al Secretariado la preparación de un expediente de hechos.[163] El Consejo también se comprometió "a realizar sus mejores esfuerzos" y a animar al Secretariado a actuar en consonancia para asegurar que las peticiones se procesen de manera oportuna [dentro

---

[155] *Ibid.*, p. 15.
[156] *Ibid*, p. 18.
[157] *Idem.*
[158] *Idem.*
[159] *Ibid*, p. 19.
[160] *Idem.*
[161] CCA (2001), Resolución de Consejo 01-06: "Respuesta al informe del Comité Consultivo Publico Conjunto (CCPC) de *Lecciones aprendidas* sobre el proceso de peticiones conforme a los artículos 14 y 15", 29 de junio de 2001, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-01-06-es.pdf> [en lo sucesivo, "Resolución de Consejo 01-06"].
[162] *Idem.*
[163] *Idem.*

de los plazos estipulados], de manera que el proceso de una petición se complete en menos de dos años a partir de la fecha de su presentación.[164]

Evaluación del Decenio

En marzo de 2003, el Consejo publicó la Resolución de Consejo 03-02, en la que se establece el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED), de carácter independiente, con el propósito de examinar la instrumentación del ACAAN a diez años de su entrada en vigor y también en ocasión del décimo aniversario del TLCAN.[165] Poco más de un año después, en junio de 2004, el CRED publicó su informe titulado: *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte*.[166]

El apartado 6.3 de dicho informe está dedicado a una evaluación del proceso SEM. Una de las conclusiones del Comité es que el punto de vista de las Partes mismas respecto del mecanismo de peticiones es ambiguo, toda vez que "aunque en público suscriben los valores [en los que el proceso se sostiene] —transparencia, rendición de cuentas, más firme protección ambiental—, en la práctica han buscado acotarlo, por razones no bien apreciadas por los observadores."[167] El informe señala que a muchos funcionarios de gobierno les ha resultado "difícil aceptar" que la CCA —una organización financiada por los gobiernos mismos— tenga facultades para emitir comentarios públicos en torno a "sus decisiones en materia de regulación".[168] Asimismo, identifica una serie de acciones a manos del Consejo que, desde la óptica del CRED, han contribuido a limitar el proceso SEM, a saber:

- desaprobar o rechazar investigaciones de presuntos patrones generalizados de "omisiones en la aplicación en varios expedientes de hechos";
- "limitar el alcance de los expedientes de hechos", y
- "cuestionar la suficiencia de información requerida para que el Secretariado recomiende la elaboración de un expediente de hechos".[169]

Por otro lado, el informe reconoce los beneficios para el medio ambiente derivados del proceso SEM; no obstante, caracteriza los hechos indicativos de tales beneficios como "anecdóticos", dada la inexistencia de un procedimiento obligatorio de seguimiento de los expedientes de hechos.[170] Con todo, una de las concusiones es que el impacto ambiental del proceso —aunque modesto— ha sido positivo.[171]

---

164 *Idem.*
165 CCA (2003), Resolución de Consejo 03-02: "Evaluación del decenio del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comisión para la Cooperación Ambiental, 28 de marzo de 2003, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-03-02-es.pdf>.
166 Informe del CRED (véase la nota 9, *supra*).
167 *Ibid*, p. 45.
168 *Idem.*
169 *Ibid*, p. 47.
170 *Ibid*, p. 48.
171 *Ibid*, p. 49.

El CRED emitió recomendaciones que podrían abonar a una instrumentación más eficaz del proceso SEM y entre las que destacan: buscar mayor claridad en la relación entre las Partes y el Secretariado para proteger la integridad del proceso; ser sensibles ante conflictos de intereses percibidos; formular un paso o etapa de mediación como parte del proceso, con el objetivo de facilitar la resolución de asuntos de aplicación de la legislación, y considerar la presentación de informes voluntarios de las Partes respecto de las actividades de seguimiento de los expedientes de hechos en sus respectivas jurisdicciones.[172]

Por cuanto a este último punto, el CCPC aprobó en 2008 un plan encaminado a adoptar un procedimiento que permitiera dar seguimiento a los expedientes de hechos y giró una recomendación al Consejo con tal intención.[173] Sin embargo, el Consejo respondió que este asunto quedaba al margen del alcance del ACAAN, por considerarse la publicación del expediente de hechos como la etapa final autorizada en términos del Acuerdo y cualquier actividad de seguimiento como una cuestión correspondiente exclusivamente a las Partes en el plano individual.[174]

Revisión de las Directrices

En 2011, las Partes emprendieron un proceso para revisar las Directrices y adoptar las modificaciones pertinentes, iniciativa que comenzó con la creación del Equipo de Tarea para la Modernización del Proceso SEM, por instrucción del Consejo. Después de numerosas reuniones públicas, interacción con el CCPC y evaluaciones externas, la iniciativa culminó con la adopción de las Directrices de 2012, aprobadas con arreglo a la Resolución de Consejo 12-06.[175]

Las Directrices de 2012 entrañan mejoras fundamentales al proceso SEM,[176] siendo una de las de mayor trascendencia el esquema global planteado con plazos definidos para las principales etapas del proceso.

En diciembre de 2013, con ligera antelación al aniversario de los dos convenios, el CCPC dio a conocer la revisión ciudadana a su cargo, intitulada *20 años del TLCAN y el ACAAN: proceso de difusión pública encabezado por el CCPC en 2013* (Revisión de 20 años).[177] Aunque el proceso de difusión y comentarios públicos incluyeron algunas consideraciones en torno al mecanismo SEM, la Recomendación al Consejo 13-04 se centra de manera más general en cuestiones ambientales

---

[172] *Ibid*, p. 58.
[173] CCA (2008), Recomendación al Consejo 08-01: "Peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación: lecciones aprendidas y seguimiento de los expedientes de hechos", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 27 de febrero de 2008, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/jpac-advice-08-01-es.pdf>.
[174] CCA (2008), Respuesta a la Recomendación 08-01 del CCPC, Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 14 de agosto de 2008; disponible únicamente en inglés, en: <www.cec.org/files/documents/jpac_advice_council/7634_Response_to_08-01_en.pdf>.
[175] Resolución de Consejo 12-06 (véase la nota 24, *supra*).
[176] Véase el apartado 2.2 del presente informe.
[177] CCA (2013), *20 años del TLCAN y el ACAAN: proceso de difusión pública encabezado por el CCPC en 2013*, Comisión para la Cooperación Ambiental, en: <www.cec.org/es/publications/20-anos-del-tlcan/>.

sustantivas.[178] Con respecto al proceso SEM, el CCPC recomendó que la CCA centrara su atención en medir los resultados y productos como una consideración clave para los gobiernos, la ciudadanía y los sectores interesados.[179] En conmemoración del vigésimo aniversario del ACAAN, en julio de 2014, la declaración ministerial de la CCA describe nuevas prioridades del Consejo, a saber: *mitigación del cambio climático y estrategias de ada*ptación; *crecimiento verde*, y *comunidades y ecosistemas sustentables*.[180] El Consejo anunció la adopción de una nueva estrategia de información para el proceso SEM, como parte de su compromiso permanente con la transparencia y la modernización del mecanismo de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental.[181] En seguimiento a una propuesta planteada por el CCPC, cada uno de los países ofreció una actualización sobre las medidas adoptadas en relación con las peticiones concluidas en el último año.[182] Desde entonces, la puesta al día de las Partes tiene lugar, por lo general, en sesiones a puerta cerrada, y la información no está a disposición de la ciudadanía.[183]

Cambios en el T-MEC y el ACA

En 2018, se renegociaron el TLCAN y el ACAAN para sustituirlos por el T-MEC y el ACA, respectivamente, convenios que entraron en vigor en julio de 2020.[184] El proceso SEM se incorporó en los artículos 24.27 y 24.28 del T-MEC. Como se indica *supra*, el T-MEC incluye numerosos cambios a los plazos establecidos para el mecanismo de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental. Una diferencia notable estriba en que los términos prescritos en el nuevo acuerdo comercial se miden en días calendario y no en "días hábiles".[185]

Con arreglo al T-MEC, se crearon procedimientos de seguimiento adicionales relacionados con los expedientes de hechos. El Comité de Medio Ambiente dispone de facultades para recomendar al Consejo si los temas abordados en un expediente de hechos podrían beneficiarse de actividades de colaboración.[186] Por otro lado, las Partes deberán poner al día tanto al Consejo como al Comité de Medio Ambiente sobre los expedientes de hechos finales, cuando corresponda.[187]

El ACA sigue definiendo y rigiendo las funciones de la Comisión: el Consejo, el Secretariado y el CCPC. En dicho instrumento se ratifica la obligación del Consejo de tener en cuenta la

---

[178] CCA (2013), Recomendación al Consejo 13-04: "Reflexiones y recomendaciones en torno al vigésimo aniversario del TLCAN y el ACAAN", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 6 de diciembre de 2013, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/advice_13-04-s.pdf>.
[179] *Ibid*, p. 6.
[180] Declaración Ministerial de 2014, p. 1 (véase la nota 124, *supra*).
[181] *Ibid*, p. 2.
[182] *Idem*.
[183] Petición SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*), *Expediente de hechos final*, § 187, 4 de septiembre de 2020, en: <www.cec.org/files/documents/publications/11861-alberta-tailings-ponds-ii-factual-record-north-american-environmental-law-and-es.pdf>.
[184] Véase el apartado 2.1.2 del presente informe.
[185] T-MEC, artículo 1.5 "Definiciones generales" [inicialmente artículo 1.4, pero luego renumerado en apego al Protocolo Modificatorio al Tratado suscrito entre los tres países].
[186] *Ibid*, artículo 24.28(7).
[187] *Ibid*, artículo 24.28(8).

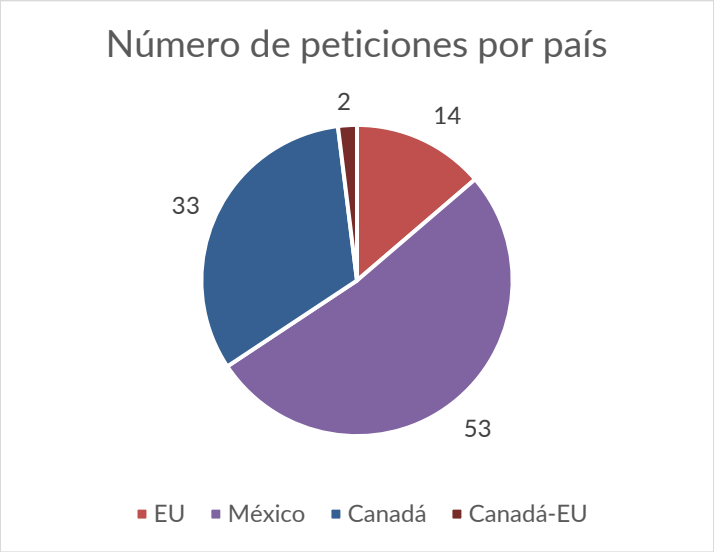
cooperación de pertinencia para los asuntos planteados en los expedientes de hechos.[188] Asimismo, el ACA ordena a las Partes colaborar con el Secretariado aportando información relevante para la preparación de expedientes de hechos,[189] y da instrucciones a la CCA de continuar operando con arreglo a las "modalidades" vigentes según sea necesario, "a fin de reflejar e implementar las disposiciones de este Acuerdo".[190]

3 Presentación de los datos

3.1 Peticiones y peticionarios

Desde el establecimiento del proceso de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental en 1994 hasta diciembre de 2021, se han recibido en total 102 peticiones en relación con los tres países, aunque en proporción desigual (véase la gráfica 1): México ha sido objeto de poco más de la mitad (52%) del total de peticiones, mientras que Canadá da cuenta de más de una cuarta parte, Estados Unidos es la Parte aludida en solamente 14 peticiones, y dos conciernen a Canadá y Estados Unidos en forma conjunta.

Gráfica 1. Número de peticiones por país



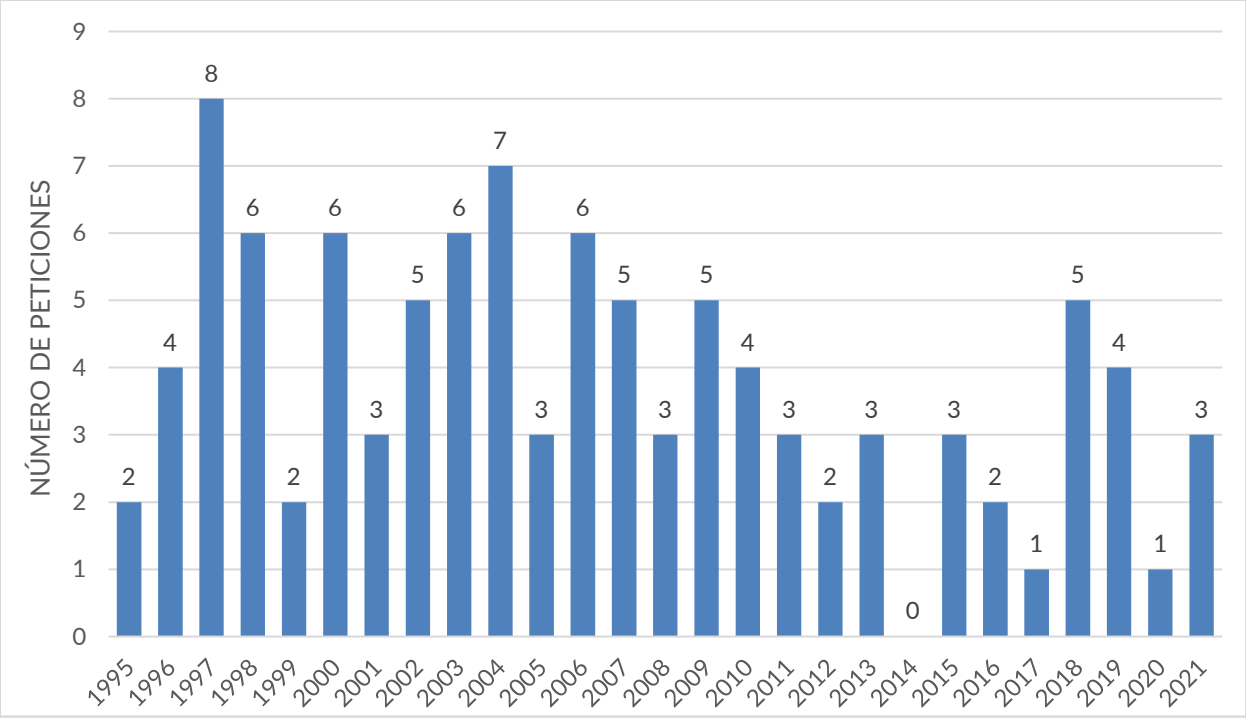
De cierta manera, ya desde la etapa de concepción y definición del mecanismo SEM se esperaba que México fuera objeto de una mayor cantidad de peticiones, reflejo de inquietudes de competidores canadienses y estadounidenses bajo el nuevo régimen comercial.[191] En efecto, México ha sido la Parte gubernamental aludida en más peticiones; sin embargo, la mayoría de los peticionarios han sido residentes y organizaciones de México, más que de los otros dos países.

[188] ACA, artículo 4(1)(m).
[189] *Ibid*, artículo 14.
[190] *Ibid*, artículo 2(3).
[191] Markell y Knox (2012), *op. cit.*, p. 507.

Incluso, se ha señalado que las diferencias en la aplicación de la legislación ambiental en los tres países no se han traducido en impactos cuantificables en el comercio.[192]

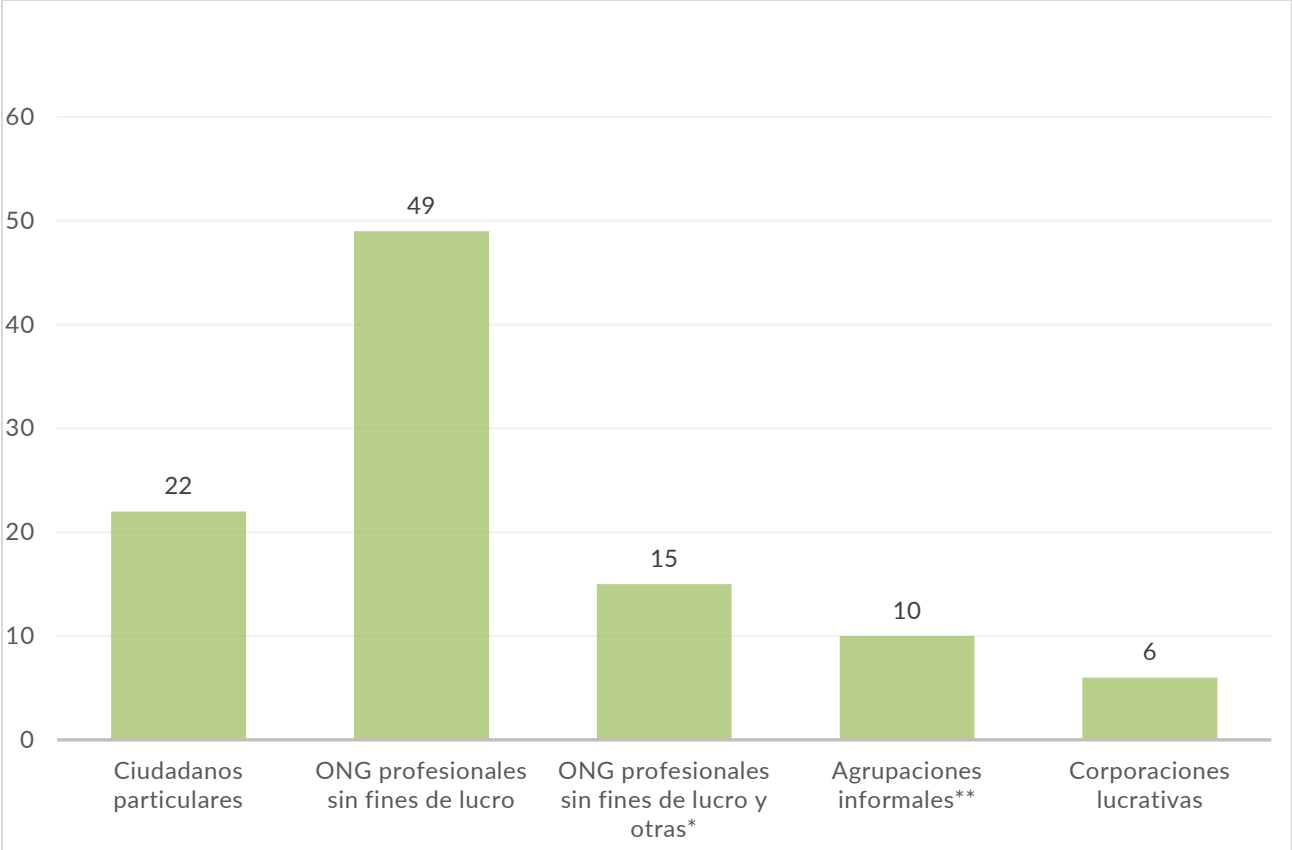
Asimismo, al inicio se sobreestimó el número de peticiones que se recibirían cada año en el marco del mecanismo SEM: si bien éste se conceptualizó como un mecanismo accesible previsto para generar numerosas peticiones al año,[193] lo cierto es que las 102 peticiones recibidas en total en 27 años reflejan un menor aprovechamiento del proceso. Lo más alejado de las expectativas iniciales fue el año 2014 cuando no se registró una sola petición (véase la gráfica 2).

Gráfica 2. Peticiones por año



[192] *Idem.*
[193] *Idem.*

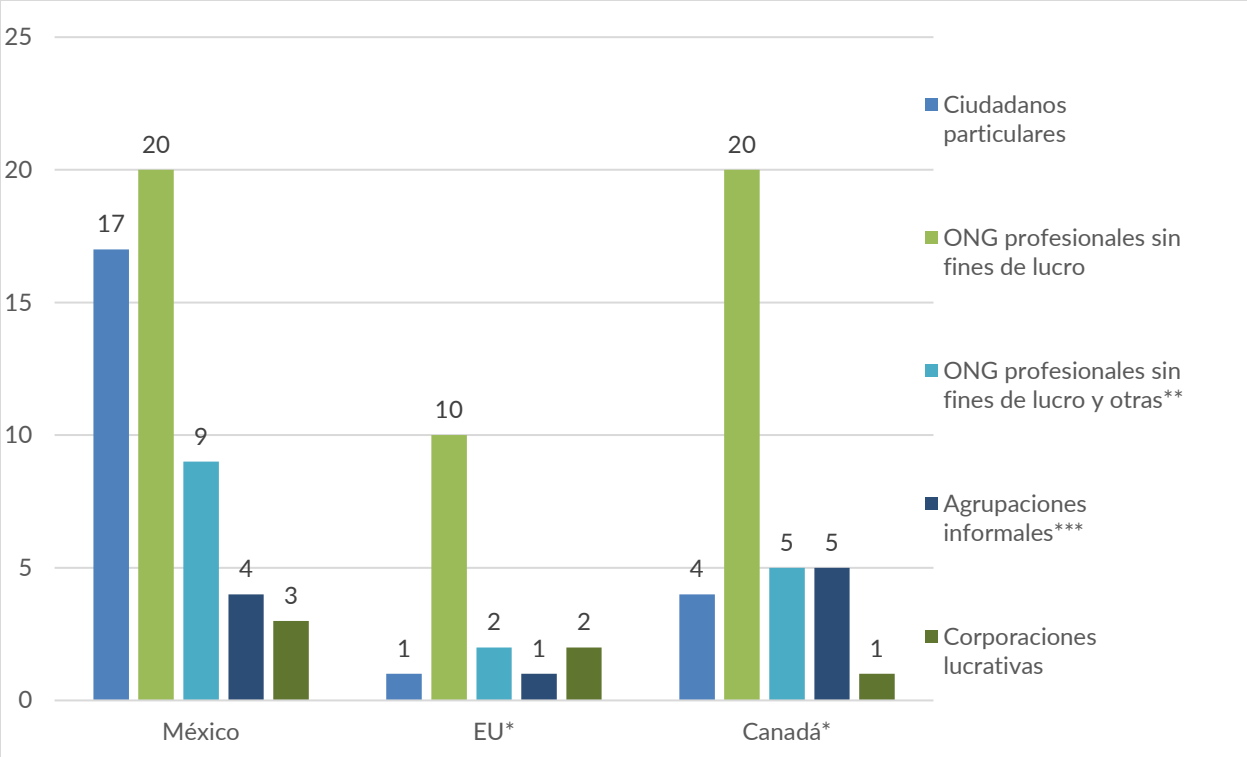
Gráfica 3. Tipos de peticionarios



* Peticionarios que comprenden al menos una organización o grupo profesional sin ánimo de lucro, además de ciudadanos particulares, agrupaciones comunitarias o grupos informales.

Quienes con mayor frecuencia han recurrido al proceso SEM han sido las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro y con personal profesional remunerado (en adelante, "ONG profesionales sin fines de lucro"), más que los ciudadanos particulares o las agrupaciones informales (véase la gráfica 3). Si se tienen en cuenta las peticiones presentadas por múltiples peticionarios, las ONG profesionales sin fines de lucro han participado en casi dos tercios del total de peticiones. Aunque estas organizaciones destacan como usuarias principales del mecanismo en los tres países, es en Canadá y Estados Unidos —y no tanto en México— donde registran una proporción más elevada (véase la gráfica 4). Por otra parte, resulta interesante observar que una gran mayoría (77%) de las peticiones presentadas por ciudadanos o individuos particulares conciernen a México.

Gráfica 4. Distribución de peticiones por tipo de peticionario y país



* Las peticiones concernientes tanto a Canadá como a Estados Unidos (dos) se incluyen en los conteos de ambos países.
** Peticionarios que comprenden al menos una organización o grupo profesional sin ánimo de lucro, además de ciudadanos particulares, agrupaciones comunitarias o grupos informales.
*** Se incluye una petición en la que una agrupación informal y varios ciudadanos particulares figuran como peticionarios.

A lo largo del presente informe, los análisis temporales de la experiencia en relación con el proceso SEM se han dividido en cuatro periodos sexenales (1995-2000, 2001-2006, 2007-2012, 2013-2018), más el periodo de tres años recién concluido (2019-2021), tomando como base la fecha de presentación de cada petición. Esta segmentación temporal se presta para analizar con mayor precisión las diferencias en las características de los peticionarios, los tiempos en que las diversas etapas del procedimiento han tenido lugar y los resultados de las peticiones. Asimismo, al usar estos periodos se facilita la visualización del posible impacto de las Directrices de 2012, adoptadas con el propósito de aportar al proceso mayores accesibilidad, eficacia y puntualidad [entiéndase: una implementación más oportuna, dentro de los plazos estipulados]. Así, es posible observar un punto de quiebre entre 2012 y 2013, en el que se reflejan las repercusiones de las modificaciones implementadas.

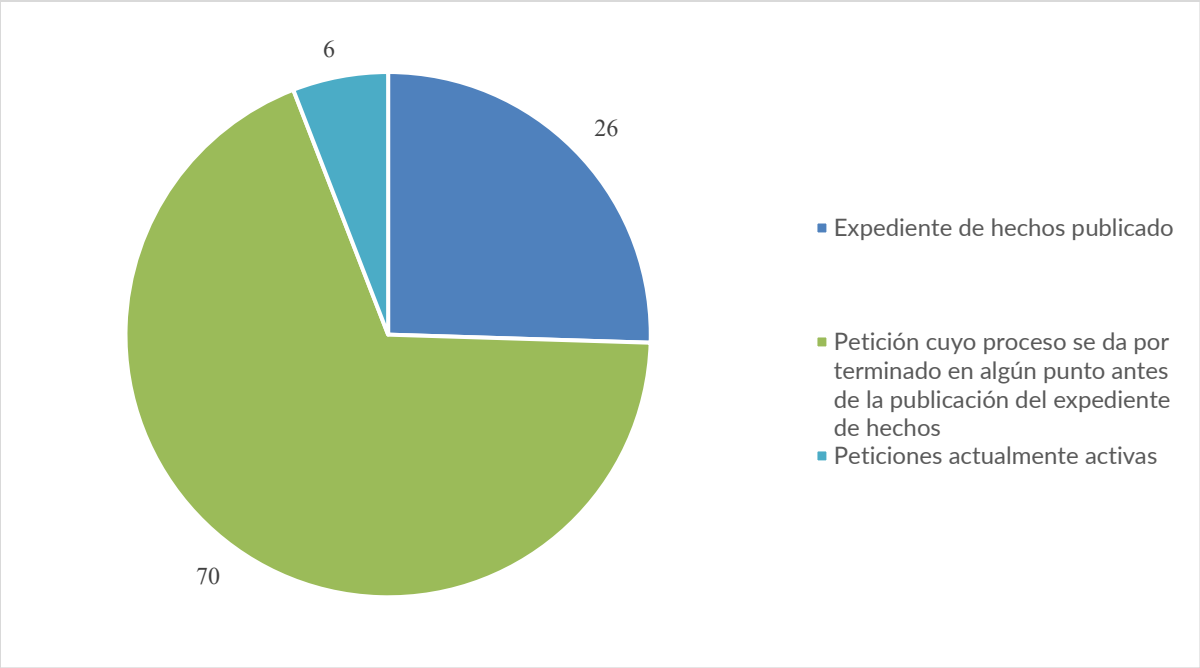
3.2 Expedientes de hechos

Aunque algunos peticionarios observan que el proceso SEM puede tener valor *per se* antes de la preparación de un expediente de hechos, para la mayoría el verdadero objetivo del procedimiento estriba en la elaboración y publicación de dicho documento.

Desde que se estableció el mecanismo, la CCA ha producido un total de 24 expedientes de hechos relativos a 26 peticiones (véase la gráfica 5). Se han registrado dos casos en que dos peticiones se consolidaron y derivaron en un solo expediente de hechos. Seis peticiones

presentadas antes de diciembre de 2021, fecha de terminación del presente estudio, se mantienen activas; el Secretariado se encuentra preparando el proyecto de expediente de hechos para dos de ellas, según las instrucciones giradas por el Consejo, y dos más están en espera de someterse a la votación de dicho órgano.

Gráfica 5. Número de peticiones para las que se publicó un expediente de hechos

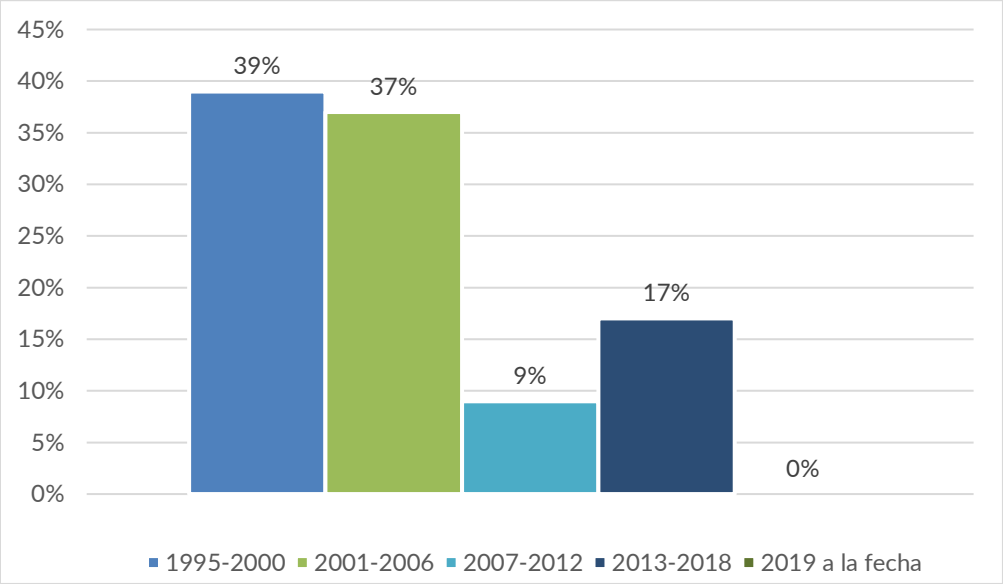


La probabilidad de que una petición derive en un expediente de hechos ha sido, en términos históricos y en promedio, de 25 por ciento; sin embargo, esta proporción ha fluctuado considerablemente con el paso del tiempo (véase la gráfica 6). De hecho, en los primeros doce años de existencia del proceso era mucho más probable que se elaborara un expediente de hechos como resultado de una petición: de las 28 peticiones presentadas entre 1995 y el año 2000, para once (39%) se prepararon expedientes de hechos. En contraste, en el caso de las catorce peticiones registradas en el periodo de 2013 a 2018, únicamente dos (14%) culminaron con la publicación de tales documentos, en tanto que otras dos siguen activas: para una de ellas, el Secretariado se encuentra preparando el expediente de hechos correspondiente, y para la otra ya ha recomendado al Consejo que se amerita la elaboración del documento.[194] Si el proceso de ambas avanza hasta llegar a un expediente de hechos, entonces el porcentaje para dicho periodo será de 28 por ciento.

[194] Véase: SEM-18-002 (*Metrobús Reforma*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 2 de febrero de 2018, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/metrobus-reforma/>. Véase también: SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 3 de octubre de 2018, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/fracturacion-hidraulica-en-nuevo-leon/>.

Por cuanto a las ocho peticiones presentadas entre 2019 y diciembre de 2021, cuatro se dieron por concluidas en una etapa temprana; el Consejo ha autorizado la elaboración de un expediente de hechos para una;[195] otra está pendiente de someterse a la votación del Consejo,[196] y dos más se encuentran en las primeras etapas del proceso.[197] Lo anterior significa que para tal periodo, el porcentaje de peticiones que culminen en la elaboración de un expediente de hechos será de cuando menos 12.5 por ciento, cifra que podría incrementarse por estar tres peticiones aún en estado activo.

Gráfica 6. Porcentaje de peticiones cerradas para las que se publicó un expediente de hechos (por año de presentación)

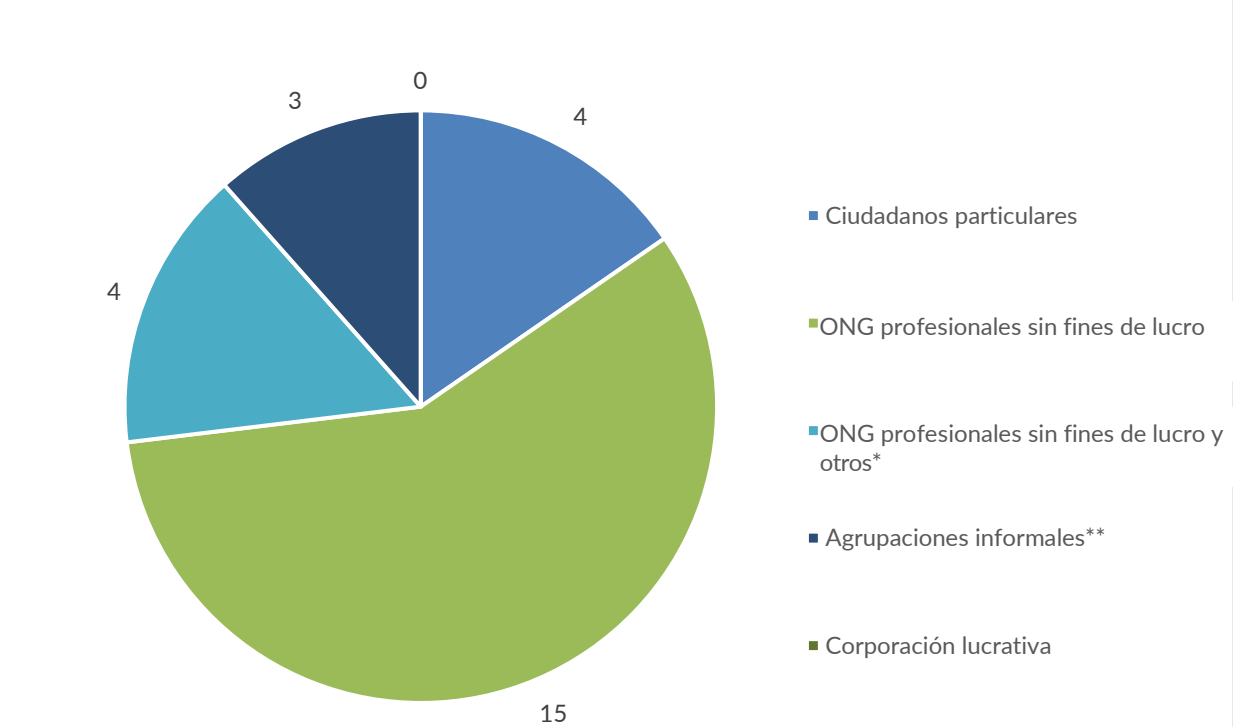


A lo largo de la historia del proceso SEM, las ONG profesionales sin fines de lucro son los peticionarios con mejores resultados por cuanto a que el trámite de sus peticiones haya concluido con la elaboración de un expediente de hechos: 73 por ciento de las peticiones que han derivado en expedientes de hechos fueron presentadas por tales organizaciones; en contraste, estas instancias son responsables únicamente de 62 por ciento del total de peticiones presentadas (véase la gráfica 7). Por otro lado, aunque los ciudadanos particulares dan cuenta de

[195] SEM-19-002 (*Proyecto City Park*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 16 de abril de 2019, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/proyecto-city-park/>.
[196] Véase: SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), petición presentada con arreglo al T-MEC, 17 de diciembre de 2020, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/tortuga-caguama/>.
[197] SEM-21-002 (*Vaquita marina*), petición presentada con arreglo al T-MEC, 11 de agosto de 2021, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/vaquita-marina/>. Véase también: SEM-21-003 (*Ballena franca del Atlántico Norte*), petición presentada con arreglo al T-MEC, 4 de octubre de 2021, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/ballena-franca-del-atlantico-norte/>.

21 por ciento de todas las peticiones presentadas, únicamente 15 por ciento de los expedientes de hechos elaborados corresponden a sus peticiones.

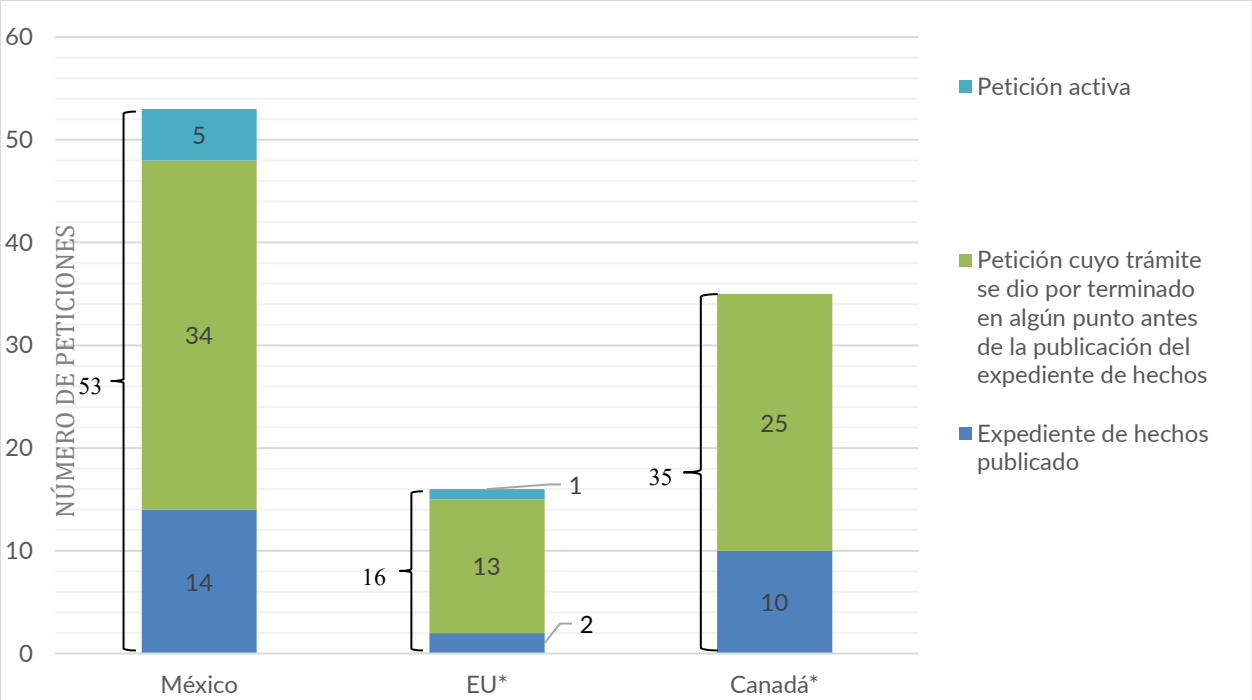
Gráfica 7. Total de expedientes de hechos por tipo de peticionario



* Peticionarios que comprenden al menos una organización o grupo profesional sin ánimo de lucro, además de ciudadanos particulares, agrupaciones comunitarias o grupos informales.
** Se incluye una petición en la que una agrupación informal y varios ciudadanos particulares figuran como peticionarios.

Las diferencias en la preparación de expedientes de hechos entre un país y otro son menos radicales. En total, se han elaborado 14 de estos documentos en los que México es la Parte en cuestión; diez que corresponden a Canadá y dos relacionados con Estados Unidos (véase la gráfica 8). En los dos expedientes de hechos que en este momento se encuentran en preparación, el gobierno mexicano es la Parte interesada. Con todo, las cifras por sí solas no reflejan el panorama completo. Ciertamente, en términos generales, Estados Unidos ha sido objeto de una cantidad considerablemente menor de peticiones que México o Canadá, pero cuando la comparación se efectúa con base en porcentajes, el margen de diferencia se reduce considerablemente: en 29 por ciento de los casos en que México es la Parte aludida y, de igual forma, en 29 por ciento de las peticiones que atañen a Canadá se han preparado expedientes de hechos, en tanto que respecto de Estados Unidos, la proporción —ligera pero no radicalmente menor— se ubica en 20 por ciento.

Gráfica 8. Peticiones que dieron lugar a la elaboración de un expediente de hechos, por país



* Las peticiones concernientes tanto a Canadá como a Estados Unidos (dos) se incluyen en los conteos de ambos países.

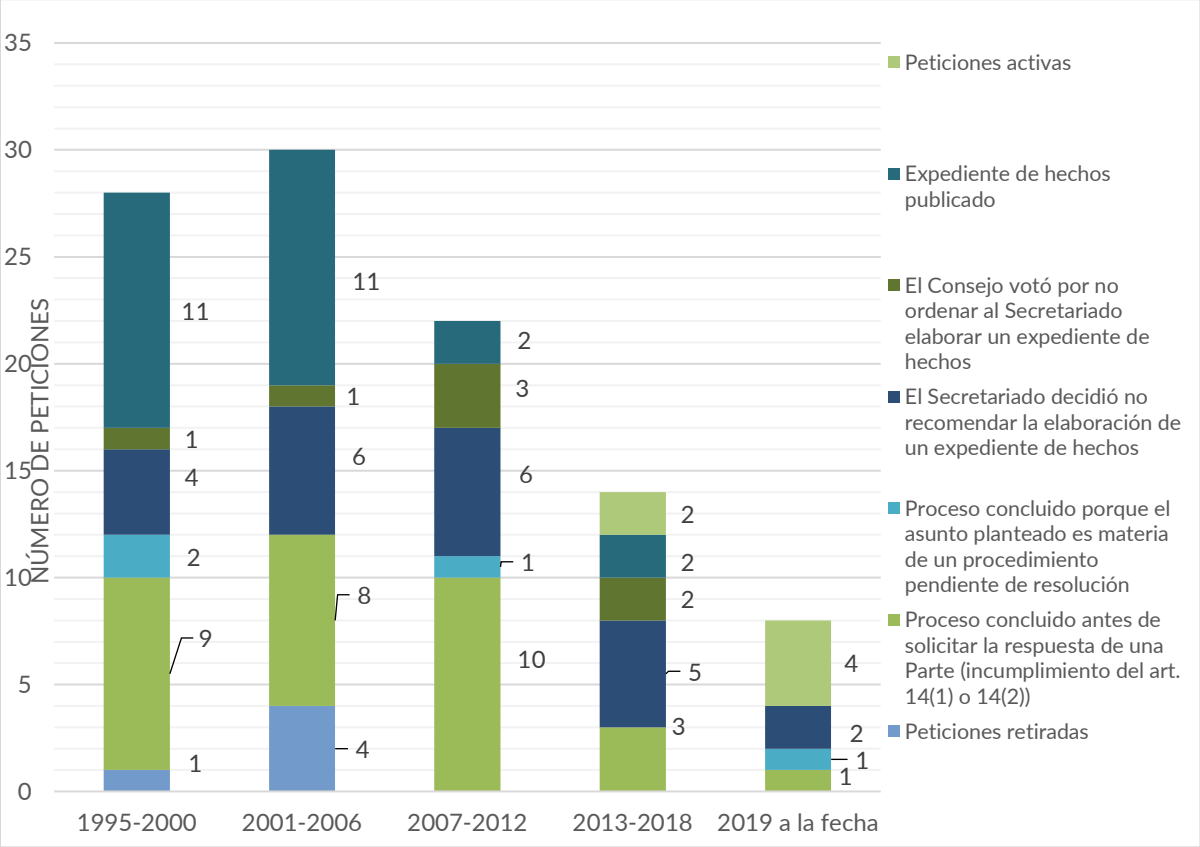
3.3 Otras disposiciones

Las peticiones pueden darse por terminadas en distintos puntos o etapas a lo largo del proceso sin llegar a culminar en la elaboración de un expediente de hechos (véase la gráfica 9).

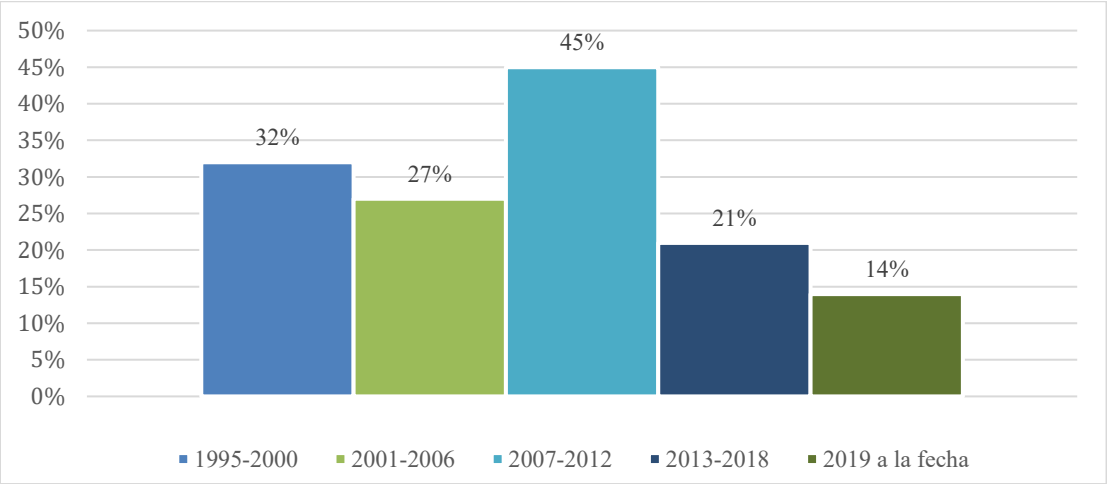
El primer punto que puede motivar que el proceso de una petición se dé por concluido se relaciona con la adhesión a los criterios establecidos en los artículos 14(1) y (2) del ACAAN o 24.27 (2) y (3) del T-MEC. Corresponde al Secretariado efectuar el correspondiente examen de observancia para asegurar que la petición presentada se ciña a los requisitos tanto legales como técnicos del proceso SEM. Por ejemplo, una petición en la que no se demuestre que el asunto planteado se ha hecho del conocimiento de las autoridades competentes de la Parte aludida se daría por concluida conforme a lo establecido en el artículo 14(1) del ACAAN o el 24.27(2) del T-MEC y, en el caso en que una petición no alegue daño, se pondría fin al proceso, de conformidad con los artículos 14(2) del ACAAN o 24.27(3) del T-MEC. El Secretariado es el órgano responsable de emitir estas determinaciones y darlas a conocer.

En términos generales, en aproximadamente 25 por ciento de los casos, el proceso de las peticiones se ha dado por terminado en esta etapa, aunque cabe observar que se registró un importante incremento en este porcentaje para las peticiones presentadas entre 2007 y 2012, periodo en que el trámite de 45 por ciento de las peticiones se dio por concluido en esta primera etapa (véase la gráfica 10).

Gráfica 9. Puntos o etapas en que se dio por terminado el proceso, con base en la fecha de presentación de las peticiones



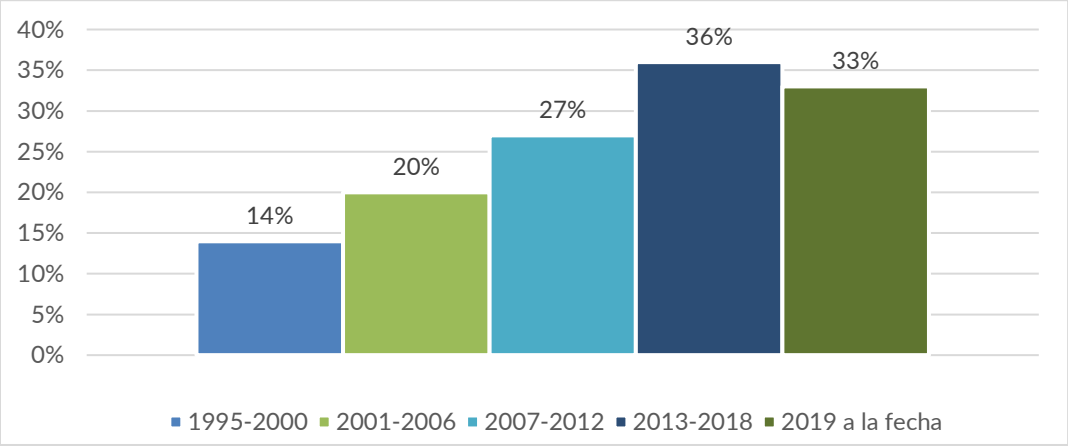
Gráfica 10. Porcentaje de peticiones cuyo proceso se dio por concluido antes de solicitar la respuesta de la Parte interesada



Una vez que la Parte ha presentado su respuesta y aportado al Secretariado información de pertinencia, el Secretariado determina si procede recomendar el asunto planteado para la elaboración de un expediente de hechos. Con el paso del tiempo, han sido cada vez menos las peticiones que superan este punto en el proceso (véase la gráfica 11). Por cuanto a las peticiones

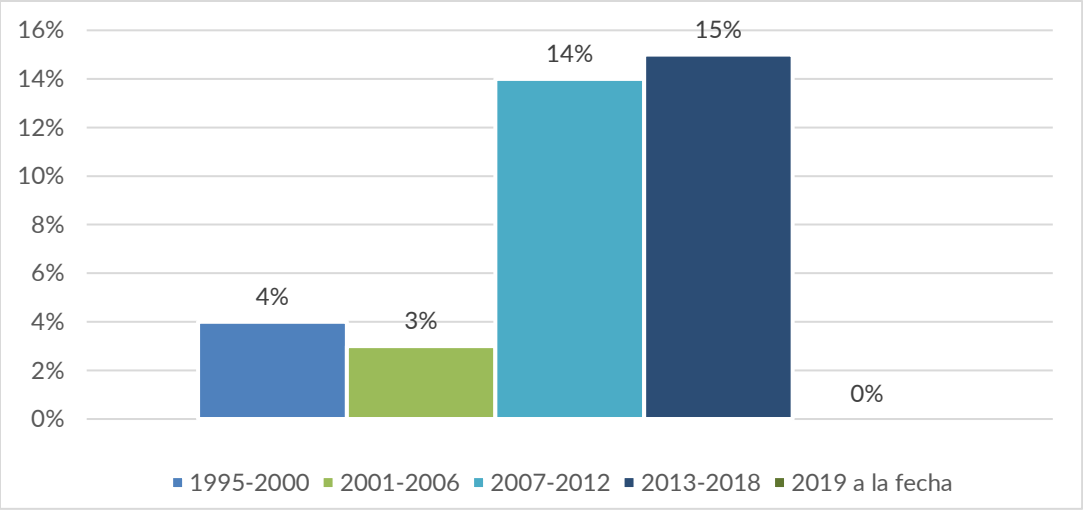
presentadas en los primeros seis años del mecanismo SEM, únicamente en 14 por ciento de los casos se dieron por concluidas en esta etapa, en tanto que en el último sexenio completo (2013-2018) dicho porcentaje se ha más que duplicado, para alcanzar 36 por ciento. En el periodo comprendido de 2019 a la fecha, dos peticiones aún no han llegado a este punto en el proceso y, por consiguiente, el porcentaje final en la gráfica 11 podría verse modificado.

Gráfica 11. Porcentaje de peticiones cuyo proceso se dio por concluido en virtud de que el Secretariado decidiera no recomendar la elaboración de un expediente de hechos



Sólo un porcentaje reducido de las peticiones se dio por terminado obedece a una votación del Consejo girando instrucciones al Secretariado para no elaborar un expediente de hechos (véase la gráfica 12). Se observa que, en los primeros doce años de existencia del mecanismo SEM, en menos de 5 por ciento de los casos el trámite se dio por terminado por este motivo, aunque en los doce años posteriores, 15 por ciento de las peticiones concluyó su proceso de esta manera.

Gráfica 12. Porcentaje de peticiones cuyo proceso se dio por concluido luego de que el Consejo giró instrucciones de no preparar un expediente de hechos



A lo largo de su historia, el Consejo ha votado en contra de que se elabore un expediente de hechos en siete ocasiones (véase el cuadro 2). Respecto del periodo 1995-2000, de doce peticiones para las que el Secretariado recomendó la elaboración de un expediente de hechos, el voto del Consejo fue contrario en sólo en un caso. De manera similar, para el periodo 2001-2006, de las quince peticiones objeto de la misma recomendación por parte del Secretariado, el Consejo votó en contra solamente en un caso. Sin embargo, en lo concerniente a los periodos subsiguientes, las recomendaciones del Secretariado por cuanto a proceder con la preparación de un expediente de hechos se vieron truncadas en mayor proporción: el Consejo giró instrucciones al Secretariado de no elaborar un expediente de hechos para tres de las cinco recomendaciones relacionadas con peticiones registradas entre 2007 y 2012, así como para dos de cinco recomendaciones emitidas por el Secretariado respecto de peticiones presentadas entre 2013 y 2018, con una sexta cuyo voto se encuentra todavía pendiente.

Por cuanto a peticiones presentadas en el periodo de 2019 a 2021, el Consejo votó a favor de girar instrucciones al Secretariado para elaborar un expediente de hechos respecto de una de las dos recomendaciones recibidas, en tanto que para la otra la votación no se ha realizado aún.

Cuadro 2. Votos del Consejo respecto de las recomendaciones del Secretariado

Periodo	Veces en que el Secretariado ha recomendado la elaboración de un expediente de hechos	Votos del Consejo para preparar *a favor* de la elaboración de un expediente de hechos	Votos del Consejo de no preparar un expediente de hechos	Votación del Consejo pendiente
1995-2000	12	11	1	0
2001-2006	15	14	1	0
2007-2012	5	2	3	0
2013-2018	6	3	2	1
2019 a la fecha	2	1	0	1

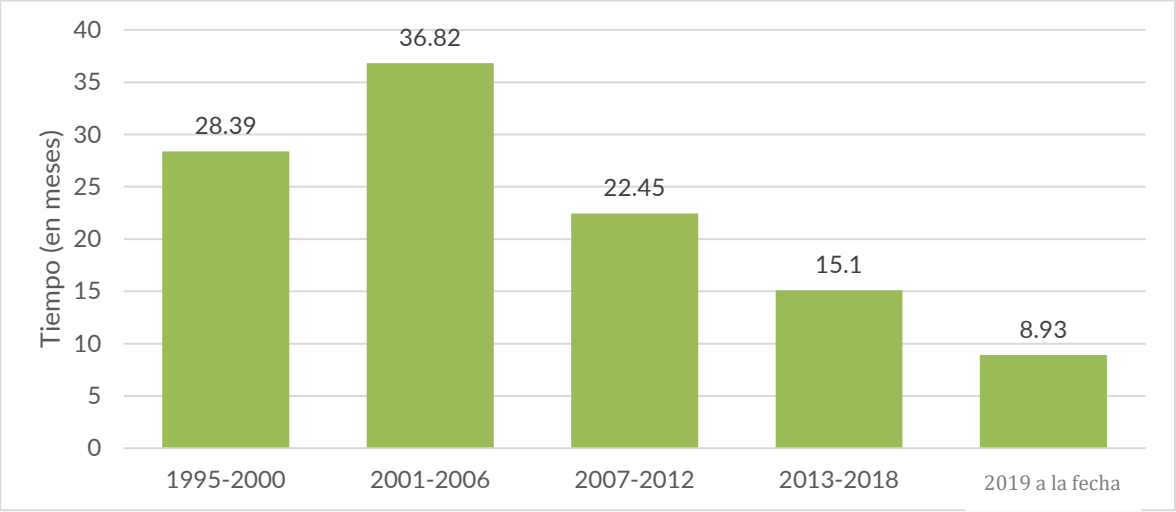
Nota: Conforme al ACAAN, el Consejo votaba a favor o en contra de instruir al Secretariado la preparación de un expediente de hechos. Subsecuentemente, bajo el T-MEC, los miembros del Consejo al ordenan al Secretariado la preparación de un expediente de hechos.

La otra vía en que el trámite de una petición se da por terminado es cuando se retira del proceso, lo cual ha ocurrido en cinco ocasiones en toda la historia de la CCA: peticiones todas presentadas antes de 2007. Destaca el caso de la petición SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), en 2011: los peticionarios solicitaron retirarla del proceso una vez emitido el voto del Consejo en favor de girar instrucciones para elaborar un expediente de hechos con un alcance significativamente menor de lo que el Secretariado había propuesto en su recomendación.[198]

3.4 Plazos y cumplimiento

Otro punto de interés son los tiempos asociados al trámite de las peticiones en el marco del proceso SEM. Las Directrices de 2012 abordan esta inquietud en forma puntual y explícita, toda vez que se había convertido en un problema recurrente. En la gráfica 13 se muestra el tiempo promedio que la CCA demoró en el trámite de todas las peticiones concluidas a la fecha, por periodo. Se observa que para las peticiones presentadas entre 2007 y 2012, el proceso completo supuso, en promedio, 14 meses menos que para las peticiones presentadas de 2001 a 2006, lo cual refleja, por un lado, el probable efecto de las Directrices en el trámite de las peticiones posteriores a 2006 y, por el otro, el hecho de que en los seis años del periodo 2007-2012 se prepararon menos expedientes de hechos (sólo dos). En periodos más recientes se observan plazos promedio de procesamiento más breves, aunque varias peticiones presentadas de 2013 a 2018, así como de 2019 al presente, se encuentran aún activas, lo que podría traducirse en un aumento del tiempo promedio de procesamiento correspondiente a estos periodos.

Gráfica 13. Tiempo promedio del proceso completo, desde su presentación hasta su culminación, para todas las peticiones cerradas



[198] SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Solicitud de retiro de petición por Devon Page dirigida a Evan Lloyd*, 17 de enero de 2011; disponible [solamente en inglés] en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/06-5-not_en.pdf> [en lo sucesivo, "Carta por la que se solicita el retiro de la petición *Especies en riesgo*"].

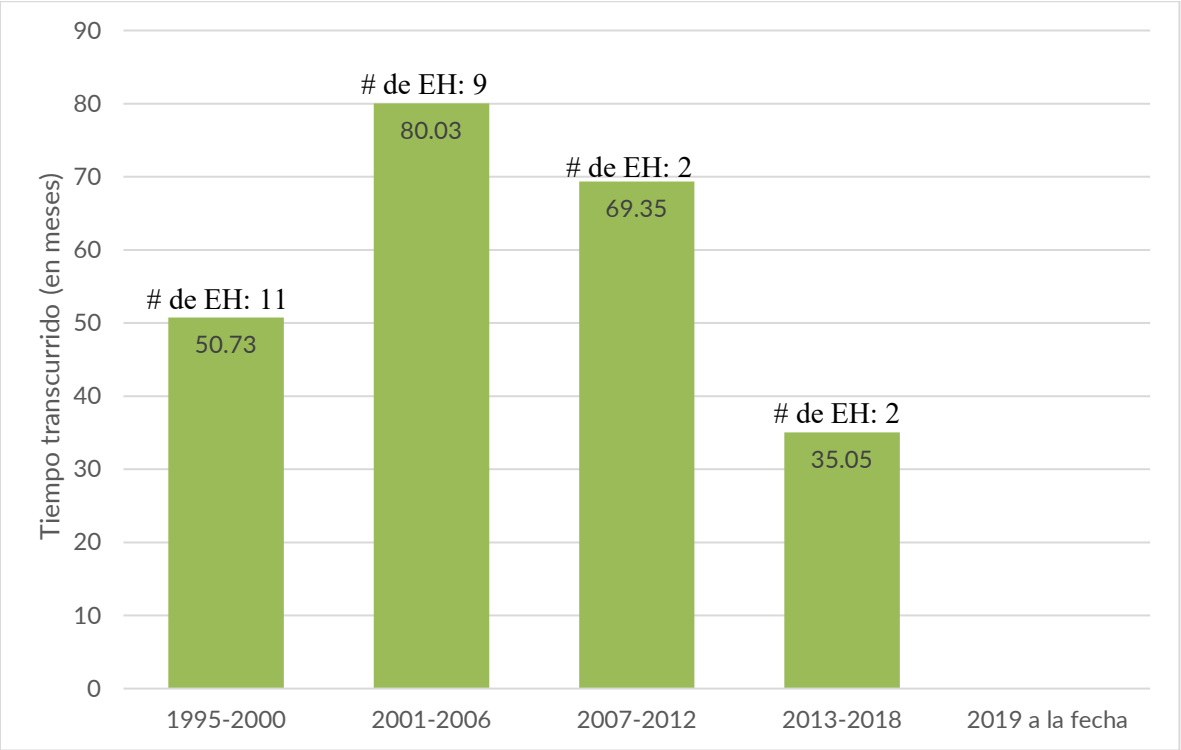
El tiempo que requiere el proceso SEM, desde el momento en que se presenta una petición hasta la publicación del expediente de hechos, es un factor que reviste sumo interés para los peticionarios. En los primeros doce años se elaboraron 20 de los 24 expedientes de hechos producidos a la fecha (véase la gráfica 14). En el periodo 2000-2006, en promedio transcurrieron más de seis años desde el momento de la recepción de las peticiones hasta la publicación de los respectivos expedientes de hechos, en tanto que para el periodo 2007-2012, dos peticiones derivaron en expedientes de hechos finales, con tiempos promedio apenas por debajo de seis años. Para el periodo 2013-2018, dos peticiones han culminado con expedientes de hechos finales, en procesos que han supuesto poco menos de tres años en promedio.

Ahora bien, el Secretariado se encuentra actualmente preparando el proyecto del expediente de hechos correspondiente a la petición SEM-18-002 (*Metrobús Reforma*). Si la CCA cumple con todos los plazos aplicables, el trámite de la petición habrá requerido alrededor de cuatro años (49 meses) desde su inicio hasta su conclusión, lo que se traducirá en un aumento del tiempo promedio para la elaboración de expedientes de hechos correspondiente al periodo 2013-2018, a cerca de tres años con cuatro meses (40 meses). Asimismo, una petición más perteneciente a este periodo —la SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*)— sigue en espera de la votación del Consejo respecto de la recomendación del Secretariado por cuanto a preparar un expediente de hechos: a diciembre de 2021, dicho voto ha estado pendiente por poco más de tres años (38 meses). A manera de contraste, cabe recordar que las Directrices de 2012 establecen que puede esperarse que llegar a la etapa de la publicación del expediente de hechos suceda dentro de los “dos y medio años posteriores a la recepción de la petición”.[199]

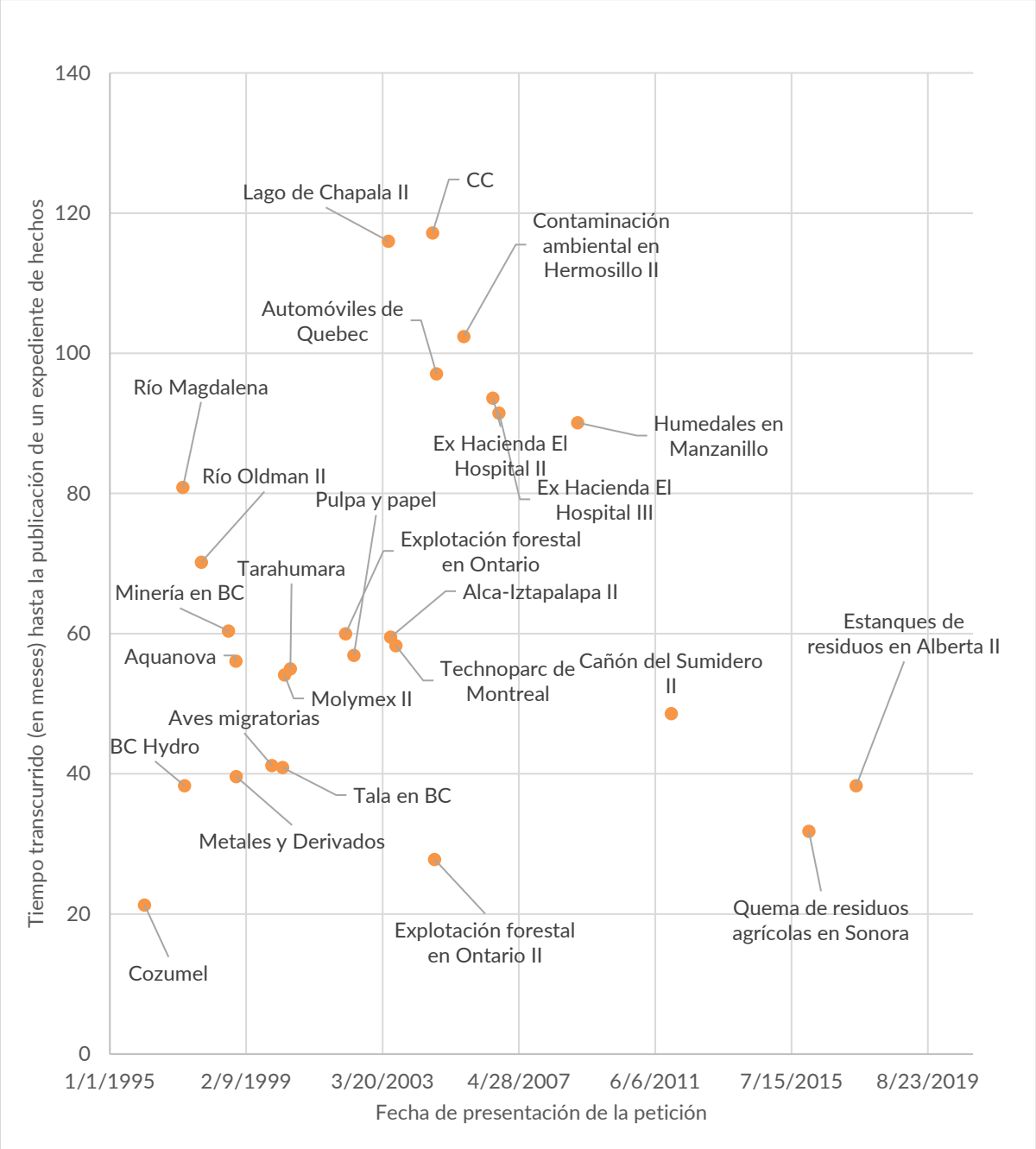
La gráfica 15 muestra el tiempo real transcurrido desde su presentación hasta la publicación del respectivo expediente de hechos para todas las peticiones concluidas que han culminado en tal documento. El plazo más breve fue para el primer expediente de hechos elaborado: el relativo a la petición SEM-96-001 (*Cozumel*), mientras que el más extenso corresponde a la petición SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*) (CC, en la gráfica 15), presentada en 2004, pero cuyo expediente de hechos se publicó en 2014.

[199] Directrices de 2012, “Introducción” (véase la nota 6, *supra*).

Gráfica 14. Tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la petición y la publicación del expediente de hechos final



Gráfica 15. Tiempo transcurrido (en meses), a partir de la presentación de la petición, para la publicación de la versión final del expediente de hechos

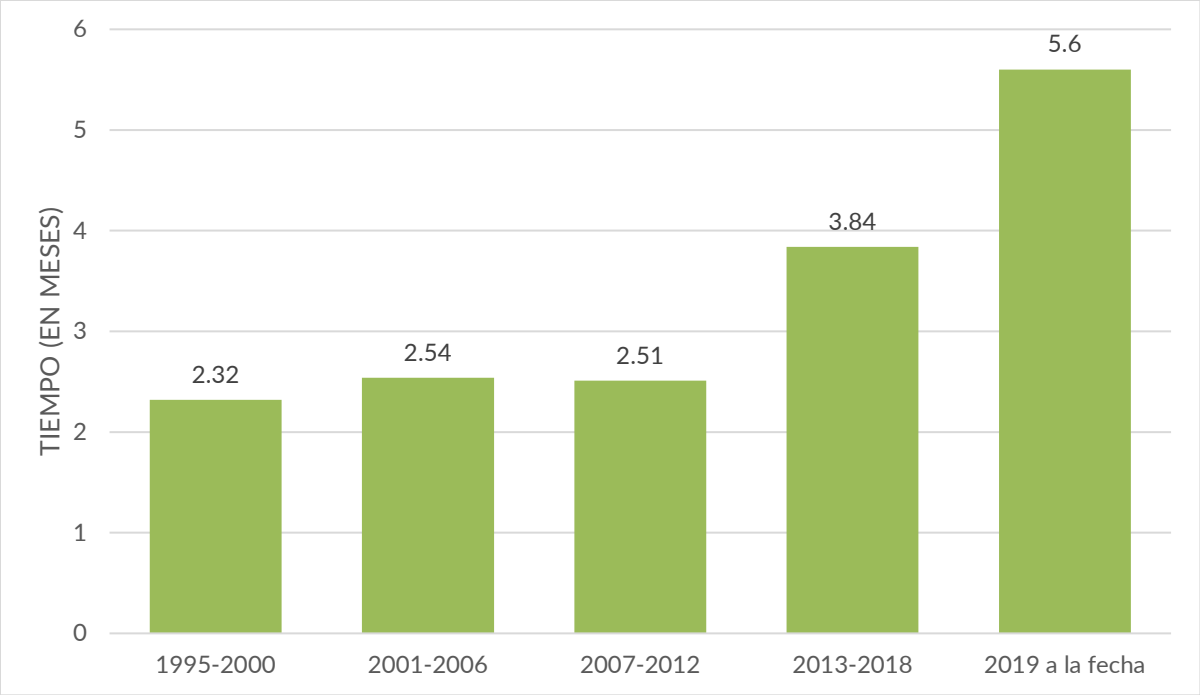


Un análisis más detallado de los pasos o etapas individuales del proceso ofrece una idea de cómo los plazos para la ejecución de los distintos elementos del trámite de una petición han cambiado con el paso de los años. Al respecto, vale la pena detenerse a examinar dos pasos consecutivos en el proceso: la respuesta de la Parte luego de que el Secretariado determina que una petición cumple con los criterios básicos, y la acción de dicho órgano ya sea de notificar al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, o bien de dar por terminado el trámite de la misma. Por cuanto a las peticiones presentadas entre 2007 y 2012, las respuestas de la Parte aludida requirieron, en promedio, dos meses y medio después de que el Secretariado

presentara la solicitud correspondiente (véase la gráfica 16), y las determinaciones del Secretariado sobre si las peticiones ameritaban o no la elaboración de un expediente de hechos, una vez recibidas las respuestas de la Parte gubernamental en cuestión, supusieron casi 15 meses en promedio (véase la gráfica 17).

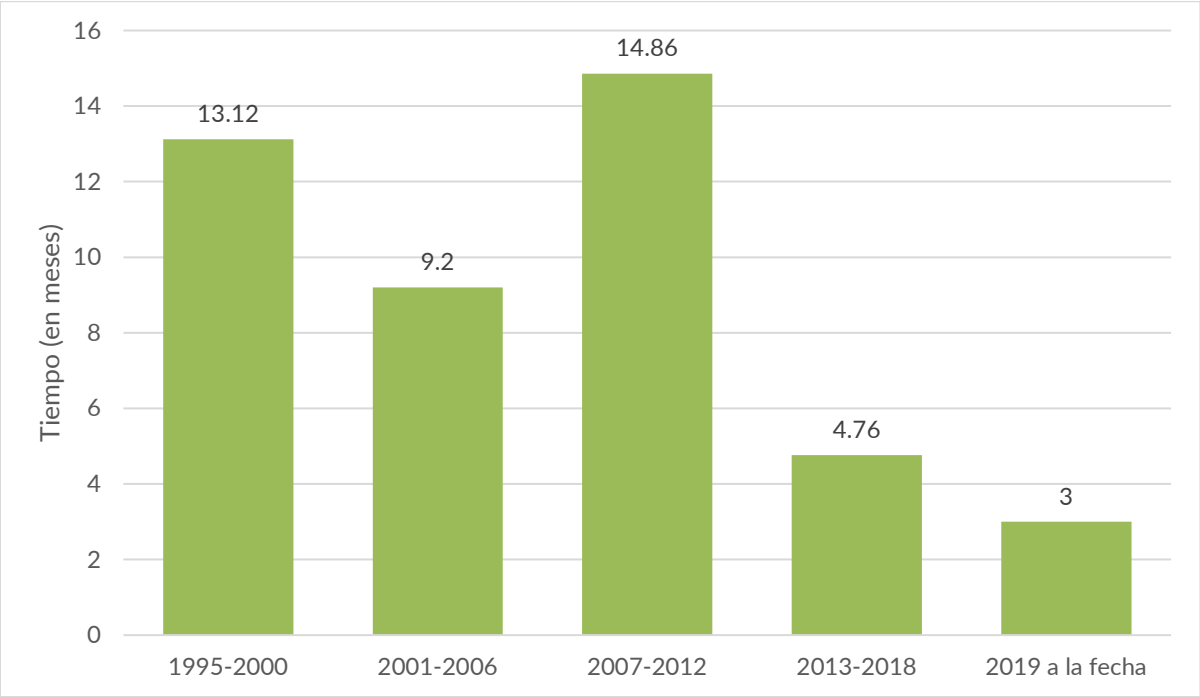
Para el periodo comprendido entre 2013 y 2018 y el más reciente (de 2019 a la fecha), las respuestas de la Parte interesada han llevado más tiempo: un promedio de 5.6 meses (170 días calendario),[200] en tanto que el tiempo transcurrido para que el Secretariado determine si —a la luz de la respuesta de la Parte— se amerita preparar un expediente de hechos ha mejorado considerablemente, reduciéndose a un promedio de tres meses y con cumplimiento del plazo límite de 60 días calendario en todas las peticiones presentadas después de julio de 2020.

Gráfica 16. Tiempo promedio desde que se solicita la respuesta de la Parte hasta que ésta se recibe



[200] Las Directrices de 2012 asignan un término de 30 a 60 días hábiles para esta etapa, mientras que el T-MEC contempla 60 días calendario. Directrices de 2012, apartado 19.2 (véase la nota 6, *supra*); T-MEC, artículo 24.27(4).

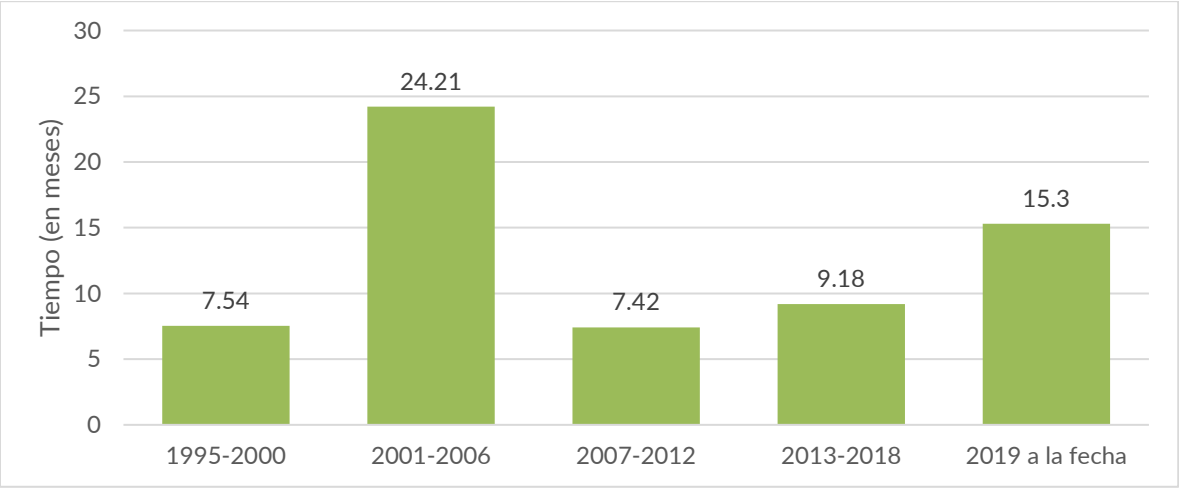
Gráfica 17. Tiempo promedio transcurrido entre la respuesta de la Parte y la determinación del Secretariado sobre si la petición amerita o no la elaboración de un expediente de hechos



El tiempo que ha tomado la votación del Consejo en torno a la preparación de un expediente de hechos han variado en forma considerable (véase la gráfica 18). Las Directrices de 2012, bajo el ACAAN, prevén que dicha votación habrá de efectuarse "normalmente dentro del término de 60 días hábiles contados a partir de que [el Consejo] reciba la recomendación del Secretariado", lo que equivale a poco menos de tres meses.[201] En el caso de las peticiones presentadas entre 2000 y 2006 (anteriores a la publicación de las Directrices de 2012), el Consejo dilató un promedio de más de dos años para votar si ordenar al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos. Aunque dicho lapso se mejoró en forma radical —a siete meses y medio aproximadamente— para las peticiones iniciadas entre 2007 y 2012 (periodo en que el Consejo giró instrucciones al Secretariado no preparar tres de las cinco recomendaciones para la preparación de expedientes de hechos.), los tiempos de las votaciones del Consejo se han prolongado una vez más desde entonces. Respecto del periodo 2013- 2018, todavía queda por votarse la determinación correspondiente a la petición SEM-18-00 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*), misma que al cierre de 2021 llevaba aguardando 14 meses. Para peticiones correspondientes al periodo de 2019 a la fecha, sólo se ha votado en un caso: la SEM-19-002 (*Proyecto City Park*), en que la votación del Consejo tomó 15 meses. Otra recomendación en espera de acción por parte del Consejo concierne a la petición SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), pendiente por cinco meses a finales de 2021.

[201] Directrices de 2012, apartado 19.4.

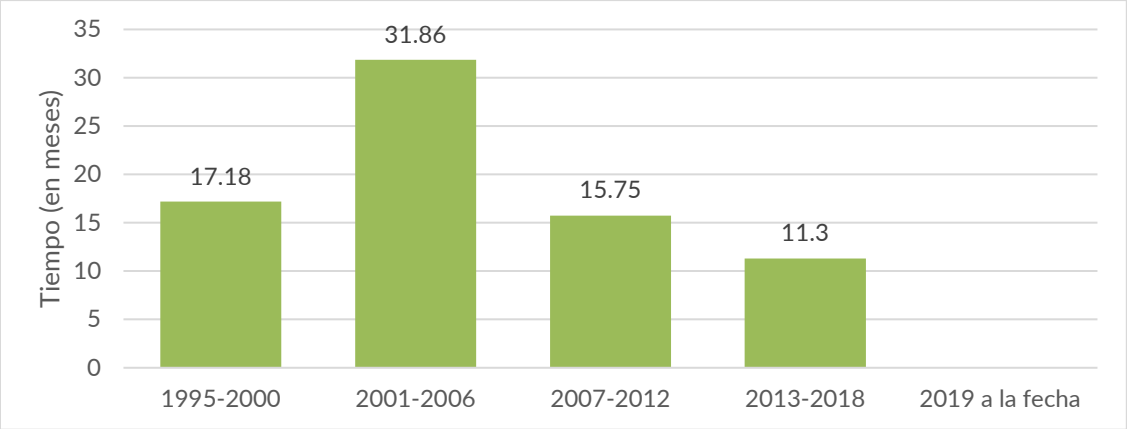
Gráfica 18. Tiempo promedio transcurrido entre la recomendación del Secretariado y la votación del Consejo



Nota: Conforme al ACAAN, el Consejo votaba a favor o en contra de instruir al Secretariado la preparación de un expediente de hechos. Subsecuentemente, bajo el T-MEC, los miembros del Consejo al ordenan al Secretariado la preparación de un expediente de hechos.

Los tiempos que el Secretariado ha requerido para preparar un proyecto de expediente de hechos, una vez que el Consejo ha votado favorablemente, se han abreviado constantemente: de un promedio de casi 32 meses para el periodo 2001-2006 a un promedio de 11.3 meses para el periodo más reciente (véase la gráfica 19).

Gráfica 19. Tiempo promedio transcurrido de la votación del Consejo a la preparación de un proyecto de expediente de hechos



Nota: Conforme al ACAAN, el Consejo votaba a favor o en contra de instruir al Secretariado la preparación de un expediente de hechos. Subsecuentemente, bajo el T-MEC, los miembros del Consejo al ordenan al Secretariado la preparación de un expediente de hechos.

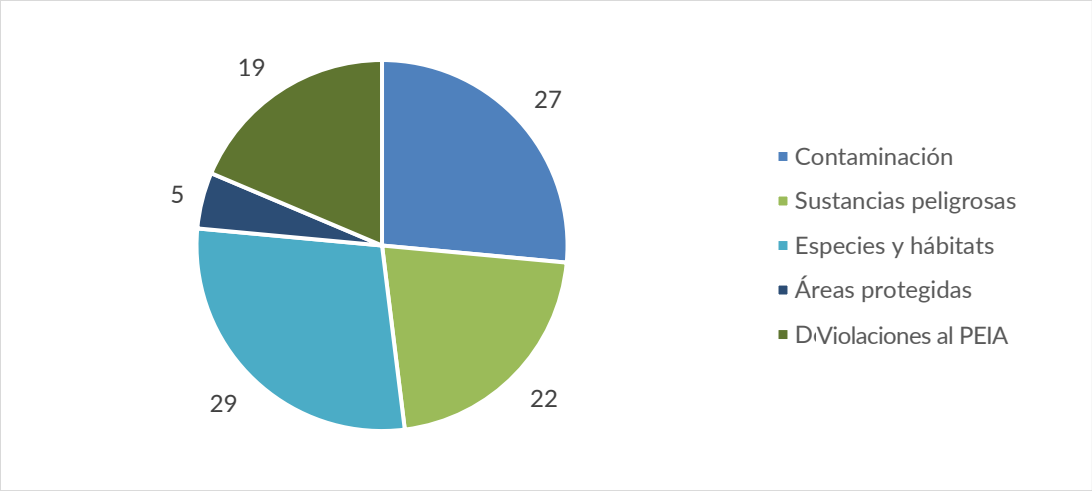
Debe observarse que, a partir de 2006, se ha preparado una cantidad menor de expedientes de hechos. Por consiguiente, aun cuando el Secretariado ha mejorado su capacidad para ceñirse a los plazos prescritos, un aumento en el número de peticiones presentadas o en los votos del Consejo para autorizar la preparación de expedientes de hechos podría poner a prueba esta mayor eficiencia. El Secretariado se encuentra en este momento preparando los proyectos de dos expedientes de hechos (uno correspondiente al periodo 2013-2018, y otro al periodo de 2019 a la fecha), y en espera de que el Consejo emita su voto en torno a dos recomendaciones más, una presentado conforme al ACAAN y la otra conforme al T-MEC .

3.5 Temas de las peticiones

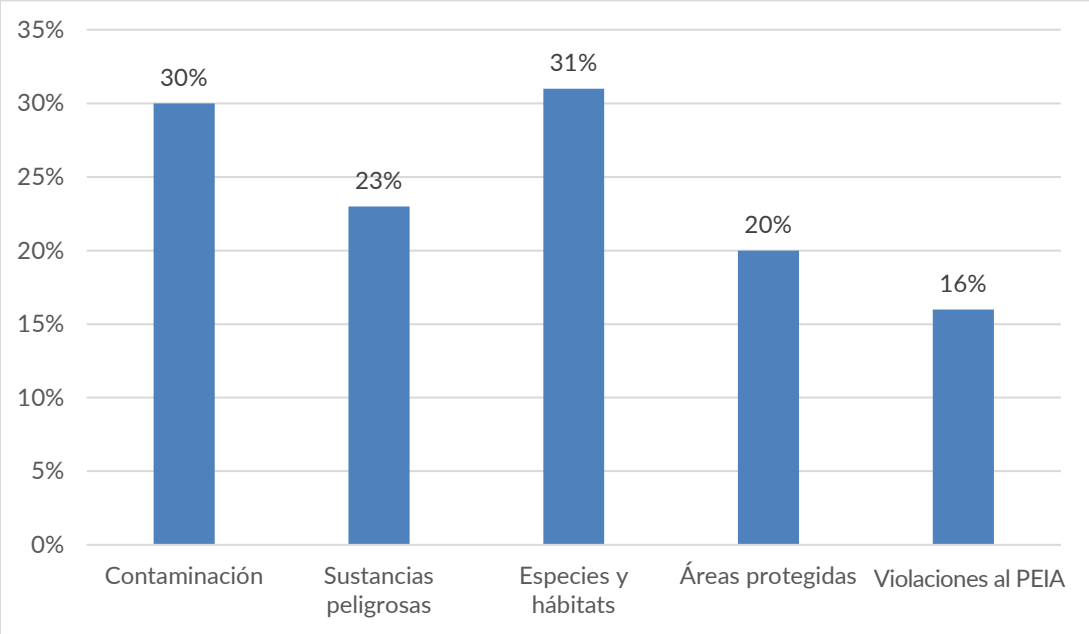
Tanto el ACAAN como el T-MEC definen el término *legislación ambiental* dentro de cuatro áreas temáticas generales: contaminación, sustancias peligrosas e información relacionada, protección de especies y hábitats, y áreas naturales protegidas. En una petición es preciso identificar leyes, reglamentos o disposiciones jurídicas de la(s) Parte(s) aludida(s) que tengan como propósito principal la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana y que correspondan a uno o más de los cuatro ámbitos temáticos enumerados. Cabe señalar, sin embargo, que en la práctica muchos peticionarios han aludido también —como principal aseveración— a omisiones en relación con la aplicación efectiva de garantías procesales, y más específicamente con violaciones al procedimiento de evaluación ambiental (PEIA). Ahora bien, incluso las peticiones centradas en este aspecto (en adelante, “violaciones al PEIA”) han de adherirse a las definiciones establecidas en el Acuerdo o en el Tratado. Así, una petición puede girar simultáneamente en torno a violaciones al PEIA y —por ejemplo— a asuntos relacionados con la contaminación. De las 19 peticiones categorizadas principalmente por alegar violaciones al PEIA, cuatro abordan temas de contaminación, diez tratan sobre especies y hábitats, y cinco se ocupan de áreas protegidas.

Todas las peticiones recibidas se clasificaron en función de las mencionadas categorías para discernir en qué forma se ha utilizado el proceso SEM e identificar los intereses que los peticionarios han procurado proteger. Se encontró que la mayoría de las peticiones han abordado cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación en materia tanto de contaminación como de protección de especies y hábitats (véase la gráfica 20); asimismo, el mayor grado de éxito en términos de elaboración de expedientes de hechos corresponde precisamente a peticiones en esas dos categorías (véase la gráfica 21).

Gráfica 20. Contenido de las peticiones

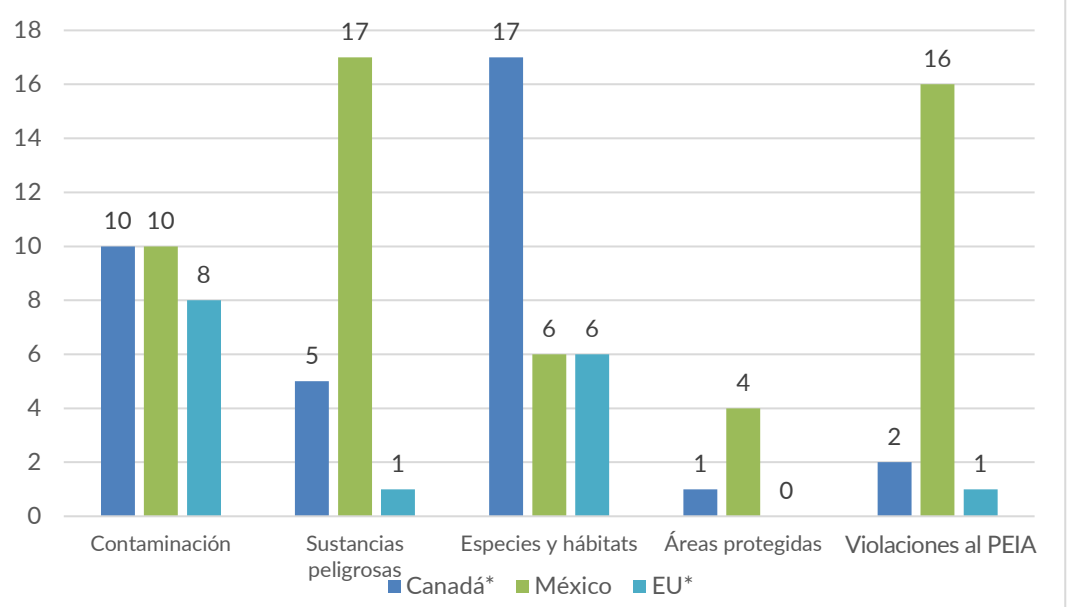


Gráfica 21. Porcentaje de peticiones, por categoría, que han culminado en la elaboración de expedientes de hechos



Aunque México es el país que más frecuentemente ha registrado peticiones relativas a sustancias peligrosas y violaciones al PEIA, Canadá lo ha sido para peticiones sobre protección de especies y hábitats. Las tres Partes quedan bastante empatadas cuando se trata del porcentaje de peticiones relacionadas con asuntos de contaminación (véase la gráfica 22).

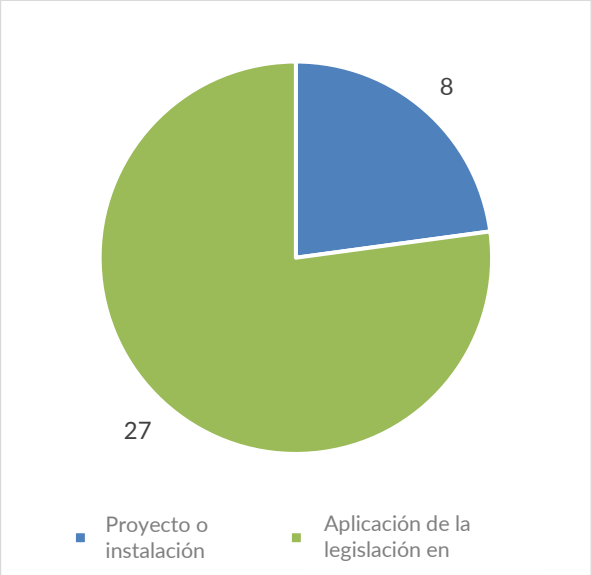
Gráfica 22. Peticiones por categoría y país

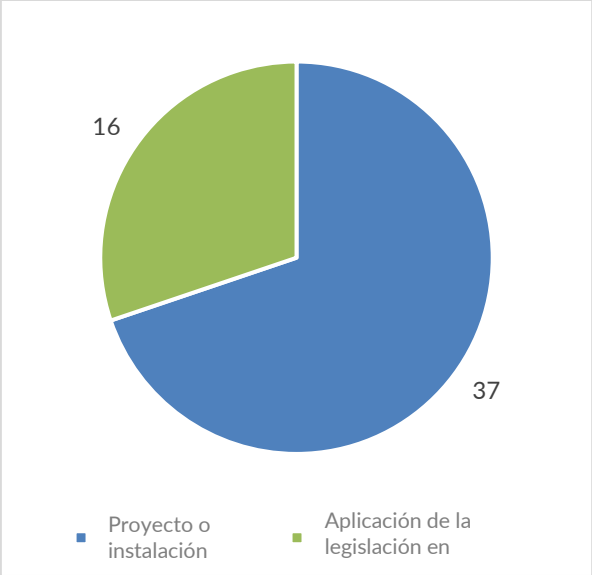


* Las peticiones concernientes tanto a Canadá como a Estados Unidos (dos) se incluyen en los conteos de ambos

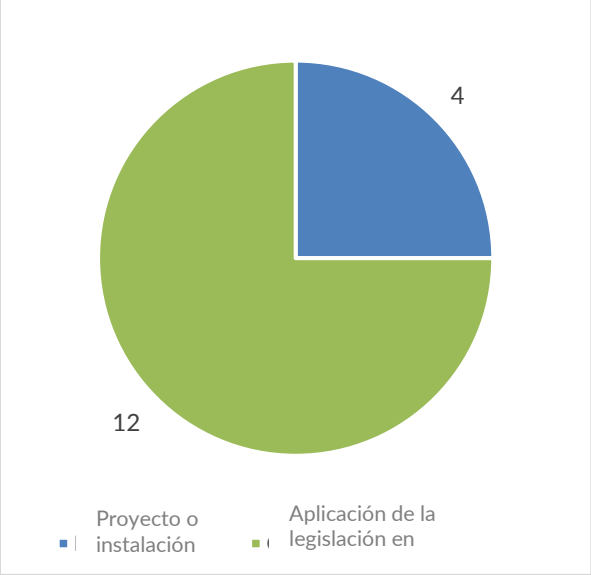
El alcance de las peticiones es otro elemento en el que se registran diferencias adicionales entre las tres Partes. Los datos muestran que tanto para Canadá como para Estados Unidos, la mayoría de las peticiones alegan omisiones en la aplicación efectiva ciertas leyes en particular —peticiones caracterizadas en el presente informe como demandas de "aplicación de la legislación en general"—; en contraste, la mayoría de las peticiones en que México es la Parte aludida se relacionan con un proyecto o instalación en concreto (véanse las gráficas 23-25; obsérvese que las gráficas correspondientes a Canadá y Estados Unidos incluyen las dos peticiones que atañen a ambas Partes). Estas diferencias por cuanto a alcance y contenido de las peticiones ofrecen una perspectiva de cómo las ONG y los residentes de los tres países ven y utilizan el proceso SEM de distintas formas.

Gráficas 23 y 24. Alcance de las peticiones (Canadá y México, respectivamente)





Gráfica 25. Alcance de las peticiones relativas a Estados Unidos



4 Análisis del cuestionario aplicado

4.1 Aspectos generales

La CCA proporcionó al Instituto de Derecho Ambiental (*Environmental Law Institute*, ELI) datos de contacto de todos los peticionarios participantes en el proceso SEM que no solicitaron que su identidad se mantuviera confidencial y de quienes se tenía información actualizada. Por su parte, el ELI intentó encontrar datos de contacto adicionales de peticionarios pasados cuya información había cambiado. Por cuanto a los peticionarios que solicitaron que sus datos permanecieran confidenciales, la CCA se puso en contacto directamente con ellos. Habiéndose logrado identificar a cuando menos una persona de contacto para 86 del total de 102 peticiones presentadas a la fecha, se les hizo llegar un enlace para completar un cuestionario en línea, en el idioma de su preferencia (consúltese el cuestionario completo en el anexo). Cada candidato a tomar parte en la encuesta fue contactado en tres ocasiones con el propósito de incentivar la participación.

El cuestionario en sí generó trece respuestas, aunque cabe señalar que muchos de los participantes en la encuesta habían presentado múltiples peticiones, de manera que los resultados en realidad representan a 24 peticiones (de las 86 para las cuales se identificaron personas de contacto). Ello equivale a un índice de respuesta al cuestionario de 28 por ciento, con representación de 24 por ciento de todas las peticiones históricamente registradas en el proceso SEM. De las respuestas recibidas, ocho correspondieron a peticiones presentadas en 2012 o después de ese año (36% del total de peticiones pertenecientes a ese mismo periodo) y 16 a peticiones anteriores a 2012 (21% de las correspondientes al periodo 1995-2011).

La mayoría de las respuestas al cuestionario procedieron de peticionarios cuyas peticiones aludían a Canadá (52 por ciento), en contraste con el porcentaje del número global de peticiones que corresponde a este país (33 por ciento). Sólo se contó con la representación de tres peticiones en que Estados Unidos era la Parte de interés; es decir, casi 12 por ciento, porcentaje muy de cercano al global de peticiones relativas a Estados Unidos (13 por ciento). Por cuanto a México, a pesar de ser la Parte aludida en 50 por ciento de las peticiones, únicamente le correspondió 38 por ciento de las respuestas al cuestionario. Por consiguiente, al analizar los resultados del estudio, la perspectiva canadiense resulta sobrerrepresentada y la mexicana subrepresentada.

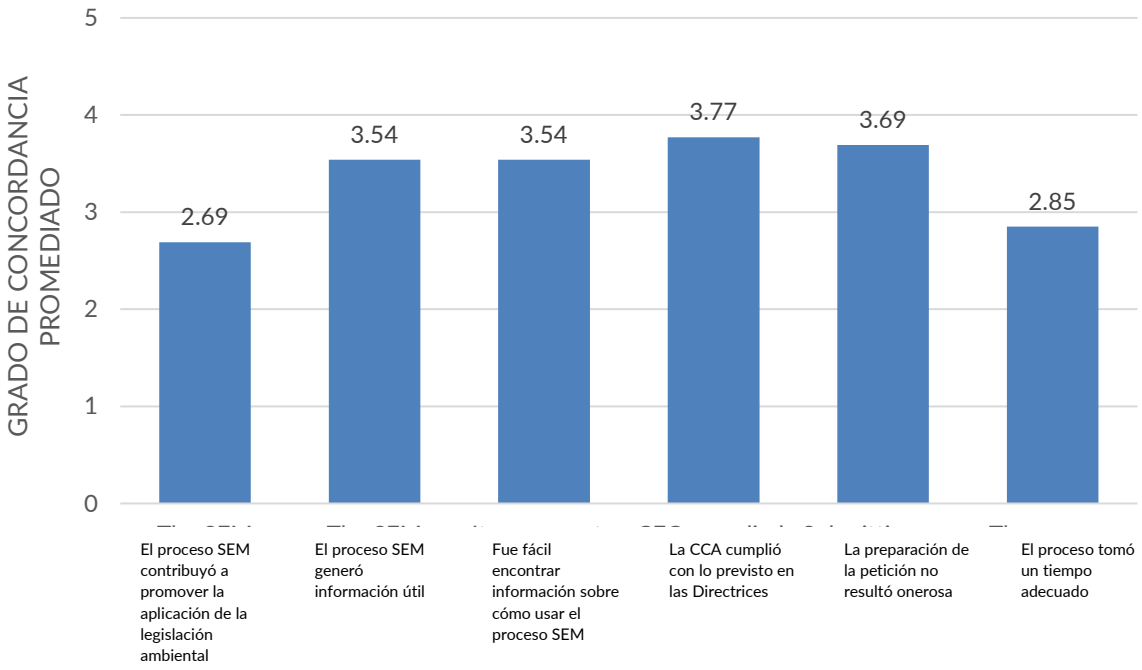
El cuestionario también arroja una sobrerrepresentación de las peticiones que han derivado en un expediente de hechos. De todas las peticiones referidas en las respuestas al cuestionario, 54 por ciento culminaron en la elaboración de un expediente de hechos; 42 por ciento se dieron por terminadas en algún momento antes de prepararse dicho documento, y dos se encuentran aún en el proceso. En contraste, por cuanto al proceso SEM mismo, sólo 26 por ciento del total de peticiones ha motivado la preparación de un expediente de hechos. Ahora bien, esta diferencia resulta lógica y era previsible: es más probable que quienes han tenido éxito en el proceso compartan sus observaciones al respecto.

Por último, casi todas las respuestas recibidas provinieron de ONG profesionales sin fines de lucro: 77 por ciento del total global y 100 por ciento de las respuestas de encuestados cuyas peticiones se presentaron antes de 2012. Si bien tales organizaciones conforman la mayoría de los peticionarios, el porcentaje que les corresponde es de cerca de 60 por ciento. También este patrón resultaba previsible, toda vez que las ONG albergan mayor conocimiento institucional, además de que resulta posible tener acceso a su información de contacto con mayor continuidad, en comparación con los ciudadanos particulares o las agrupaciones informales.

4.2 Análisis

Para la realización de este cuestionario se utilizó una escala de Likert de cinco puntos, lo que permite la categorización numérica siguiente: en total desacuerdo = 1, en desacuerdo = 2, neutral = 3, de acuerdo = 4, totalmente de acuerdo = 5. Cuanto mayor el valor asignado a la respuesta (o sea, más próximo el número a cinco), mayor el grado de concordancia del peticionario respecto de la afirmación planteada en la pregunta (véase la gráfica 26).

Gráfica 26. Respuestas promediadas a las preguntas de valoración con la escala de Likert



Las respuestas promediadas indican que, en general, los participantes en la encuesta mostraron lo mismo cierto desacuerdo que cierta conformidad con las distintas afirmaciones planteadas en el cuestionario. Con un valor promedio de 3.77, la proposición con la que los encuestados estuvieron más de acuerdo fue que la CCA se adhería a lo establecido en las Directrices. Asimismo, los participantes expresaron, en promedio, estar de acuerdo con que “la preparación de la petición no resultó onerosa”. Al respecto, cabe señalar que en otra parte del cuestionario se preguntó sobre el tiempo empleado por los peticionarios en la preparación de sus peticiones. Tres respuestas coincidieron en que les había llevado seis meses; un participante calculó haber

dedicado de tres a cuatro meses, y el resto contestó que les había tomado dos meses o menos (de ésas, dos respuestas señalaron menos de un mes).

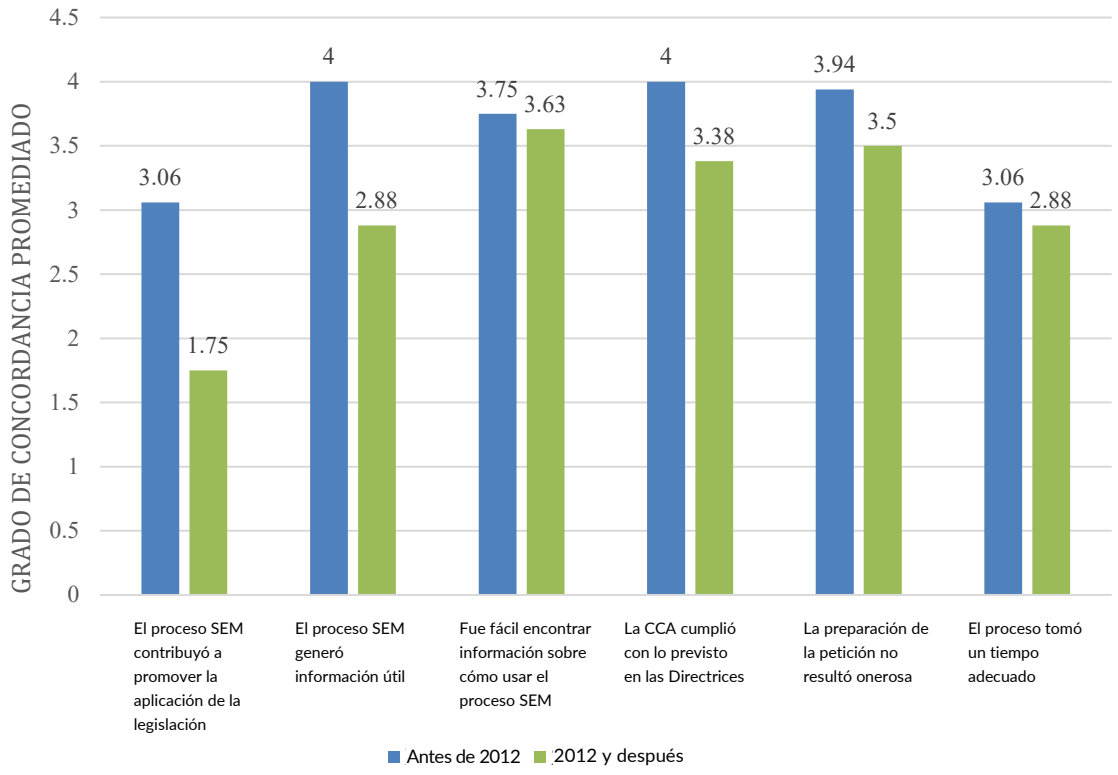
Por otro lado, los encuestados estuvieron con mayor frecuencia en desacuerdo con la idea de que el proceso SEM contribuía a promover la aplicación de la legislación ambiental. De hecho, de los trece participantes en la encuesta, solamente uno estuvo de acuerdo y otro estuvo totalmente de acuerdo con esta afirmación; en contraste, seis estuvieron en desacuerdo o en total desacuerdo (de las seis preguntas de valoración con escala de Likert, ésta fue la que obtuvo más respuestas de inconformidad).

Los encuestados también manifestaron cierto desacuerdo con la afirmación de que el proceso había tomado un tiempo adecuado, agrupándose las respuestas hacia el centro, al expresar la mayoría un punto de vista neutral o negativo. Al ser cuestionados directamente —en formato de sí o no— si consideraban que el tiempo que tomaba el proceso SEM era el adecuado, siete de los trece participantes respondieron con una afirmación. De los seis que respondieron "no" (es decir, para quienes las distintas etapas del proceso habían tomado demasiado tiempo), dos apuntaron a la votación del Consejo como el factor principal de retraso; uno lo atribuyó a la respuesta de la Parte; dos citaron la determinación del Secretariado (aunque uno reconoció que en peticiones más recientes no había sido éste un problema), y un participante que había presentado dos peticiones respondió: "la mayoría de las fechas límite quedaron sin cumplirse a lo largo del proceso de ambas peticiones".

En promedio, con un puntaje de 3.54, los participantes estuvieron en cierta medida de acuerdo en que el proceso SEM generaba información útil. De hecho, tres de los encuestados estuvieron totalmente de acuerdo con esta afirmación y cuatro, de acuerdo; sólo uno expresó total desacuerdo. En términos generales, los participantes respondieron estar en cierto modo de acuerdo en que les había resultado fácil encontrar información sobre cómo usar el proceso SEM.

De manera global, para las seis preguntas de valoración con escala de Likert, el desacuerdo con las afirmaciones se expresó con mayor firmeza en el caso de los encuestados con peticiones presentadas a partir de 2012, en comparación con aquellos cuyas peticiones se presentaron antes de 2012 (véase la gráfica 27). Ello fue así sobre todo respecto a la afirmación de que el proceso SEM contribuye a promover la aplicación de la legislación ambiental; a esta pregunta, los encuestados cuyas peticiones corresponden al periodo anterior a 2012 respondieron, en promedio, con bastante neutralidad, en tanto que las respuestas de los autores de peticiones presentadas en 2012 o con posterioridad se acercan más a estar totalmente en desacuerdo con la afirmación.

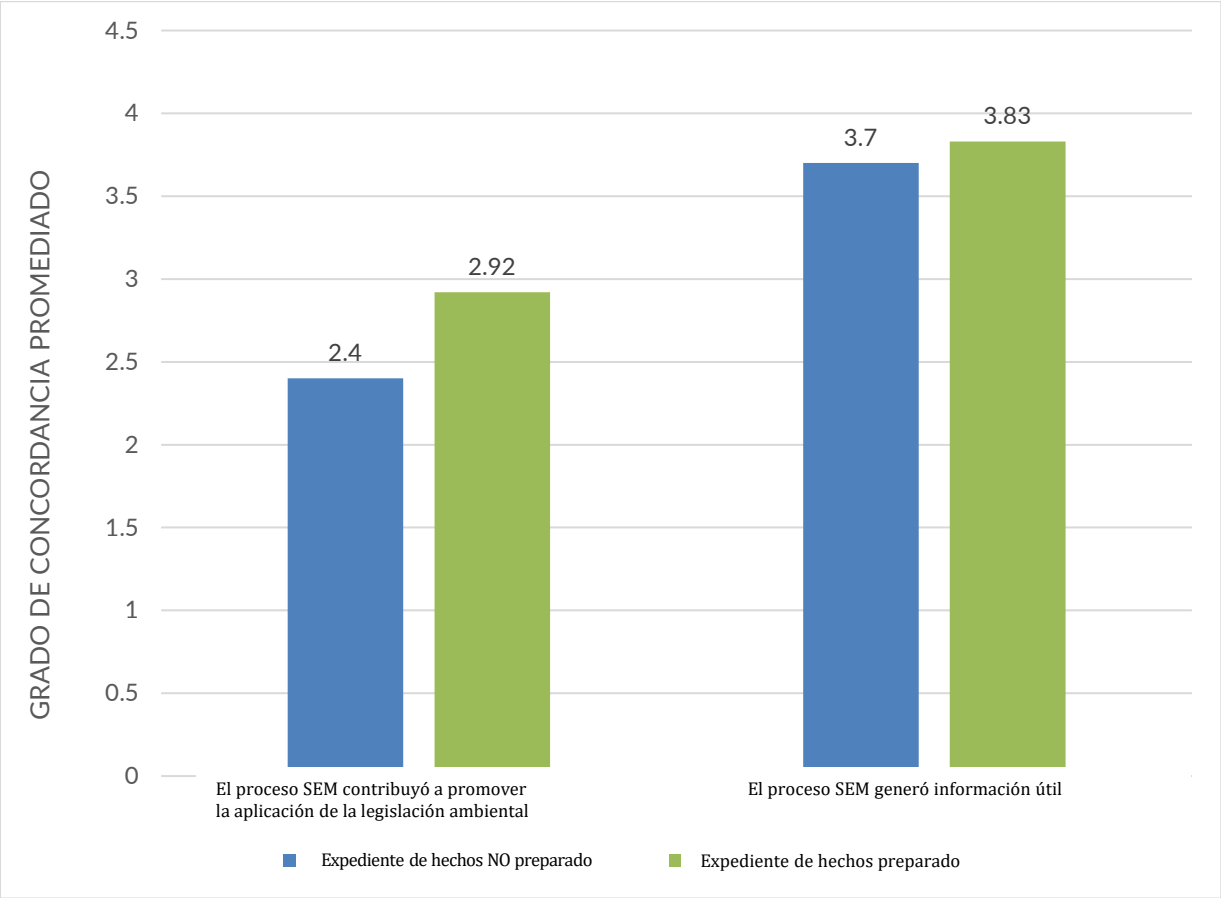
Gráfica 27. Grado de concordancia con las aseveraciones del cuestionario para peticiones presentadas antes y después de 2012



Se observa una diferencia similar en el desacuerdo expresado respecto de la afirmación de que el proceso SEM genera información útil, aunque incluso en el caso de los peticionarios con experiencia posterior a 2012 la respuesta promedio al respecto es bastante neutral. Por cuanto a los tiempos del proceso, si bien éstos se han optimizado desde 2012, los encuestados cuyas peticiones se presentaron en o luego de 2012 disintieron más con la proposición de que el proceso supuso un tiempo adecuado. La diferencia en las respuestas correspondientes a ambos periodos no es muy marcada; sin embargo, estos resultados indican que las mejoras formales logradas en los plazos del proceso SEM no se han visto correspondidas por un aumento equivalente en términos de aprobación por parte de los usuarios. Con todo, cabe mencionar que uno de los participantes cuya petición se presentó en 2012 o después estuvo totalmente de acuerdo con dicha afirmación, aunque no ocurrió así con ninguno de los peticionarios con experiencia previa a 2012.

Otro elemento que incidió en las opiniones expresadas en torno a los aspectos evaluados con estas seis preguntas estriba en si la petición presentada por el participante dio paso —o no— a la elaboración de un expediente de hechos (véase la gráfica 28). Cabe afirmar que, sin llegar a un grado elevado de conformidad, los encuestados cuyas peticiones culminaron en un expediente de hechos estuvieron en general más de acuerdo con la afirmación de que el proceso SEM contribuye a promover la aplicación de la legislación ambiental.

Gráfica 28. Grado de concordancia con las aseveraciones del cuestionario en función de si las peticiones culminaron o no en la preparación de un expediente de hechos



Asimismo, mientras que aquellos cuya petición dio pie a que se preparara un expediente de hechos mostraron estar un poco más de acuerdo con la afirmación de que el proceso generó información de utilidad, lo cierto es que para esta pregunta no hubo mucha diferencia entre ambos grupos. Tal vez ello dé crédito a la idea planteada en varias de las entrevistas por cuanto a que la respuesta de la Parte aludida puede resultar útil aun sin la publicación de un expediente de hechos. Ahora bien, otra pregunta del cuestionario inquirió a los participantes si, en su opinión, la respuesta de la Parte era de utilidad, a lo que —de los diez participantes que recibieron una respuesta de la Parte en cuestión— cinco respondieron afirmativamente y los otros cinco se pronunciaron en contrario.

Es importante observar que, a pesar de la desavenencia general expresada respecto de la afirmación de que el proceso SEM contribuyó a promover la aplicación de la legislación ambiental, ésta fue una de las razones más frecuentemente mencionadas en las respuestas al cuestionario por la cual los participantes decidieron recurrir al proceso SEM. Al ser cuestionados por qué habían decidido utilizar este mecanismo, cinco de los trece participantes mencionaron que habían optado por recurrir al proceso SEM, ante todo, en virtud de las omisiones prevalentes en la aplicación efectiva de leyes y reglamentos, o bien por su interés en promoverla. Un participante de México escribió: “Pensamos que con un expediente de hechos lograríamos impulsar el cumplimiento de la legislación ambiental en México desde una perspectiva general”.

Seis de los peticionarios encuestados mencionaron no tener a su disposición otros recursos (medidas de reparación conforme a la legislación de la Parte) o bien que los recursos a su alcance no funcionaban, en tanto que cuatro indicaron que el proceso SEM ayudaría a dar mayor visibilidad a los temas planteados en sus peticiones. Por último, un participante respondió haber recurrido al proceso SEM como uno más de los numerosos recursos posibles a los que podía allegarse, y otro más señaló haberse inspirado para presentar una petición a partir de conversaciones sostenidas con la CCA.

Sólo cinco de los trece encuestados refirieron que el proceso SEM había cambiado su situación: cuatro de ellos mencionaron cambios como mayores sensibilización y visibilidad en torno a la problemática objeto de las peticiones; el quinto manifestó que el proceso de peticiones había significado un cambio en su situación al permitirle darse cuenta de que ni la CCA ni la Parte aludida cumplían con las expectativas previstas en el ACAAN.

En el cuestionario se pidió también a los participantes compartir lo que, en su opinión, habían sido los mejores aspectos del proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental. Tres de ellos respondieron “no estar seguros”, “ninguno” o haber descubierto que el proceso era infructuoso por lo que no habrían de usarlo nuevamente. Seis de los encuestados indicaron que lo mejor era haber aumentado la visibilidad en torno al asunto planteado, mientras que para dos lo mejor eran los cambios observados en la aplicación de la legislación ambiental como resultado del proceso. Dos peticionarios participantes aplaudieron la información generada por el proceso SEM (en uno de los casos, mediante la creación de un expediente de hechos); otro encomió el carácter directo del mecanismo, y uno más aludió al trato por parte del personal de la CCA: “atento a responder, servicial y de trato muy agradable”. Las respuestas de algunos de los encuestados mencionaron múltiples “mejores aspectos”.

El cuestionario también inquirió acerca de los aspectos más negativos (“difíciles o frustrantes”) del proceso. También en este caso, algunos de los participantes incluyeron en sus respuestas más de un elemento. Un encuestado respondió “no estar seguro” y otro señaló “haberse dado cuenta de que el proceso SEM no revestía seriedad alguna y que, más bien, ¡era como una ‘llave de estrangulamiento’!”. En tres de las respuestas recibidas se plantearon quejas sobre la indulgencia manifiesta en el proceso; cuatro mencionaron la falta de puntualidad (incumplimiento de los plazos establecidos) como la peor parte, y dos más se refirieron a la escasa responsabilidad o rendición de cuentas frente a los peticionarios y al hecho de que sus observaciones o aportaciones no se tomaran en consideración. Dos de los encuestados criticaron la falta de transparencia.

En dos respuestas, los participantes señalaron como aspecto más difícil o frustrante el que se hubiese dado por concluido el proceso de sus peticiones, en ambos casos de manera injusta —en su opinión— como resultado de las acciones de las Partes (una, la votación del Consejo y otra, la determinación del Secretariado con base en lo que el peticionario consideraba una respuesta errónea de la Parte interesada). A decir de uno de los encuestados, la peor parte del proceso consistía en no haber sometido las Directrices de 2012 a una revisión con arreglo a los términos del T-MEC, por lo que —en su opinión— el nuevo proceso resulta confuso. Por último, un participante calificó el proceso como demasiado político, con la siguiente respuesta: “Resultó terriblemente frustrante saber que la presión política del gobierno de [la Parte] hubiera […] dado

pie a la decisión de no recomendar la elaboración de un expediente de hechos. El proceso estuvo lleno de fallos".

Por cuanto a la necesidad de realizar modificaciones al proceso SEM, básicamente once de los trece participantes en la encuesta respondieron en forma afirmativa. Al preguntárseles qué cambios les gustaría ver, cinco respondieron que desearían que hubiera mayor participación del peticionario en el proceso o que las Partes estuvieran menos involucradas; cuatro recomendaron plazos más estrictos o reducidos [y su cumplimiento oportuno] para mejorar la pertinencia del proceso, respecto a lo cual uno de ellos escribió: "Es preciso agilizar los tiempos de respuesta de las Partes: una vez aprobada la elaboración de un expediente de hechos, no habría necesidad de consulta previa a la publicación y para el posterior seguimiento, en acompañamiento al proceso de mejoramiento ambiental". Cuatro peticionarios sugirieron mejorar la rendición de cuentas y tres manifestaron su interés por que el proceso ofrezca un mecanismo de seguimiento o medidas de reparación. Por último, uno de los encuestados exhortó a crear nuevas directrices con arreglo a las disposiciones del T-MEC.

4.3 Comparación con el cuestionario del CCPC

El estudio objeto del presente informe no es el primero de su tipo: en 2011, el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la CCA, cuya función principal estriba en asesorar al Consejo respecto de asuntos ambientales a través de la participación ciudadana, emprendió un estudio similar, con aplicación también de un cuestionario. Se recibieron 15 respuestas en representación de 24 peticiones.

Algunas de las preguntas en ambos cuestionarios guardan cierta similitud. Por ejemplo, el CCPC preguntó: "¿Fue adecuado el tiempo de respuesta de la CCA?". Las respuestas, en 77 por ciento de los casos, fueron negativas. Diez años más tarde, al inquirir en el presente estudio sobre si el tiempo necesario para las distintas etapas del proceso SEM había sido apropiado, sólo 46 por ciento de las respuestas indicaron que no.

El CCPC preguntó acerca de la dificultad para recabar información en torno al proceso SEM (con dos opciones de respuesta: fácil o difícil) y 95 por ciento de los encuestados respondió que había sido fácil. Debido a que la pregunta comparable en el caso de la presente evaluación se formuló con base en una escala de Likert, las respuestas no son exactamente equivalentes o del todo comparables; con todo, cabe señalar que sólo 62 por ciento de los participantes en la encuesta reciente manifestó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con la afirmación: "Fue fácil encontrar información sobre cómo usar el proceso SEM".

En algunas áreas, las respuestas a ambos cuestionarios son un reflejo entre sí (casi una réplica). En la encuesta realizada por del CCPC, por ejemplo, 33 por ciento de los participantes respondió haber percibido un cambio en la situación planteada en su petición como resultado del proceso SEM. En la encuesta del presente estudio, el porcentaje fue muy similar (38%). Asimismo, en ambos estudios la mayoría de los encuestados amplió su respuesta al respecto señalando que el proceso había contribuido a generar mayor conciencia o aportado información adicional, en vez de traducirse en cambios reales en políticas.

En ambas encuestas, los participantes indicaron que el proceso SEM debía modificarse: 92 por ciento de las respuestas en el estudio del CCPC de 2011 y 83 por ciento en el cuestionario objeto del presente informe. En el estudio reciente, una de las respuestas urgía a la CCA a "dar un seguimiento más eficaz" a los expedientes de hechos; cuatro participantes mencionaron problemas concretos por cuanto a los tiempos o plazos, aunque uno de ellos agradeció la "observancia actual por parte de la CCA de los términos establecidos", y prácticamente todos los encuestados solicitaron mayor "rendición de cuentas", con algunas recomendaciones respecto de la participación de los peticionarios en las etapas posteriores a la presentación de la petición. Se observa que estos resultados guardan consonancia con los comentarios recibidos como parte del cuestionario del CCPC.

5 Hallazgos

En el presente apartado se examina el desempeño del proceso SEM a partir de cuatro interrogantes:

- ¿Ha facilitado el proceso una participación ciudadana significativa?
- ¿Se ha mantenido la credibilidad institucional respecto del proceso SEM?
- Se ha generado, gracias al mecanismo SEM, información a la que de otra manera no se habría tenido acceso
- ¿Ha contribuido el proceso a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental?

Los hallazgos presentados emanan de una exhaustiva revisión de documentos de la CCA relativos al proceso SEM, así como de un análisis de datos de las 102 peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental recibidas desde 1994 hasta diciembre de 2021, al igual que de las respuestas al cuestionario y las entrevistas estructuradas efectuados como parte de la presente evaluación. Cabe destacar que el material producto de las entrevistas, de conformidad con las reglas básicas de este tipo de ejercicio, más que atribuirse a una persona en concreto, se considera en relación con el papel que la persona desempeña en el proceso SEM (ya sea que se trate de un funcionario en funciones o exfuncionario de gobierno, exfuncionario de la CCA, académico o peticionario). Asimismo, en el análisis se incorporaron también —en la medida de su utilidad— trabajos académicos de pertinencia y evaluaciones previas del proceso SEM, materiales todos identificados en la bibliografía.

5.1 ¿Facilita el proceso una participación ciudadana significativa?

***Hallazgo*: El proceso SEM ha facilitado una participación pública significativa, aunque también ha presentado algunos obstáculos a dicha intervención.**

El proceso SEM se concibió con la finalidad de promover y facilitar una participación ciudadana significativa en la protección del medio ambiente de América del Norte, al proporcionar un mecanismo mediante el cual se pudieran exponer preocupaciones ante posibles áreas de incumplimiento en la aplicación de la legislación ambiental. Todos los sectores acogen con beneplácito la función de participación ciudadana del proceso SEM, incluidos aquellos —a

menudo las Partes gubernamentales— que lo consideran una herramienta informativa, y otros —como muchos de los peticionarios— para quienes constituye una herramienta de rendición de cuentas.

5.1.1 Accesibilidad del proceso

***Hallazgo:* En términos generales, el proceso se considera accesible tanto para ciudadanos particulares y agrupaciones informales, como para organizaciones sin vinculación gubernamental.**[202]

Los datos emanados de las peticiones SEM demuestran que, si bien la mayoría de los peticionarios corresponden a ONG, todas las categorías de peticionarios están representadas. Ahora bien, los ciudadanos particulares y las agrupaciones informales dan cuenta de la mayoría de las peticiones en que México figura como Parte interesada. Por otro lado, se han elaborado expedientes de hechos para todos los tipos de peticionarios, salvo para empresas con fines de lucro, aunque, como era de esperarse, las peticiones presentadas por ONG o a las que éstas prestaron apoyo registran la mayor frecuencia de éxitos por cuanto a haber culminado en expedientes de hechos.

A los participantes en la encuesta no les resultó difícil u onerosa la preparación de una petición, resultado coherente con el estudio realizado por el CCPC en 2011. Los entrevistados coincidieron en que el proceso, en su mayor parte, es accesible para los peticionarios con conocimientos jurídicos o con capacidad para recurrir o asociarse con terceros que cuenten con dicha experiencia (como son las ONG grandes).

Los funcionarios de gobierno, tanto en funciones como antiguos, coincidieron en que los peticionarios necesitan tiempo, conocimientos y experiencia para participar en este proceso legal; sin embargo, difirieron respecto de si tales elementos constituían un atributo negativo o positivo. Algunos opinaron que el proceso podía resultar abrumador para el ciudadano promedio, aunque uno de ellos destacó la importancia de que los peticionarios entiendan la legislación de pertinencia y presenten pruebas y justificaciones claras que cumplan con los requisitos establecidos, y agregó que, sin controles de calidad, la petición podría estar mal orientada y el Secretariado no tiene capacidad para corregir un error fatal.

El problema de mayor envergadura por cuanto a accesibilidad estriba en la capacidad de los peticionarios para satisfacer los criterios establecidos en el pasado ACAAN o el actual T-MEC, con la intención de que una petición válida supere el umbral para que se considere si amerita la respuesta de la Parte. Los peticionarios deben identificar una presunta omisión en la aplicación efectiva de una ley o reglamento ambiental, al igual que demostrar que han comunicado el asunto planteado a la Parte de interés y haber aportado información suficiente para facilitar la evaluación de la petición; además, ésta deberá parecer estar dirigida a promover la aplicación de

[202] La accesibilidad es una característica clave identificada por Markell. Véase: D. L. Markell (2010), "The Role of Spotlighting Procedures in Promoting Citizen Participation, Transparency, and Accountability", *Wake Forest L. Rev.*, núm. 45, p. 425.

la legislación y no a hostigar a una industria. Las peticiones que cumplen con estos requisitos pueden someterse a la consideración del Secretariado para que éste determine si se alegan daños al peticionario; si la petición plantea asuntos cuyo estudio ulterior contribuiría a la consecución de los objetivos del Acuerdo; si se han procurado recursos al alcance de particulares, y si la petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.[203] En los documentos académicos examinados se describe al proceso SEM como un sistema de monitoreo "basado en denuncias" de la aplicación de la legislación ambiental. Al facilitarse el acceso, este mecanismo fomentaría la participación e intervención de la ciudadanía.[204]

En toda la historia del proceso SEM, en esta etapa de evaluación, el Secretariado ha dado por concluido el trámite de poco más de 30 por ciento del total de peticiones, mientras que el 70 por ciento ha continuado con las diligencias correspondientes. Casi la totalidad de peticiones cuyo proceso se ha dado por concluido en esta etapa del trámite corresponde a ciudadanos particulares y agrupaciones informales.

El Secretariado ha considerado, desde una perspectiva bastante amplia, en qué forma pueden satisfacerse los criterios de base.

Respecto a los recursos al alcance de particulares, por ejemplo, el Secretariado ha determinado que, como prerrequisito a la presentación de una petición, no es necesario agotar todas las medidas de reparación disponibles.[205] Más aún, no se requiere que el peticionario mismo haya procurado recursos a su alcance si otra entidad ya lo ha hecho. El daño a una persona u organización también ha sido un tema sujeto a una interpretación amplia, lo cual refleja los objetivos del proceso SEM, en el sentido de considerar peticiones que podrían abordar temas relativos a la aplicación de leyes y reglamentos ambientales sin un requisito demasiado riguroso por cuanto al "grado de observancia de los requerimientos aplicables".[206]

Una de las cuestiones de mayor relevancia estriba en determinar si la petición identifica en forma suficiente una o varias leyes ambientales, según lo definido en el ACAAN o el T-MEC. Es preciso identificar en forma concreta los instrumentos de legislación ambiental en cuestión, y en ocasiones los peticionarios han manifestado dificultades para cumplir con este requisito. En términos del ACAAN, la inclusión de leyes y reglamentos en materia medioambiental resultaba bastante amplia, de manera que para la mayoría de los peticionarios este elemento no representaba una restricción grave; sin embargo, con el T-MEC tal inclusión se ha acotado: el

---

[203] ACAAN, artículo 14(1), (2); T-MEC, artículo 24.27(1)-(3).
[204] K. Raustiala (2004), "Police Patrols & Fire Alarms in the NAAEC", *Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev.*, núm. 26, p. 389.
[205] Véanse, por ejemplo: SEM-98-004 (*Minería en BC*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 29 de junio de 1998, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/mineria-en-bc/>; SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 23 de mayo de 2003, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/lago-de-chapala-ii/>; SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 20 de septiembre de 2004, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/centrales-carboelectricas/>.
[206] Markell (2010), "The Role of Spotlighting Procedures…", *op. cit.*, p. 425.

nuevo acuerdo limita explícitamente el alcance de las peticiones a leyes ambientales aplicables por acción del orden central de gobierno de una Parte.[207] A lo largo de la historia del mecanismo SEM, el Secretariado ha interpretado con bastante amplitud el requisito definitorio en cuestión, a efecto de determinar si una disposición legal tiene por "objetivo principal" proteger el medio ambiente o prevenir daños a la vida o la salud, aun ante las objeciones de las Partes de interés.[208] De hecho, las perspectivas del Secretariado han sido con frecuencia objetadas en las respuestas de las Partes. Incluso el Consejo ha llegado a rechazar la determinación del Secretariado de que una petición cumple con los criterios básicos al votar a favor de no autorizar la preparación de un expediente de hechos, basándose en la visión de que el asunto en cuestión no correspondía a la aplicación de una ley ambiental.[209] Un funcionario gubernamental entrevistado sugirió que el Secretariado se ha mostrado demasiado laxo al autorizar peticiones que plantean leyes ajenas al tema ambiental. Otro de los entrevistados observó que el Secretariado ha limitado o sesgado su interpretación de legislación ambiental, de tal manera que sólo aborda las leyes que desea abordar. En términos generales, no obstante, la mayoría de los participantes en las entrevistas respaldaron el ejercicio de discrecionalidad en las facultades interpretativas del Secretariado.

En trabajos académicos publicados se explica que el Consejo limita el alcance de las facultades del Secretariado respecto de estas cuestiones interpretativas.[210] Sin embargo, el Secretariado ha procurado interpretar la legislación ambiental en forma amplia, aunque defiere a las Partes las interpretaciones legales de las respectivas leyes internas. En la práctica, incluso disposiciones que no se definen como "leyes ambientales" han servido al Secretariado para fundamentar la interpretación de la legislación incorporada adecuadamente en el proceso SEM.[211]

Otro factor importante con implicaciones en términos de accesibilidad es la necesidad de los peticionarios de demostrar una omisión permanente en la aplicación de la legislación, es decir, que una Parte "está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva" de sus leyes ambientales.[212] Presentar información detallada para la cual el factor temporal reviste importancia puede suponer un obstáculo importante para un peticionario de cualquier categoría. Las personas entrevistadas observaron la complejidad de reunir información oportuna (tarea que, a menudo, entraña acogerse a leyes de alcance nacional en materia de libertad de información, lo cual exige tiempo), así como de aseverar qué recursos o medidas de reparación se han procurado

---

[207] L. Waldron (2021), "Environmental Governance Under the New NAFTA", *J. Transnat'l L. & Pol'y*, núm. 30, p. 151 (se observa que la definición prevista en el T-MEC podría impedir al proceso SEM considerar omisiones a escala estatal en la aplicación de la legislación ambiental).

[208] Véase, por ejemplo: SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 28 de enero de 2009, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/maiz-transgenico-en-chihuahua/>. A pesar de que el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los criterios establecidos en el artículo 14(1), la Parte cuestionó su admisibilidad por aludir a disposiciones que no corresponden a la definición de *legislación ambiental* en los términos del artículo 45(2).

[209] SEM-11-003 (*Protección del oso polar*), Resolución de Consejo 14-04, 5 de junio de 2014, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/11-3-cr-14-04_es.pdf> (en la que se manifiesta la negativa del Consejo a autorizar la elaboración de un expediente de hechos) [en lo sucesivo: "*Oso polar*: Resolución de Consejo 14-04"].

[210] P. Solano (2015), "Choosing the Right Whistle: The Development of the Concept of Environmental Law under the Citizen Submissions Process", en: *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 75 (Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.]).

[211] *Idem*.

[212] ACAAN, artículo 14(1); T-MEC, artículo 24.27(1).

y qué procedimientos podrían estar pendientes de resolución; notificar a las autoridades competentes de la Parte (y obtener una respuesta, de ser posible), y luego compilar la información y presentarla acompañada de documentos de prueba. Además del enorme esfuerzo que entraña esta tarea —incluso para una ONG—, la información podría volverse obsoleta para cuando se recibe la respuesta de la Parte interesada. En resumen, aunque no supone estrictamente un obstáculo de accesibilidad, la petición inicial puede representar una tarea ingente, si no hasta difícil en términos formales. Aunque la insistencia en la pertinencia temporal de la información puede promover la debida diligencia por la ciudadanía, ello puede transferir gran parte de la generación de información anticipada de la CCA al peticionario prospecto.[213]

5.1.2 Proceso legalista

***Hallazgo:* El proceso SEM ha adquirido un cariz de innecesaria oposición entre las partes, sobre todo en las fases iniciales del procesamiento de una petición.**

En prácticamente todas las entrevistas efectuadas, se sugirió que el proceso SEM es —o en apenas unos cuantos años se volvió— "demasiado legalista" y "contencioso". Si bien el Secretariado es, en general, evaluado con puntuaciones altas por su capacidad de respuesta y por la información provista a los interesados en presentar una petición, el mecanismo se ha convertido con frecuencia en un ejercicio de alegatos legales. En las respuestas que deben presentar conforme al artículo 14(3) del ACAAN, las Partes aludidas suelen acogerse a múltiples disposiciones del Acuerdo, con el objetivo de exhortar al Secretariado a dar por terminado el proceso de las peticiones por motivos técnicos, cuestiones de fondo o razones de procedimiento, incluso cuando las peticiones han cubierto satisfactoriamente los primeros requisitos para su aceptación y trámite.

Tras evaluar las respuestas de las Partes —disponibles para su consulta en el registro público de peticiones de la CCA—, se pudo observar que a lo largo de segmentos considerables de la historia del mecanismo SEM —y sobre todo entre los años 2000 y 2015— las Partes han dado con sus respuestas un tono de oposición entre partes de un proceso, característica que había sido ya puesta de relieve en estudios previos, trabajos académicos en la materia, y dentro de las entrevistas.[214]

En términos tanto del pasado ACAAN como del T-MEC, las respuestas de las Partes podrán contener, además de información relativa a procedimientos pendientes de resolución —si los hubiese—, "cualquier otra información que la Parte desee presentar". Entre los múltiples argumentos para dar por concluido el trámite de una petición, las Partes han recurrido a los

---

[213] D. L. Markell (2007), "Citizen-Friendly Approaches to Environmental Governance", *Envtl. L. Rep.*, núm. 37, p. 10360 (donde se observa que los requisitos de una especificidad cada vez mayor representan una carga más onerosa para los peticionarios). *Véase también*: L. Welts (2015), "Form over Substance: Procedural Hurdles to the NAAEC Citizen Submission Process", en: *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, núm. 123, pp. 136-138 (Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.]): artículo que señala al Secretariado como demasiado restrictivo al exigir que se demuestre la omisión en curso en la aplicación de la legislación ambiental, para lo cual los peticionarios deben alegar una omisión generalizada y persistente y, al mismo tiempo, fundamentarla con escasos y sucintos elementos de prueba.

[214] Markell y Knox (2012), *op. cit*.

siguientes: pruebas insuficientes de daño al peticionario; que el asunto planteado no corresponda a "legislación ambiental"; la falta de especificidad en la petición; el que no se hayan procurado o agotado los recursos a disposición de particulares; el hecho de que la acción u omisión denunciada pertenezca en su totalidad al pasado, o la inexistencia de obligación por cuanto a aplicar la legislación. El propio Secretariado ha observado la frecuencia de esta práctica, con la que las respuestas de las Partes buscan cuestionar el pronunciamiento del Secretariado respecto de asuntos o cuestiones límite que han sido ya objeto de examen y esclarecimiento. Por ejemplo:

> El Secretariado deja nota de la práctica de la Parte en cuanto a incluir en su respuesta argumentos procesales respecto de la admisibilidad de una petición que podrían dar lugar a un periodo adicional de consideración no contemplado en el Acuerdo y reitera que no es una corte encargada de administrar justicia, pues en todo caso su función es la de facilitar y administrar el proceso de las peticiones de manera neutral y eficiente.[215]

La mayor contundencia se encuentra en las respuestas que invocan un "procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución":

> La Parte notificará al Secretariado de la CCA [...] si el asunto en cuestión es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado de la CCA no continuará con el trámite.[216]

Los participantes en las entrevistas y otros actores han explicado que la disposición que alude a un "procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución" —prevista lo mismo en el ACAAN que en el T-MEC— tiene por objetivo promover la eficiencia, evitar la duplicidad de acciones y asegurar que las Partes mantengan el control de sus propios procesos de aplicación de la legislación.

Sin embargo, como herramienta de impugnación, su uso abre la posibilidad de obstaculizar e incluso imposibilitar la integración de hechos. En la práctica, se han generado opiniones encontradas respecto de qué tratamiento ha de darse a la aseveración de una Parte sobre la existencia de un "procedimiento pendiente de resolución". Prevalece la interrogante por cuanto a las consecuencias de la respuesta de la Parte, en concreto acerca de si la notificación de la Parte en sí misma basta para dar por concluido el trámite de la petición, o bien si se precisa la determinación del Secretariado al respecto para validar que efectivamente se trata de un procedimiento pendiente de resolución en apego a los requisitos establecidos.[217] ¿Quién decide?

---

[215] SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, § 40, 20 de diciembre de 2010, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/09-1-det_15_1_publica_es.pdf> [en lo sucesivo, "*Maíz transgénico*: Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1)"].

[216] ACAAN, artículo 14(3)(a); T-MEC, artículo 24.27(4)(a).

[217] M. Rovalo (2015), "Pending Proceedings in the New Guidelines for Submissions on Enforcement Matters: An Improved Regression?", en: *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 97 (Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.]) (donde se argumenta que el Secretariado tiene esta función, ya que el "veto" de la Parte significaría acabar con el proceso SEM).

Únicamente para cuatro de las 75 peticiones que llegaron a esta etapa el Secretariado dio por terminado el trámite invocando un "procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución". No obstante, son muchas más los casos en que la respuesta de la Parte aludida ha señalado la existencia de un "procedimiento pendiente de resolución", lo que podría dar por concluido una petición. Es preciso destacar, además, que esta situación ha sido perenne. En 2015, el CCPC observó que en algunos casos las Partes en cuestión habían procurado dar por concluido el trámite de peticiones a pesar de la determinación del Secretariado de que ningún procedimiento pendiente de resolución contribuiría a atender el asunto real planteado. El CCPC expresó su consideración de que las Partes de ninguna manera debían "interpretar unilateralmente la frase 'procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución' en un sentido que comprenda asuntos que no coinciden con la definición prevista en el artículo 45(3)(a) del ACAAN"; más aún, señaló que el término busca centrarse en "procedimientos transparentes relativamente formales [que permitan obtener] un resultado de aplicación vinculante de la legislación [o bien generar] el cumplimiento voluntario".[218]

A lo largo de los años, el Secretariado ha evaluado con detenimiento el planteamiento [por una Parte] de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, aplicando para ello [a fin de determinar si debe dar por terminado el trámite de una petición] múltiples factores:

> [...] el Secretariado considera si el trámite de dicho procedimiento ha sido iniciado por la Parte; si es oportuno de acuerdo con su legislación; si está relacionado con cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la petición, y si el procedimiento invocado puede resolver potencialmente el asunto planteado en la petición.[219]

Con base en estos factores, en algunos casos el Secretariado ha declinado dar por concluido el proceso de una petición conforme al artículo 14(3) del ACAAN, pero —en consonancia con su perspectiva respecto del objetivo del proceso SEM— ha procedido a dar el trámite por terminado con apego al artículo 15(1), por considerar que existen actividades de aplicación u otras conexas suficientes para [atender la preocupación de los peticionarios y] obviar la necesidad de elaborar un expediente de hechos.[220]

---

[218] CCA (2015), Recomendación al Consejo 15-02: "Observaciones y recomendaciones del CCPC en torno al proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental", apartados 2 y 3, Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 8 de mayo de 2015, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/advice_15-02-s.pdf>.

[219] *Maíz transgénico*: Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1), § 65 (véase la nota 205, *supra*). Cabe señalar que en el análisis que sustenta esta determinación, el Secretariado examinó también aseveraciones planteadas en la petición que no necesariamente correspondían al mismo asunto que los "procedimientos pendientes de resolución" aludidos en la respuesta de la Parte; no obstante, decidió no recomendar un expediente de hechos y dio por terminado el trámite de la petición SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*) con arreglo a las disposiciones del artículo 15(1) del ACAAN.

[220] *Idem.*

En algunos casos, el Consejo se ha opuesto a la decisión del Secretariado de evaluar la aseveración de la Parte interesada respecto de la existencia de un procedimiento pendiente de resolución. Apenas en 2015, el Consejo votó unánimemente por declinar la autorización de un expediente de hechos con dicha base:

> Canadá cumplió a cabalidad la responsabilidad que le confiere el artículo 14(3)(a) del ACAAN en el sentido de informar, de manera oportuna, al Secretariado de la CCA que el asunto planteado en la petición era objeto de un procedimiento judicial pendiente de resolución. Por consiguiente, de conformidad con el Acuerdo y las Directrices SEM, el Secretariado no debió continuar con su análisis y debió dar por concluido el trámite de la petición.[221]

Sin estar "convencido" de que se tratara de un procedimiento judicial pendiente de resolución, Estados Unidos coincidió en el voto, con la convicción de que "el Secretariado debió haber actuado con cautela y abstenerse de continuar con el trámite de la petición".[222] Un año antes, Canadá y México votaron en contra de autorizar la elaboración de un expediente de hechos, citando la aseveración de la Parte aludida respecto de la existencia de un procedimiento aún no resuelto; en ese caso, Estados Unidos votó a favor, y manifestó que "ninguno de los procedimientos en cuestión trata el mismo asunto planteado en la petición, [...] además de que ninguno de estos procedimientos [está siendo] realizado por la Parte".[223]

Con todo, el Secretariado conserva su capacidad para evaluar tales aseveraciones por las Partes, incluso si al final concuerda con éstas, tal como sucedió recientemente, en 2020, en relación con la afirmación de Estados Unidos respecto de la existencia de un procedimiento pendiente de resolución, respaldada por el Secretariado en su determinación:

> El Secretariado ha determinado en forma sistemática que la litigación en curso por motivos de aplicación de la legislación y de defensa en torno al mismo asunto objeto de la petición cumple con la definición de procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución. Asimismo, el Secretariado considera factores como si el asunto está siendo atendido por la Parte en forma oportuna y de conformidad con la legislación respectiva y si cabe la posibilidad de que el procedimiento a que se refiere la Parte en su respuesta resuelva el asunto planteado en la petición.[224]

---

[221] SEM-10-002 (*Estanques de residuos en Alberta*), Resolución de Consejo 15-01: "Razones del Consejo para girar instrucciones respecto de la petición SEM-10-002", 27 de enero de 2015, pp. 1-2, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/10-2-reasons-canada_and_mexico-united_states_es.pdf>.
[222] *Ibid., p. 2.*
[223] SEM-12-001 (*Granjas de salmón de BC*), Resolución de Consejo 14-09: "Declaración del gobierno de los Estados Unidos de América en la que explica su postura y las razones que motivaron su voto respecto de la petición SEM-12-001", 9 de diciembre de 2014, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/12-1-us_statement_on_its_vote_es.pdf>.
[224] SEM-19-004 (*Búho barrado*), Determinación del Secretariado de conformidad con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, § 11, 20 de marzo de 2020, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/19-4-det143_es.pdf>.

Una de las personas entrevistadas opinó que, con el paso del tiempo, la interpretación de "procedimiento pendiente de resolución" se había ampliado a instancias del Consejo y con la aceptación del Secretariado, si bien éste mantiene su derecho a evaluar [las aseveraciones de las Partes en sus respuestas].

Una participación significativa implica que la ciudadanía ha de percibir cierta función del Secretariado en la evaluación de las respuestas de las Partes que plantean dar por terminada una petición. En un entorno de alegatos contenciosos se requieren, cuando menos, algunos elementos de administración independiente a fin de mantener la confianza y el interés ciudadanos.

5.1.3 Transparencia del proceso para los peticionarios

***Hallazgo:* El proceso SEM se ha vuelto cada vez más transparente gracias a la publicación de documentos en línea en el registro público de peticiones, y también en virtud de la herramienta del Secretariado para el seguimiento de peticiones, la cual permite consultar los avances respecto a las decisiones y al cumplimiento de los plazos establecidos para cada fase o etapa del proceso, así como conocer los tiempos correspondientes y la situación que guarda el trámite de una petición a la fecha. No obstante, algunos aspectos del proceso revisten cierta opacidad para el peticionario.**

Los peticionarios observan que su participación formal en el proceso concluye básicamente al momento de presentar la petición, o una petición revisada cuando el Secretariado ha informado que determinados componentes resultan insuficientes para respaldar una petición válida. Por otro lado, las interacciones, a partir de ese momento, se limitan a las Partes y el Secretariado.

Las respuestas de las Partes aportan información al Secretariado, contienen aseveraciones y declaraciones, y ofrecen interpretaciones jurídicas que la Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental (Unidad SEM) evalúa, sin que los peticionarios tengan oportunidad de réplica. Por otro lado, tales respuestas, en incontables ocasiones, se han basado en información confidencial. En estos casos, aun publicadas en el registro público de peticiones, tales respuestas aportan a los peticionarios un conocimiento mínimo acerca de los asuntos de interés.

Si el proceso se encamina a que el Secretariado determine que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, Hester observa que la práctica de permitir a la Parte interesada redactar la resolución de Consejo en que se autoriza la preparación de dicho documento abre la oportunidad a añadir u omitir asuntos en un posible expediente de hechos, sin la ocasión de que el peticionario comparta observaciones y sugerencias al respecto.[225] El Secretariado tampoco está involucrado en esta etapa, lo cual significa que la conformación básica de un expediente de hechos tiene lugar fuera del alcance del peticionario, el Secretariado y la ciudadanía en general,

[225] T. Hester (2015), "Designed for Distrust: Revitalizing NAFTA's Environmental Submission's Process", *Geo. Envtl. L. Rev.*, vol. 28, núm. 29, p. 49.

aunque el Consejo, en un apéndice, explique las razones que motivaron su voto en última instancia.

Los peticionarios y los exfuncionarios de la CCA entrevistados apuntaron que la incapacidad del peticionario de responder en cualquier etapa ha debilitado la percepción de transparencia y participación ciudadana significativa. Esta situación resulta particularmente problemática cuando el proceso completo puede implicar hasta seis años de duración. Un exfuncionario de la CCA señaló que los peticionarios deben tener voz en algún punto del proceso y no estar limitados a nada más la presentación de la petición. Otro de los participantes entrevistados, estrechamente vinculado al mecanismo SEM, exhortó a buscar cierto equilibrio en el proceso.

Markell y Knox han sostenido que los peticionarios deberán poder responder a aseveraciones fácticas o declaraciones legales planteadas en las respuestas de las Partes.[226] Algunos han procedido a hacerlo, a pesar de la inexistencia de una disposición que prevea que el Secretariado considere tal información o su publicación en el registro público de peticiones. Según Markell, el Consejo ha argüido que una respuesta del peticionario "generaría mayor contienda en el proceso de peticiones ciudadanas", aunque observó que, al no dar cabida a tales respuestas, se ha sembrado desconfianza y ha aumentado la carga en la petición inicial para anticipar posibles respuestas.[227]

Las entrevistas realizadas sugieren que, si los peticionarios han de asumir un papel de carácter más informativo o participativo, ello dependerá de la perspectiva que guarden los sectores interesados respecto del mecanismo SEM. En una de las opiniones recibidas se le percibe como un proceso de señalización activado por el peticionario, con todas las acciones consiguientes bajo la responsabilidad absoluta de la CCA y las Partes.[228] Para otros, este sistema es una manera de incitar la integración de hechos y la participación, lo cual podría incluir algunas acciones externas de rendición de cuentas durante el proceso. Ya desde 2004, la recomendación 10 del CRED indica posibles vías de optimizar esta interacción y disminuir el carácter de "caja negra" del proceso, incluida la posible exploración de una etapa de mediación que permita mayor interacción con los peticionarios y el asunto de interés para las Partes.[229]

5.1.4 Menor uso del mecanismo SEM

***Hallazgo:* En años recientes se ha observado un ligero descenso en el uso del proceso SEM por parte de posibles peticionarios.**

---

[226] Markell y Knox (2012), *op. cit*.
[227] D. L. Markell (2006), "Understanding Citizen Perspectives on Government Decision-Making Processes as a Way to Improve the Administrative State", *ENVTL. L.*, núm. 36, pp. 651, 662. *Véase también*: Markell (2007), "Citizen-Friendly Approaches…", *op. cit*., p. 10377.
[228] Véanse también: Markell (2007), "Citizen-Friendly Approaches…", *op. cit*., y Markell (2010), "The Role of Spotlighting Procedures…", *op. cit*. (donde se observa la función del proceso SEM como mecanismo para "llamar la atención" sobre un asunto en particular).
[229] Informe del CRED, p. 72 (véase la nota 9, *supra*).

Los datos dejan ver que, con el paso del tiempo, cada vez se recurre menos al mecanismo de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental, y se registra una cantidad cada vez menor de peticiones que dan paso a la elaboración de un expediente de hechos, lo que sugiere una posible reducción del valor percibido para los peticionarios que podrían interesarse en él. Los entrevistados y quienes como participantes en la encuesta respondieron al cuestionario, por igual, expresaron inquietudes en torno al proceso. De entre los segundos, los encuestados con experiencia a partir de 2012 manifestaron menos confianza en el proceso y sugirieron promover la aplicación de la legislación o producir información de utilidad al respecto. Welts sugiere que las barreras son demasiado altas y muy contadas veces se obtienen resultados.[230] Otros identifican una falta de confianza respecto a la independencia del proceso derivado del control de las Partes.[231]

A pesar del interés mostrado en el proceso y que el punto de partida para una petición no es demasiado elevado, las personas entrevistadas sugieren que la falta de conocimiento acerca del proceso SEM, así como la falta de resultados, contribuyen a su desuso. Únicamente grupos especializados —señalaron los entrevistados— tienen conocimiento del mismo, y las peticiones sólo han generado resultados reservados, lo que le resta atractivo como opción para poner de manifiesto un asunto relacionado con la aplicación de la legislación ambiental. Por más de una década, incluso las peticiones promovidas por el Secretariado al Consejo tenían pocas oportunidades de derivar en un expediente de hechos. En el periodo 2007-2018, el Consejo rechazó cinco de las diez recomendaciones que el Secretariado le presentó (y una sigue aún pendiente). En numerosas ocasiones, el Consejo ha limitado la cobertura de asuntos que pueden considerarse en un expediente de hechos recomendados por el Secretariado.

¿Quién está decidiendo no participar? Un ejemplo a destacar es la organización Ecojustice, cuya petición retiró después de que en diciembre de 2010 el Consejo acotara el alcance de la recomendación del Secretariado, para después expresar que no veía ningún valor en recurrir al proceso.[232] No obstante, otras ONG han seguido presentando múltiples peticiones, por ejemplo, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el Centro para la Diversidad Biológica, el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (*Natural Resources Defense Council*, NRDC) y Environmental Defence Canada. Algunos peticionarios individuales han externado decepción con el proceso, y han objetado en forma particular su carácter contencioso.

Aunque tanto peticionarios individuales como grupales han recurrido al mecanismo SEM, algunos expresan tener preferencia por acudir a los tribunales, donde cabe la posibilidad de generar un resultado ejecutable y que permita mayor participación ciudadana (por ejemplo, los tribunales internacionales de derechos humanos). En Estados Unidos, la disponibilidad de demandas ciudadanas para la mayoría de los asuntos ambientales ofrece lo mismo un proceso contencioso en el cual un ciudadano o una ONG pueden participar en la recopilación de información de

---

[230] Welts (2015), *op. cit.*, p. 123.
[231] Hester (2015), *op. cit*.
[232] Carta por la que se solicita el retiro de la petición *Especies en riesgo* (véase la nota 188, *supra*).

manera continua, que la ventaja de un resultado definitivo.[233] Sin embargo, los peticionarios continúan considerando de valor el proceso SEM, incluso en algunos contextos estadounidenses, como en el caso de la petición SEM-21-003 (*Ballena franca del Atlántico Norte*), con el propósito de dar pie a la elaboración de un expediente de hechos respecto de presuntas omisiones en la protección de esta especie en peligro crítico de extinción.

¿Ha estimulado el proceso el compromiso cívico? En términos generales, sí, pero con marcadas limitaciones. En su evaluación de 2012, Markell y Knox sugirieron que el proceso ha contribuido a incentivar la participación ciudadana de tres maneras: al brindar oportunidades a los peticionarios de distintos países para trabajar juntos (como demuestran las peticiones donde participan varias ONG); al mejorar las redes de activistas ambientales en el ámbito nacional (sobre todo en México), y al aumentar la atención en la transparencia y la participación en las instituciones públicas en México.[234] Los participantes en la entrevista objeto del presente informe sugieren que todos éstos son el caso, aunque algunos observan que las ganancias en México en términos de transparencia podrían ser producto de avances jurídicos internos más que por influencia del proceso SEM.

5.2 ¿Se mantiene la credibilidad institucional respecto del proceso SEM?

***Hallazgo:* La credibilidad del proceso SEM ante los ciudadanos de los tres países de América del Norte —y también ante las Partes— constituye un aspecto fundamental de su utilidad continuada. Tal credibilidad depende, a su vez, de si la CCA se adhiere a procedimientos claros y bien comprendidos, que además los posibles usuarios perciban como favorables para un proceso imparcial. La administración del mecanismo SEM ha reflejado lo mismo dificultades que cambios progresivos en el proceso a efecto de atender estas inquietudes.**

5.2.1 Independencia del proceso SEM

***Hallazgo:* En términos generales, el proceso SEM no se percibe como un mecanismo independiente de los intereses de las Partes que lo supervisan.**

Un elemento clave para la credibilidad es garantizar que el proceso de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental se percibe con independencia de las Partes mismas. Esta situación ha representado un dilema continuo para la CCA. Las decisiones de preparar un expediente de hechos se toman mediante el voto de dos terceras partes de los miembros del Consejo. Más aún, las Partes ejercen el control respecto del cronograma y el contenido de tales decisiones; definen el alcance de los expedientes de hechos; evalúan los proyectos, y emiten comentarios antes de votar sobre si éstos se ponen a disposición del público. De ahí la

[233] D. L. Markell y T. R. Tyler (2008), "Using Empirical Research to Design Government Citizen Participation Processes: A Case Study of Citizens' Roles in Environmental Compliance and Enforcement", *U. Kan. L. Rev.*, núm. 57, p. 1.
[234] Markell y Knox (2012), *op. cit.*, p. 528.

importancia de crear salvaguardas de procedimientos y mostrar transparencia en aras de una mayor confianza en el proceso.

Conforme a las disposiciones establecidas tanto en el ACAAN como en el ACA, el Consejo es el órgano rector de la CCA,[235] y éste está gobernado por las Partes, las cuales ejercen un control lo mismo indirecto que directo sobre los resultados del proceso SEM.[236] Este sesgo estructural por cuanto al diseño del proceso ha sido en numerosas ocasiones objeto de críticas en trabajos académicos,[237] así como lo fue por parte de las personas entrevistadas ajenas a los gobiernos. En contraste, algunos de los funcionarios de gobierno en funciones o antiguos que participaron en la entrevista señalaron que, debido a que el proceso SEM no se lleva a cabo al amparo de una organización o corte internacional con facultades independientes, sino a través de una organización intergubernamental —la CCA—, sus resultados habrán de reflejar la opinión de las Partes.

Un elemento institucional que aporta transparencia adicional es el CCPC, órgano constitutivo de la CCA, establecido tanto en el ACAAN como en el ACA. Aunque carece de facultades para tomar decisiones en forma directa, el CCPC ha constituido una salvaguarda parcial y servido de instancia orientadora para reconvenir por acciones del Consejo que pudieran debilitar la credibilidad del proceso SEM. El Consejo reconoció esta situación bastante pronto cuando ya estaba recibiendo críticas relacionadas con el proceso de peticiones, lo cual motivó la adopción de la resolución en la que se prevé que, en cualquier momento, podrá acudir al CCPC para que éste atienda asuntos concernientes a la implementación del proceso SEM, y que otras instancias podrán también presentar asuntos directamente al Consejo con la posibilidad de referirlos al CCPC para recibir asesoría al respecto.[238] Esta resolución sirvió de base tanto para el estudio titulado *Lecciones aprendidas* como para otras recomendaciones del CCPC.

Un tema recurrente del CCPC y otros órganos relacionados con la función y la credibilidad del proceso SEM estriba en la importancia de la independencia del Secretariado con respecto a las Partes. Ello incluye elementos estructurales y de procesos, a saber:

> La independencia y la competencia profesionales del Secretariado son indispensables para un proceso [SEM] creíble y que funcione adecuadamente. El Secretariado debe tener (y ha de percibirse como que tiene) independencia para aplicar su mejor criterio profesional respecto de las peticiones sobre aplicación de la legislación, la idoneidad de la respuesta de las Partes, las recomendaciones al Consejo y la preparación de expedientes de hechos.[239]

De particular importancia en este sentido ha sido la capacidad del Secretariado para analizar a profundidad las respuestas de las Parte, con miras a realizar una evaluación propia de los asuntos

---

[235] ACAAN, artículo 10(1); ACA, artículo 4(1).
[236] Markell (2006), "Understanding Citizen Perspectives…", *op. cit.*, p. 662; C. Wold, L. Ritchie, D. Scott y M. Clark (2004), "The Inadequacy of the Citizen Submission Process of Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation", *Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev.*, núm. 26, p. 415.
[237] Véase, por ejemplo: Markell y Knox (2012), *op. cit.*, p. 528.
[238] Resolución de Consejo 00-09 (véase la nota 133, *supra*).
[239] *Lecciones aprendidas*, p. 14 (véase la nota 8, *supra*).

en cuestión planteados en la respuesta (por ejemplo, falta de correspondencia con la definición de legislación ambiental, presunto ejercicio de discrecionalidad en la aplicación de la legislación y procedimientos pendientes de resolución). Es relevante señalar que, para efectos del proceso SEM, el Secretariado no es directamente responsable de rendir cuentas a las Partes, y puede ejercer sus facultades discrecionales (con apego a las disposiciones previstas en el artículo 15(1) del ACAAN y el artículo 24.28(1) del T-MEC) para recomendar al Consejo que una petición amerita la preparación de un expediente de hechos. Ello entraña la consideración central de integración de hechos prevista en las Directrices de 2012:

> Para determinar si procede recomendar la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado deberá examinar si existen cuestiones de hecho centrales relacionadas con las aseveraciones presentadas en la petición que hayan quedado abiertas y que puedan abordarse en un expediente de hechos.[240]

Como era de esperarse, los participantes en las entrevistas representaron una amplia diversidad de puntos de vista. Las ONG entrevistadas valoraron enormemente la independencia del Secretariado en la administración del proceso SEM, tal vez porque éste ha sido más receptivo a peticiones de lo que han sido las decisiones del Consejo en torno a determinaciones sobre la elaboración de expedientes de hechos. En general, los exfuncionarios de la CCA coincidieron. En contraste, los funcionarios de gobierno en funciones o antiguos entrevistados destacaron la función del Consejo como supervisor del Secretariado. De acuerdo con uno de los entrevistados, el Secretariado en realidad no tiene facultades discrecionales, aunque actúa como si la tuviera. Otro de los funcionarios de gobierno señaló la importancia de que el Secretariado sea verdaderamente independiente, neutral, transparente e internacional, porque ello aporta al proceso la mayor parte de credibilidad. Un funcionario de gobierno expresó: “El Secretariado actúa con gran discrecionalidad, sin que necesariamente sea algo negativo [...] Está cumpliendo la función para la cual fue concebido”. Otro sugirió que el Secretariado debía tratar cada caso como único y no considerar decisiones previas en busca de precedentes, y que centrarse completamente en los hechos reduciría la cuestión de su independencia o dependencia. En general, el asunto de si el Secretariado actúa discrecionalmente al emitir determinaciones y notificar al Consejo que se amerita la elaboración de un expediente de hechos sigue siendo tema de controversia. Sin embargo, la credibilidad del proceso SEM estriba en la percepción de su independencia, honestidad y transparencia para ejecutar las funciones que se le han conferido conforme a los acuerdos.

Un asunto aparte, pero ligeramente relacionado, es la situación de la CCA misma entre las Partes. El antiguo ACAAN establecía que “el director ejecutivo y el personal de apoyo del Secretariado gozarán en territorio de cada Parte de los privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones”.[241] Sin embargo, esta disposición no se reproduce en el ACA o el T-MEC.

---

[240] Directrices de 2012, apartado 9.7 (véase la nota 6, *supra*).
[241] ACAAN, artículo 44.

El ACA, como se observa *supra*, establece que la CCA "continuará operando bajo las modalidades vigentes en la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo".[242] Canadá, de conformidad con sus leyes internas, reconoció expresamente los privilegios e inmunidades conferidos en el marco del ACAAN al Secretariado y el personal oficial de la CCA, y a ésta como organización internacional; asimismo, ha reiterado dicha condición tras la firma del ACA.[243] En Estados Unidos, con arreglo al Decreto Presidencial 12,904 (16 de marzo de 1994), la CCA conserva su condición de organización internacional.[244] Sin embargo, México no ha ratificado la condición internacional de la CCA tras la entrada en vigor del ACA. Como resultado, el cambio en los acuerdos expone potencialmente a la CCA, el Secretariado, su personal y los expertos contratados a procesos jurídicos o de otra índole en el ámbito nacional en la conducción de actividades del proceso SEM en territorio mexicano. De hecho, la CCA fue nombrada en un litigio en México por un particular como tercero interesado en relación con una petición activa, lo cual podría complicar la preparación del expediente de hechos a manos del Secretariado.

5.2.2 Puntualidad en la emisión de determinaciones

***Hallazgo:* Los plazos del proceso SEM han mejorado, especialmente a partir de las Directrices del 2012, sin embargo el Consejo no se ha adherido sistemáticamente a los tiempos establecidos.**

Los lapsos requeridos para ejecutar el proceso SEM constituyen un elemento fundamental para la credibilidad institucional al respecto, sobre todo por los temas planteados en las peticiones: un presunto quebrantamiento continuo en la aplicación de leyes ambientales concretas con consecuencias adversas continuas.

Las cuestiones de índole temporal y de plazos del proceso SEM abarcan tanto el tiempo total previsto para llegar a la publicación de un expediente de hechos como el tiempo real la CCA toma en la ejecución de las diferentes etapas del proceso. Si los plazos prescritos son demasiado prolongados, el proceso pierde credibilidad como vehículo para identificar presuntas omisiones en la aplicación de la ley. Y si los plazos prescritos suelen transgredirse, de tal modo que llegar al expediente de hechos supone una espera de seis años, la credibilidad, por consiguiente, será muy baja (véanse las gráficas 14 y 15). Esta situación se corrobora en las evaluaciones previas al proceso SEM y en el estudio llevado a cabo en 2011 por el CCPC, y se reitera en los resultados derivados del presente análisis.

El propio ACAAN establecía únicamente algunos requisitos temporales (respuesta de la Parte, comentarios de la misma y publicación del expediente de hechos), sin que impusiera plazos al Secretariado o el Consejo. Las Directrices iniciales del proceso SEM, con sus modificaciones,

---

[242] ACA, artículo 2(3).
[243] Véase: Acuerdo de Sede entre la Comisión para la Cooperación Ambiental y el Gobierno de Canadá, 5 de octubre de 2020 (en el que se confirma la condición de la CCA, además de establecerse que los expertos que lleven a cabo alguna misión para la Comisión "gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones durante el periodo de su misión" mientras se encuentren en territorio canadiense).
[244] Véase también: Código de Estados Unidos (*United States Code*, USC) título 22, sección 288 (donde aparece enlistada la CCA como organización internacional pública).

estipulan algunos estándares adicionales por cuanto a plazos (peticiones revisadas, información nueva o complementaria tras la determinación de que no se requiere la respuesta de la Parte interesada, y la publicación de la recomendación del Secretariado al Consejo), pero en ningún caso para las determinaciones del Secretariado o las acciones del Consejo.[245] Tomando en cuenta los datos obtenidos y, según confirman las evaluaciones en su momento, el proceso SEM, ya prolongado, se volvió aún más en sus primeros 16 años.

En respuesta a la recomendación del CCPC y los comentarios públicos recibidos en torno al proceso de modernización del mecanismo SEM, la CCA publicó en 2012 las Directrices revisadas en donde se establecen plazos para prácticamente todas y cada una de las etapas del procedimiento de peticiones (véase el apartado 2.3 del presente informe). Como resultado, se obtuvieron plazos considerablemente optimizados para el procesamiento y la toma de decisiones respecto de peticiones presentadas después de 2012.

El T-MEC conserva muchos de los plazos estipulados en las Directrices de 2012, aunque acortados, pues sustituye "días calendario" por "días hábiles".[246]

Cabe destacar que las disposiciones previstas en el T-MEC también acortan el periodo para la preparación de un proyecto de expediente de hechos, de los 180 días hábiles anteriores a 120 días calendario:[247] de contar con prácticamente nueve meses para tal efecto, el Secretariado dispone ahora de apenas cuatro. Aunque, en general, los plazos más reducidos revisten gran relevancia para la credibilidad —tal como se corrobora en las entrevistas y el cuestionario que forman parte del presente trabajo—, el cronograma recién acortado para la preparación de un proyecto de expediente de hechos quizá no permita el tiempo suficiente para reunir y analizar información que genere resultados fidedignos y útiles. El mecanismo SEM tiene por objetivo principal facilitar el acopio y la documentación de información de utilidad relativa al tema planteado en una petición. La preparación de un proyecto de expediente de hechos es la única etapa donde realmente se lleva a cabo una integración independiente de los hechos, aunque ésta debe contener información proveniente de la Parte en cuestión, así como otra recopilada por el Secretariado y otra más que podrían presentar entidades interesadas.

El término acortado dispuesto para esta etapa probablemente obedezca a una reacción excesiva al poco afortunado historial de esta etapa. En su informe *Lecciones aprendidas* de 2001, el CCPC recomendó al Secretariado preparar un proyecto de expediente de hechos en un plazo no mayor a *13 meses* a partir de que recibe la instrucción correspondiente de parte del Consejo. Se observa que, tras la publicación de dicho informe, el trámite en esta etapa se volvió aún más lento, al promediarse más de 27 meses en el periodo comprendido entre 2004 y 2008 para preparar el

---

[245] CCA (1995), *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, Comisión para la Cooperación Ambiental, 13 de octubre de 1995.
[246] T-MEC, artículo 1.5 "Definiciones generales" (donde se establece que "días significa días calendario, incluidos fines de semana y días festivos"). [Inicialmente artículo 1.4, pero luego renumerado en apego al Protocolo Modificatorio al Tratado suscrito entre los tres países.]
[247] T-MEC, artículo 24.28(5).

mencionado proyecto.[248] La elaboración del proyecto de expediente de hechos para la petición SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*) requirió más de cinco años —de junio de 2008 a octubre de 2013—, a partir de la fecha en que el Consejo giró la instrucción pertinente; en el caso de la petición SEM-04-007 (*Automóviles de Quebec*), se invirtieron cerca de cinco años también: de junio de 2006 a marzo de 2011, y en la petición SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*) cuatro años, de mayo de 2008 a mayo de 2012.[249] El marco temporal de 180 días hábiles adoptado por el Consejo en las Directrices de 2012 supuso una reacción necesaria, aunque difícil de cumplir incluso para las pocas peticiones cuyo proceso ha culminado en un expediente de hechos desde entonces. La herramienta en línea para el seguimiento de peticiones muestra que este plazo se cumplió en sólo cuatro de los siete proyectos de expediente de hechos a partir de que las Directrices de 2012 entraron en vigor.[250] Cabe señalar que esta etapa se ve también afectada en forma considerable por el tiempo que tarda la Parte aludida en la petición en aportar la información requerida por el Secretariado para documentar la preparación del expediente de hechos correspondiente.

Por otro lado, el Consejo no ha celebrado votaciones ni tomado decisiones en forma regular. Las Directrices de 2012 establecen que la votación del Consejo habrá de llevarse a cabo "normalmente dentro de los 60 días hábiles a partir de la fecha en que se recibe la recomendación del Secretariado".[251] La votación del Consejo respecto de la petición SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II), celebrada justo antes de la adopción de la nueva versión de las Directrices en 2012, tuvo lugar cinco años después de haberse recibido la recomendación del Secretariado. Si bien a partir de entonces el desempeño del Consejo mejoró, lo cierto es que no se ha cumplido de forma constante el plazo objetivo de 60 días hábiles para votar si se ordena al Secretariado la elaboración del expediente de hechos.

En las peticiones más recientes que han llegado a esta etapa, la votación del Consejo para la petición SEM-18-002 (*Metrobús Reforma*) se dio dos años después de recibir la recomendación del Secretariado y 15 meses para la petición SEM-19-002 (*City Park*). A finales de 2021, el Consejo seguía sin haber votado la petición SEM-20-001 (*Tortuga caguama*) (pendiente por cinco meses) como tampoco lo había hecho para la petición SEM-18-003 (*Fractura hidráulica en Nuevo León*) (pendiente desde hacía 15 meses). El Consejo desempeña una función fundamental para mantener la credibilidad del proceso SEM, para lo cual debe respetar los plazos comprometidos que establece para sí mismo. Sin embargo, la negociación de los votos ha generado vacíos demasiado prolongados entre la notificación del Secretariado respecto a que se amerita la elaboración de un expediente de hechos y la instrucción del Consejo para que el Secretariado proceda en consonancia.

Es preciso destacar que, en atención a la instrucción girada por el Consejo tras la revisión de las Directrices en 2011-2012, el Secretariado de la CCA creó la herramienta en línea para el

---

[248] Markell y Knox (2012), *op. cit*.
[249] Registro público de peticiones (véase la nota 132, *supra*).
[250] Véase: CCA, "Herramienta para el seguimiento de peticiones", en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/herramienta-para-el-seguimiento-de-peticiones/>.
[251] Directrices de 2012, apartado 19.4 (véase la nota 6, *supra*).

seguimiento de peticiones, con la finalidad de rendir cuentas a la ciudadanía, incluso si los plazos prescritos no son en sí mismos vinculantes u obligatorios.

Esta herramienta da razón de cada una de las etapas del proceso SEM, ya que muestra los plazos establecidos en términos de días o días hábiles, según corresponda, así como el número de días transcurridos para cada etapa de cada una de las peticiones presentadas. Incluye también el número preciso de días en que se completó cada etapa y destaca en color rojo cuando el plazo de alguna de estas etapas se está excediendo o no se cumplió.[252] Además, conforme a la instrucción del Consejo, cuando una etapa no se completa dentro del termino estipulado y queda incompleta, se incluye una notificación en el registro público de peticiones, que indica la fecha prevista para su conclusión. La herramienta para el seguimiento de peticiones resulta difícil de seguir para quienes no están muy familiarizados con el proceso, razón por la cual podría optimizarse con información adicional de índole interpretativa o explicativa.

5.2.3 Divulgación de documentos

***Hallazgo:* La expedita publicación y la divulgación de documentos, decisiones y exposición de motivos en relación con el procesamiento de cada petición en el registro público de peticiones han contribuido a un entendimiento más claro del proceso SEM.**

El establecimiento temprano del registro SEM fue un elemento clave que aportó integridad al proceso. Este registro contiene los documentos de las peticiones, así como las razones que motivaron las determinaciones, las respuestas de las Partes, las recomendaciones del Secretariado y las decisiones del Consejo. Las Directrices de 2012 establecen una lista exhaustiva de los documentos publicados en el registro y disponibles en línea.[253] La transparencia de las acciones publicadas en el registro ha aumentado con el paso del tiempo. Por ejemplo, en los primeros seis años del mecanismo SEM, la notificación de la recomendación del Secretariado al Consejo de que se ameritaba la elaboración de un expediente de hechos se publicó 30 días después de haberse transmitido al Consejo; los motivos que justificaron tal recomendación se dieron a conocer después de la votación del Consejo.[254] A partir del informe *Lecciones aprendidas* del CCPC, el Consejo autorizó al Secretariado publicar tanto la recomendación como los motivos justificativos dentro de un término de cinco días hábiles después de haberse transmitido al Consejo.[255] De igual manera, el Consejo se comprometió a publicar en el registro su decisión y las razones que la motivaron para girar instrucciones al Secretariado sobre si elaborar o no un expediente de hechos.[256] Estas medidas —aunque limitadas— revisten importancia para la credibilidad y la rendición de cuentas del proceso.

---

[252] Véase: CCA, "Herramienta para el seguimiento de peticiones", en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/herramienta-para-el-seguimiento-de-peticiones/>.
[253] Directrices de 2012, apartado 15.1.
[254] Véase: CCA (1999), *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN*, versión revisada, apartado 10.2, 28 de junio de 1999.
[255] Resolución de Consejo 01-06 (véase la nota 151, *supra*). Véase también: Directrices de 2012, apartado 10.2.
[256] Directrices de 2012, apartado 10.4. Véase también: Resolución de Consejo 01-06 (nota 151, *supra*), en donde se establece que el Consejo se compromete a emitir, cuando vote en contra de girar instrucciones al Secretariado para que éste elabore un expediente de hechos, una declaración pública explicando sus razones.

5.2.4 Responsabilidad en relación con los expedientes de hechos

***Hallazgo:* El Consejo ha ejercido un control en extremo riguroso respecto de la autorización y el contenido de los expedientes de hechos, en formas que reducen la confianza de la ciudadanía en el proceso mismo.**

Durante gran parte de la historia del proceso SEM, ha habido inquietudes en torno a la función del Secretariado como monitor y evaluador de las peticiones frente al deseo de las Partes de encargarse de supervisar y dirigir el proceso, situación que se ha desarrollado con mayor frecuencia en el contexto de las recomendaciones del Secretariado de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Debido a que se requieren al menos que dos de los representantes de las Partes ordenen elaborar un expediente de hechos y, como al menos una de las Partes siempre es la Parte aludida en la petición, el conflicto ha sido ineludible. Peticionarios, académicos, funcionarios del Secretariado e incluso exfuncionarios de gobierno han planteado la pregunta de si el Consejo debe o no convenir en aceptar la recomendación del Secretariado y en qué medida. Las acciones del Consejo durante periodos de conflicto parecen haber incluido demoras en la celebración de votaciones, la denegación de la recomendación del Secretariado, y la delimitación del alcance de un expediente de hechos autorizado. Las personas entrevistadas (no sólo los peticionarios entrevistados) sugieren que esta situación puede reflejar un acuerdo implícito entre los representantes de las Partes. De hecho, el conflicto de interés derivado del voto del Consejo no ha mejorado en la opinión del público como resultado de los procedimientos adoptados a la fecha. Entre los procedimientos de mayor envergadura destaca la exposición de motivos de los miembros del Consejo para votar a favor o en contra de la preparación de un expediente de hechos.[257]

Numerosos entrevistados señalaron que los integrantes del Consejo deben actuar con mayor transparencia antes de las reuniones (o sesiones virtuales) sobre su intención de voto. Un funcionario de gobierno recomendó que los integrantes del Consejo notifiquen a los peticionarios sobre cuál será su voto y la razón que lo motiva. Un peticionario sugirió que la discusión entre las Partes de su intención de voto en torno a las peticiones se hiciera en público, y no tras bambalinas con la posterior exposición de motivos.

El asunto se refiere con frecuencia a si el Consejo, en general, ha de deferirse a las recomendaciones del Secretariado. En 1994, el presidente estadounidense emitió un decreto presidencial que, de hecho, ratificaba ese modo de proceder para Estados Unidos, que quizás haya simplificado la decisión para los representantes de dicha Parte. El decreto presidencial 12,915, fechado el 13 de mayo de 1994, prevé que Estados Unidos, “en la mayor medida posible, favorecerá la preparación de un expediente de hechos, siempre que el Secretariado notifique al

[257] Directrices de 2012, apartado 10.4 (donde se especifica que el Consejo expondrá, por escrito, las razones en que basa su decisión para girar instrucciones de preparar un expediente de hechos). Véase también el apartado 15.1(h)(vi) de las mismas Directrices. En la práctica, los integrantes del Consejo también exponen, por escrito, las razones que motivan la denegación de una recomendación del Secretariado, así como el punto de vista de la minoría.

Consejo que tal acción está justificada".[258] Es probable que haya sido más fácil para Estados Unidos mantener esta postura, dado que sólo ha sido la Parte aludida en 16 de las 102 peticiones presentadas desde 1994 (y, de manera individual, en sólo 14 de ellas).

Aunque en evaluaciones previas y diversos materiales académicos se recomienda acatar las recomendaciones del Secretariado acerca de la elaboración de expedientes de hechos, a fin de aumentar la credibilidad y utilidad del proceso SEM, el Consejo no ha adoptado este enfoque[259] y, en cambio, ha mantenido un control por demás estricto respecto de la autorización de estos documentos, tanto por cuanto a si se preparan —o no— como por lo que concierne a sus contenidos y alcance (qué pueden o no incluir).

El Consejo ha votado en contra de la preparación de un expediente de hechos respecto de siete de las 36 recomendaciones del Secretariado en tal sentido en torno a las que ha celebrado ya una votación. De hecho, ha rechazado cinco de las diez recomendaciones presentadas por el Secretariado para peticiones originadas durante el periodo de doce años de 2007 a 2018,[260] lo cual sugiere un profundo grado de desavenencia con el órgano institucional responsable de administrar el proceso SEM.

El Consejo ha recurrido a otras estrategias para manejar el proceso de integración de hechos. Desde 2001, las resoluciones de Consejo acotaron en exceso los asuntos y los plazos que el Secretariado estaría autorizado a examinar. Esta disminución del "alcance" de la investigación ha permitido a los integrantes del Consejo votar a favor de la elaboración de expedientes de hechos, mientras que, en la práctica, se resta gran parte del posible valor informativo del proceso.

En 2001, el Consejo acotó en gran medida el alcance de cuatro de las cinco recomendaciones del Secretariado para elaborar un expediente de hechos que, en ese momento, el Consejo tenía pendientes de resolución.[261] La delimitación del alcance sirvió para eliminar la posibilidad de investigar aseveraciones de omisiones sistémicas o generalizadas en la aplicación efectiva de la legislación, así como para limitar el número de expedientes de hechos futuros a casos concretos

---

[258] Gobierno de Estados Unidos (1994), Decreto presidencial núm. 12915: *Federal Implementation of the North American Agreement on Environmental Cooperation* [Instrumentación a escala federal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte], sección 2(d)(1), Federal Register, vol. 59, núm. 95, 13 de mayo de 1994.

[259] Markell (2010), "The Role of Spotlighting Procedures…", *op. cit*. Véase también, por ejemplo: Markell y Knox (2012), *op. cit*.

[260] SEM-10-002 (*Estanques de residuos en Alberta*), Resolución de Consejo 15-01, 27 de enero de 2015, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/10-2-cr_15-01_es.pdf>; *Oso polar*: Resolución de Consejo 14-04 (véase la nota 199, *supra*); SEM-12-001 (*Granjas de salmón de BC*), Resolución de Consejo 14-09, 9 de diciembre de 2014, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/12-1-cr-14-09_es.pdf>; SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Resolución de Consejo 15-02, 19 de mayo de 2015, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/13-1-cr_15-02_es.pdf>; SEM-15-001 (*Bosque La Primavera*), Resolución de Consejo 17-01, 4 de abril de 2017, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/15-1-cr-17-01_es.pdf>.

[261] SEM-99-002 (*Aves migratorias*), Resolución de Consejo 01-10, 16 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/99-2-res-s.pdf>; SEM-97-006 (*Río Oldman II*), Resolución de Consejo 01-08, 16 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/97-6-res-s.pdf>; SEM-98-004 (*Minería en BC*), Resolución de Consejo 01-11, 16 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/98-4-res-s.pdf>; SEM-00-004 (*Tala en BC*), Resolución de Consejo 01-12, 16 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/00-4-res-s.pdf>.

presentados inicialmente como ejemplos de incumplimientos más sustantivos.[262] En lugar de ordenar que los expedientes de hechos estuvieran dirigidos a examinar presuntas áreas de omisiones sistémicas en la aplicación de la legislación, el Consejo giró instrucciones al Secretariado para que investigara únicamente dos ejemplos de una presunta omisión en la protección de aves migratorias mencionada en un solo párrafo de una petición, las acciones efectuadas en una sola vía forestal en otra, las actividades efectuadas en dos de numerosas minas y asuntos de calidad del agua que afectan dos arroyos.[263]

El control efectivo por parte del Consejo del contenido del proceso de integración de los hechos fue objeto de extensas críticas en su momento. El CCPC objetó la acción con antelación a las decisiones del Consejo. En su Recomendación al Consejo 01-07, el CCPC citó la Resolución de Consejo 00-09 y los hallazgos emanados de su informe *Lecciones aprendidas* para exhortar al Consejo a no adoptar tal estrategia.[264] Criticó también los requisitos simultáneos del Consejo de que el Secretariado presentara una propuesta de plan de trabajo para cada expediente de hechos, con el propósito de someterla a comentarios y aprobación del órgano rector.[265]

El CCPC de inmediato dio seguimiento en su Recomendación al Consejo 01-09 en la que solicita la revisión pública de estas cuestiones.[266] En su respuesta, el Consejo convino en permitir al CCPC evaluar el tema de la delimitación del alcance, pero hasta después de que la versión final de los expedientes de hechos estuviera concluida.[267] Los expedientes de hechos finales, limitados en cuanto a alcance, se publicaron en abril y agosto de 2003.[268] En un informe encomendado por el CCPC se concluye que las acciones del Consejo han contribuido a evitar que los expedientes de hechos atiendan "los elementos de prueba de omisiones generalizadas en la aplicación de la legislación, así como los efectos acumulativos derivados de tales patrones generalizados o las preocupaciones más amplias de los peticionarios sobre la puesta en marcha

---

[262] Markell (2006), "Understanding Citizen Perspectives…", *op. cit.*, p. 662.
[263] *Idem.*
[264] CCA (2001), Recomendación al Consejo 01-07: "Peticiones ciudadanas en asuntos de aplicación en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 23 de octubre de 2001, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/jpac-advice-01-07-es.pdf>.
[265] *Idem.*
[266] CCA (2001), Recomendación al Consejo 01-09: "Solicitud para llevar a cabo una revisión publica de dos asuntos relacionados con la aplicación y el desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 30 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/jpac-advice-01-09-es.pdf>.
[267] Carta de Norine Smith, representante alterna por Canadá, dirigida al presidente del CCPC para 2002, Jonathan Plaut (s.f.), en: <www.cec.org/files/documents/jpac_advice_council/1599_Response-Advice-01-09.pdf>.
[268] SEM-99-002 (*Aves migratorias*), *Expediente de hechos final*, 24 de abril de 2003, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/99-2-ffr_es.pdf>; SEM-00-004 (*Tala en BC*), *Expediente de hechos final*, 11 de agosto de 2003, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/00-4-ffr_es.pdf>; SEM-97-006 (*Río Oldman II*), *Expediente de hechos final*, 11 de agosto de 2003, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/97-6-ffr_es.pdf>; SEM-98-004 (*Minería en BC*), *Expediente de hechos final*, 12 de agosto de 2003, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/98-4-ffr_es.pdf>.

de las políticas de aplicación de las leyes y reglamentos".[269] En su Recomendación al Consejo 03-05, el CCPC continuó con su crítica:

> Al intervenir en el proceso de los hallazgos, el Consejo mina la independencia del Secretariado y la credibilidad del proceso. […] los expedientes de hechos ya no abordan los asuntos planteados por los peticionarios, lo que resta relevancia al proceso.[270]

El informe del CRED de 2004 dirigió críticas similares.[271] Entre los participantes en las entrevistas de este estudio, únicamente los funcionarios de gobierno expresaron un apoyo positivo a la delimitación del alcance. Uno de ellos se refirió a éste como una herramienta útil para evitar que el Secretariado sobrepase sus facultades; otro describió la delimitación del alcance como un acto en que se devuelve al proceso SEM a la intención original de centrarse en desvíos específicos más que en aspectos de mayor alcance. Pero los exfuncionarios de la CCA, los peticionarios y los expertos académicos opinaron que esta práctica ha perjudicado severamente el mecanismo SEM. Incluso ahora, a 20 años de distancia, algunos de los entrevistados en este estudio lo caracterizan como un periodo oscuro para el proceso de peticiones, y señalan que dicho acto socavó la independencia percibida de las investigaciones para la integración de hechos.

El proceso preparatorio a la votación del Consejo también es de interés. El procedimiento habitual previo a que el Consejo vote en torno a una recomendación del Secretariado de preparar un expediente de hechos consiste en que la Parte interesada prepara la resolución para girar la instrucción correspondiente: negativa, positiva, con alcance reducido o limitada. Los términos y el alcance se resuelven con antelación a las reuniones del Consejo entre las Partes y no a la vista del público.

El Consejo continuó delimitando las instrucciones relativas a la preparación de expedientes de hechos, incluso después de los casos de 2001 tan criticados. Por ejemplo, en 2010, el Consejo aprobó la preparación de un expediente de hechos para la petición SEM-06-005 (*Especies en riesgo*). Mediante una resolución de Consejo, se limitó el alcance de la investigación a determinadas disposiciones de la ley, y a sólo seis de la gran cantidad de especies de interés, al tiempo que quedaron excluidos determinados asuntos de aplicación de la legislación.[272] En respuesta, el peticionario retiró su petición, indicando que la limitación impuesta impediría una exposición de los hechos independiente, además de argumentar que la acción del Consejo se tradujo en un "importante riesgo" de que un expediente de hechos atenuado "pondría en peligro una evaluación sustancial y un debate fundamentado", resultado que caracterizó como "ajeno al

---

[269] ELI (2003), *Final Report: Issues Related to Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* [Informe final: Asuntos relativos a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte], Environmental Law Institute, p. v; disponible en: <www.eli.org/sites/default/files/eli-pubs/d13-16.pdf>.

[270] CCA (2003), Recomendación al Consejo 03-05: "Limitación del alcance de los expedientes de hechos y revisión del funcionamiento de la Resolución 00-09 del Consejo de la CCA en relación con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 17 de diciembre de 2003, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/jpac-advice-03-05-es.pdf>.

[271] Informe del CRED (véase la nota 9, *supra*).

[272] SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), Resolución de Consejo 10-05, 20 de diciembre de 2010, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-10-05-es.pdf>.

interés público".[273] Más de la mitad de todas las recomendaciones aprobadas hasta 2011 para elaborar un expediente de hechos se sometieron a la delimitación del alcance por parte del Consejo, con el fin de reducir su cobertura.[274] En los últimos años, sólo un expediente de hechos no ha sido objeto de tal delimitación.[275]

Este tema ha sido recurrente. En 2015 el CCPC expuso de nuevo el asunto de la delimitación de alcance en su Recomendación al Consejo 15-02: "ha de permitirse que las peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental presentadas en el marco del mecanismo SEM se desenvuelvan con la independencia e integridad que un proceso de esta naturaleza exige".[276] Ese mismo año, Kong discutió que reducir el alcance de los expedientes de hechos merma la rendición de cuentas ante la ciudadanía, cuando los propios representantes de las Partes están tomando la decisión de cómo moldear la investigación.[277]

Aparte de la preocupación en términos de procedimiento respecto de la independencia en las áreas de investigación e integración de hechos, la forma en que la delimitación del alcance se ha aplicado pone de relieve una inquietud sustancial relacionada con el propósito del mecanismo SEM. El resultado es que tanto la investigación como la identificación de posibles mejoras en la aplicación de la legislación son objeto de restricciones severas. Omisiones o desventajas específicas de un solo sitio pueden caracterizarse más fácilmente como ejercicios de discrecionalidad o priorización gubernamentales. Por otro lado, dado el intervalo entre la presentación de una petición original y la preparación de un expediente de hechos, las limitaciones en la calendarización pueden enmascarar posibles omisiones presentes o un debilitamiento generalizado en el desempeño del gobierno.[278]

Aunque el Consejo continúa recurriendo a la delimitación del alcance de los expedientes de hechos, los datos sugieren que, después de la retroalimentación adversa recibida en los años posteriores a 2001, el Consejo comenzó por simplemente votar "en contra" respecto de nuevas recomendaciones para la elaboración de estos documentos. De las diez recomendaciones presentadas por el Secretariado para peticiones originadas entre 2007 y 2018, el Consejo ha votado a favor de denegar la aprobación de cinco de ellas.[279]

---

[273] Carta por la que se solicita el retiro de la petición *Especies en riesgo*, p. 4 (véase la nota 188, *supra*).
[274] Hester (2015), *op. cit*.
[275] SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), Resolución de Consejo 17-03, 9 de junio de 2017, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/16-1-cr-17-03_es.pdf>.
[276] Recomendación al Consejo 15-02, apartado 11 (véase la nota 208, *supra*).
[277] H. L. Kong (2015), "The Citizen Submissions Process in the NAAEC: Theory and Practice in Deliberative Democratic Institutional Design for Transnational Institutions", en: *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 351 (Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.]).
[278] Véanse, por ejemplo, Hester (2015), *op. cit*. (donde se plantean las desventajas de procedimiento para los peticionarios); Markell (2006), "Understanding Citizen Perspectives…", *op. cit*., pp. 703-707 (donde puede consultarse un resumen de las repercusiones de la práctica de delimitación del alcance).
[279] Véase el apartado 3 del presente informe.

En años recientes, el Consejo continuó delimitando el alcance de los expedientes de hechos al girar instrucciones restrictivas. Por ejemplo, en la petición SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*), el Consejo autorizó la elaboración de un expediente de hechos con instrucciones en las que se limita el alcance del mismo a asuntos ajenos a la aplicación de la legislación, específicamente: el estado actual de los avances y estudios científicos de dominio público revisados por pares; la relación del gobierno de Alberta con el gobierno de Canadá respecto de las aseveraciones y sitios concretos a que se hace referencia en la petición, y la manera en que se ejecuta el Programa de Monitoreo de las Arenas Bituminosas (*Oil Sands Monitoring Program*).[280] Las razones que motivaron tales limitaciones en la Resolución de Consejo 18-01 indican que la respuesta de Canadá aportó "suficiente información relativa al ejercicio razonable de su discreción con apego al artículo 45(1)(a) del ACAAN y los apartados 9.4 y 9.5 de las Directrices", con lo que sustentó el no haber incurrido en omisiones en la aplicación de la legislación, y que la Parte de interés no está obligada a recurrir a toda la gama de herramientas de aplicación de la legislación disponibles.[281]

El alcance de las resoluciones del Consejo se determina por las Partes de manera conjunta de acuerdo a sus posiciones, las cuales pueden diferir. El hecho de que, en general, el país en cuestión sea el encargado de redactar las resoluciones de Consejo puede significar que se replanteen aspectos de una determinación del Secretariado encaminada a emitir una recomendación. Por ejemplo, en 2014, el Consejo, con dos terceras partes de sus votos, rechazó la solicitud de elaborar un expediente de hechos, a lo que declaró que la respuesta de la Parte había ya aportado información suficiente. La resolución del Consejo establece que proceder a la realización de una investigación ulterior "duplicaría la información ya brindada y generaría información redundante" y "daría lugar a un uso ineficaz de los recursos públicos", además de que ello podría implicar información que "rebasaría el alcance del Secretariado de la CCA".[282] En última instancia, la práctica de delimitar el alcance y qué Parte redacta la resolución del Consejo no se establece por escrito en ningún acuerdo y podría cambiar en el futuro.

La credibilidad del proceso SEM sigue en juego: tanto la propensión de las Partes por participar en una práctica trascendental de delimitación del alcance como el evidente rechazo de casi la mitad de las recomendaciones del Secretariado a lo largo de la década previa han contribuido a socavar la confianza en el proceso.

---

[280] SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*), Resolución de Consejo 18-01, 20 de agosto de 2018, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/17-1-cr-18-01_es.pdf>.

[281] SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*), Resolución de Consejo 18-01: *Razones que motivaron la decisión del Consejo de girar instrucciones al Secretariado de preparar un expediente de hechos*, 20 de agosto de 2018, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/17-1-explanatory_note_es.pdf>.

[282] SEM-11-003 (*Protección del oso polar*), Resolución de Consejo 14-04: *Razones del Consejo para girar instrucciones*, p. 1, 5 de junio de 2014, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/11-3-council_vote_explanation_es.pdf>.

5.3 ¿Produce el proceso SEM información que de otra forma sería inaccesible?

Otra característica clave del mecanismo SEM es su capacidad para producir información útil y oportuna a la que no se podría tener acceso de otra manera. Las Directrices identifican la generación de información pública independiente y confiable como una de las metas importantes del proceso de peticiones. Los entrevistados coinciden en la importancia de esta información.

***Hallazgo:* El proceso SEM genera información de utilidad; sin embargo, la capacidad de respuesta de las Partes a las solicitudes de información por el Secretariado podría mejorarse.**

5.3.1 Recursos del Secretariado

***Hallazgo:* Con el propósito de generar información útil, resulta fundamental que la CCA y, en última instancia, las Partes aporten recursos suficientes que permitan a la Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental (Unidad SEM) producir trabajo de alta calidad en poco tiempo.**

En términos generales, la Unidad SEM ha recibido puntuaciones altas por su profesionalismo, competencia y desempeño a lo largo de las ya casi tres décadas de actividades relacionadas con el proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental, según se observa lo mismo en trabajos académicos publicados al respecto que en las entrevistas realizadas como parte del presente trabajo. Con todo, es preciso que esta unidad cuente con otros recursos, incluida la disponibilidad de consultores expertos para colaborar en la preparación de expedientes de hechos. El Secretariado debe disponer de tiempo y recursos para identificar y propiciar la participación de especialistas calificados, así como para distribuir su intervención en un proceso intensivo. Los entrevistados observan que, en ocasiones, la selección de expertos ha generado controversias.[283] No obstante, sugieren que la delimitación del alcance ha sido una de las maneras empleadas por el Consejo para controlar la posible preferencia derivada de la selección de los consultores. Por otro lado, se ha moderado la controversia en torno a la evaluación y aprobación por el Consejo[284] de los planes de trabajo del Secretariado respecto de los expedientes de hechos. Los participantes en las entrevistas informaron que el proceso para delinear dichos planes de trabajo ahora se considera bastante sencillo.

Varios de los exfuncionarios de la CCA identificaron el antiguo grupo de "asesores jurídicos especiales" como un recurso de enorme valía para el personal. Aunque se desintegró hace más de una década después de un periodo de conflictos entre el Secretariado y el Consejo, este grupo parece haber prestado asistencia en lo que, de otra manera, es un proceso cerrado con poco personal que debe tener la capacidad de atender una amplia diversidad de asuntos ambientales. Estos asesores jurídicos —sin remuneración y confidenciales— sirvieron, en calidad

---

[283] Véase: SEM-03-003 (*Lago de Chapala II)*, petición presentada con arreglo al ACAAN, 23 de mayo de 2003, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/lago-de-chapala-ii/>. La polémica suscitada en torno al presunto sesgo de los expertos puede haber contribuido a que el proceso tomara casi diez años hasta la publicación del expediente de hechos.
[284] Recomendación al Consejo 01-07 (véase la nota 254, *supra*).

de "caja de resonancia", de enorme apoyo para el reducido personal de la Unidad SEM, y podrían ayudar a identificar inquietudes o asuntos que pudieran surgir en torno a leyes y reglamentos, aplicación de la legislación y acuerdos internacionales en materia medioambiental.

Los plazos más reducidos para preparar un proyecto de expediente de hechos —primero conforme a las Directrices de 2012 y ahora de acuerdo con lo previsto en el T-MEC— podrían reducir aún más la capacidad del Secretariado de ser riguroso, reflexivo y cabal. Si se ha de recurrir al proceso SEM para producir resultados con información y como vía para que ciudadanos y organizaciones puedan presentar peticiones, será necesario disponer de recursos suficientes lo mismo para llevar a cabo una evaluación eficaz de las peticiones presentadas que para preparar expedientes de hechos oportunos pero exhaustivos. Con el personal y los fondos actualmente disponibles, y dado el grado de esfuerzo que la preparación de un expediente de hechos requiere, la Unidad SEM se vería sumamente presionada para administrar una cantidad elevada de peticiones cada año dentro de los plazos estipulados vigentes hoy día. Obsérvese que el Secretariado se encuentra elaborando dos proyectos de expedientes de hechos y dos más aguardan la decisión del Consejo, por lo cual será necesario disponer de apoyo suficiente para llevar a cabo este trabajo.

5.3.2 Efecto de una petición para la Parte aludida

***Hallazgo:* La información proporcionada por las Partes reviste fundamental importancia para el valor del proceso SEM, aunque caben mejoras lo mismo en el contenido en las respuestas de las Partes que en la presentación oportuna de la información proporcionada para la preparación de los expedientes de hechos.**

Respuesta de la Parte

Entre las principales funciones del mecanismo de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental destaca la de motivar una respuesta de la Parte aludida en una petición que cumple con los criterios básicos para ser válida. Esta respuesta representa un espacio donde puede plantearse una explicación organizada y presentada en forma adecuada de las acciones, decisiones e interpretaciones de la ley del gobierno de interés. Se trata de información al alcance de ciudadanos y el público en general que posiblemente no esté a su disposición de otra manera.

No obstante, como se observa *supra*, en la mayor parte de la historia del proceso SEM, las respuestas de las Partes han sido objeto de minuciosas discusiones legalistas y con el objetivo principal aparente de dar por concluido el trámite de las peticiones. Por ello, sólo para la mitad de los participantes en la encuesta la respuesta de la Parte aportaba información de utilidad, mientras que la otra mitad opinó en contrario. De hecho, se trata de un avance respecto del estudio de 2011 del CCPC, en el que 70 por ciento de los encuestados opinaron que la respuesta de la Parte no aportaba información valiosa.[285]

[285] CCA (2011), *Resultados del estudio realizado por el CCPC*, pregunta 10 [en lo sucesivo, "Resultados del estudio de 2011 del CCPC"].

Con todo, tal parece que, al interior de los gobiernos, la tarea de compilar información y preparar una respuesta ha atraído la atención hacia un determinado asunto y la integración de los hechos asociados. Esta investigación intragubernamental, a su vez, permite a las dependencias de gobierno dirigir su atención hacia los asuntos de importancia planteados en la petición. La integración de los hechos a cargo del gobierno central en preparación de una respuesta como Parte aludida (y, en todo caso, el expediente de hechos que resulte) ha generado información que, de otra manera, no hubiese estado a disposición de la ciudadanía. Tal vez el caso más destacado sea el de México, donde muchas de las peticiones implican la adopción de acciones en entidades en particular, la formulación de proyectos o la concreción de avances.

En ocasiones, las Partes han presentado extensas reclamaciones de confidencialidad en sus respuestas, lo cual dificulta a los peticionarios y la ciudadanía discernir cuáles han sido los asuntos planteados, las demandas y las políticas de gobierno aplicables. A su vez, la tarea del Secretariado se ha tornado más compleja, puesto que, para emitir una determinación, debe basarse en esa información y explicar las razones que la motivaron, sin autorizarse la divulgación. En ese sentido, el Secretariado ha efectuado una excelente labor al dar las explicaciones pertinentes.

Información para la elaboración de un expediente de hechos

En caso de autorizarse la preparación de un expediente de hechos, el Secretariado busca inmediatamente información juiciosa y pertinente de la Parte interesada sobre los asuntos objeto de investigación.

Sin embargo, en gran parte de su historia moderna, la CCA ha enfrentado dificultades para obtener información oportuna de la Parte aludida en una petición, después de haberse autorizado la preparación de un expediente de hechos. Las personas entrevistadas confirmaron la lentitud con que las Partes proporcionan tal información, lo que, a su vez, ha dificultado aún más la elaboración de un expediente de hechos. En su Recomendación al Consejo 15-02, el CCPC señala que debe facilitarse la obtención de dicha información y que las Partes no habrán de demorar en responder a las solicitudes de información del Secretariado o incrementar los costos para obtener dicha información a causa de demoras.[286]

A pesar de que en el ACAAN se estipula la obligación de las Partes a proporcionar información a solicitud del Consejo o el Secretariado de la CCA,[287] el Secretariado se ha enfrentado al hecho de que, en general, debe acogerse a leyes internas sobre libertad de información de los países y no a los compromisos de las Partes establecidos en el Acuerdo. Por años, ha dependido de sus contratistas para llevar a cabo el trabajo, como parte de la preparación de los expedientes de hechos, para presentar tales solicitudes. Recientemente, con los plazos abreviados, se ha visto en la necesidad de que los contratistas, al amparo de leyes internas, soliciten dicha información, incluso *antes* de que se celebre la votación final del Consejo para autorizar la elaboración de un

[286] Recomendación al Consejo 15-02, apartado 8 (véase la nota 208, *supra*).
[287] ACAAN, artículo 21(2).

expediente de hechos, ante la falta de tiempo suficiente para, de otra manera, solicitar, recibir y analizar los datos.

La ulterior colaboración —o falta de ésta— ante las solicitudes de información del Secretariado queda al arbitrio de las Partes. No se prevén sanciones por falta de respuesta o por respuestas incompletas, así como tampoco se establece un plazo para proporcionar dicha información ni en las Directrices de 2012 ni en el T-MEC. El ACA ordena a las Partes cooperar con el Secretariado y proporcionar la información requerida para la elaboración de un expediente de hechos.[288] En la misma disposición se prevé que las solicitudes del Secretariado "se efectuarán conforme a las directrices establecidas por el Consejo".[289] No queda claro si se adoptarán políticas o procedimientos adicionales que, en la práctica, tornen esta directiva más significativa y aplicable; sin embargo, sería deseable que las disposiciones o líneas de actuación indujeran a respuestas rápidas y completas, dado el corto plazo conferido a la preparación de un proyecto de expediente de hechos.

5.3.3 Información en general

***Hallazgo:* La información derivada del procesamiento de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental reviste valor tanto para los peticionarios como para la ciudadanía en general.**

Los participantes tanto en el estudio de 2011 del CCPC como en el presente trabajo distinguieron la generación de información útil como un beneficio del proceso SEM. Sin embargo, los peticionarios que presentaron peticiones después de 2012 y no lograron la preparación de un expediente de hechos no coincidieron en que el proceso, en general, produjera información de utilidad.

En primer lugar, existen limitaciones de procedimiento respecto de qué información se recopila y se considera de pertinencia en el proceso SEM. En términos generales, las respuestas de las Partes y las resoluciones de Consejo han limitado la consideración del Secretariado de información de pertinencia a únicamente el periodo previo a la fecha de presentación de la petición. Esto se debe a que la petición debe contener aseveraciones sobre fallas continuas en la aplicación de la legislación ambiental. Por ello, cuando un proceso implica un periodo de varios años, la información sobre aplicación generada por el proceso SEM puede resultar obsoleta. En segundo lugar, las Partes en ocasiones han llegado a ofrecer muy poca colaboración ante las solicitudes de información o han esgrimido reclamaciones de confidencialidad para evitar la divulgación. Por último, el Secretariado y sus contratistas disponen de tiempo limitado para recopilar y evaluar la información.

Aún en los casos en que los expedientes de hechos resultaron limitados por estos factores, los usuarios han observado que la función de generación de información del proceso SEM aporta un beneficio. En la petición SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*), por ejemplo, cuyo

[288] ACA, artículo 14.
[289] *Idem.*

alcance fue acotado con el objetivo de excluir asuntos relacionados con la aplicación de la legislación, los hallazgos basados en los hechos, no obstante, demostraron el estado del conocimiento sobre las propiedades químicas de los materiales en los estanques de residuos y pusieron de relieve la información a disposición de las propias dependencias de gobierno.[290] En este caso, el peticionario ha empleado la información compilada en actividades de seguimiento y defensa. La petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*) generó información sobre salud y contaminación, de otra manera inaccesible, sin que necesariamente se hayan observado cambios prácticos con posterioridad.[291]

Especialistas académicos y entrevistados han sugerido que la información sobre el grado de aplicación de la legislación y las posibles conclusiones al respecto podrían ser de utilidad si se autorizaran. La integración de hechos no se limita simplemente a cuestiones ambientales; ésta abarca también actos administrativos previstos en leyes y reglamentos aplicables, entre los que se cuentan permisos, visitas de sitio, informes de inspecciones, sanciones, capacitación de inspectores, asignación de recursos, seguimiento a los hallazgos, preparación de estudios e informes de cumplimiento, verificaciones y certificaciones. La identificación de conclusiones pertinentes abonaría al proceso.[292]

5.4 ¿Se promueve la aplicación efectiva de la legislación ambiental?

***Hallazgo:* El proceso SEM ha brindado un canal para centrar la atención en acciones u omisiones gubernamentales con algunos resultados positivos. Con todo, es preciso integrar actividades de seguimiento adicionales si han de reconocerse mejores resultados en el medio ambiente.**

A pesar de estar orientados a procurar mejoras ambientales y fomentar la sustentabilidad en el contexto de un esquema de libre comercio, el pasado ACAAN y el actual T-MEC-ACA difieren en cuanto a las expectativas en torno a la función del proceso SEM como medio de promoción de la aplicación de la legislación ambiental. Las entrevistas realizadas, junto con evaluaciones previas de este mecanismo, indican que las expectativas de los peticionarios y las Partes de gobierno difieren por cuanto al resultado deseado de una petición. Aunque las Partes gubernamentales ponen énfasis en la generación de información y las funciones de divulgación de este proceso, a menudo los peticionarios buscan un resultado que se traduzca realmente en actividades de aplicación por parte del gobierno en cuestión y la solución del daño ambiental objeto de la petición.

Esta diferencia guarda relación también con el conflicto sobre si las peticiones habrán de centrarse en omisiones globales en la aplicación de la legislación o en incumplimientos limitados a proyectos concretos. A lo largo de la historia del proceso SEM, en sus respuestas y delimitación

---

[290] Véase: SEM-17-001(*Estanques de residuos en Alberta II*), *Expediente de hechos final*, 4 de septiembre de 2020, en: <www.cec.org/files/documents/publications/11861-alberta-tailings-ponds-ii-factual-record-north-american-environmental-law-and-es.pdf>.
[291] Véase: SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), *Expediente de hechos final*, 17 de septiembre de 2018, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/16-1-ffr_es.pdf>.
[292] J. H. Knox (2010), "The Neglected Lessons of the NAFTA Environmental Regime", *Wake Forest L. Rev.* núm. 45, p. 391.

de los expedientes de hechos, las Partes al parecer han preferido que el proceso SEM se centre en evaluar fallas individuales limitadas, y no reclamaciones más extensas de omisiones sistémicas. Lo cierto es que al estrecharse el campo de atención del asunto abordado en la petición también resulta más fácil para la parte gubernamental aducir discrecionalidad ["el ejercicio razonable de su discreción"] en la aplicación de la legislación, al igual que priorización de recursos o procedimientos pendientes de resolución al responder a una petición.

Se entiende (al menos implícitamente) que las disposiciones en materia de peticiones SEM—que autorizan al Secretariado a considerar comunicados en los que se asevera que "una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental"—[293] apuntalan las acciones de cada una de las Partes conforme al artículo 5(1) del ACAAN orientadas a "aplicar de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales". Si bien el T-MEC reproduce con cambios mínimos el proceso SEM establecido en el ACAAN, en el nuevo tratado la conexión con los compromisos de las Partes en materia de aplicación no resulta tan clara. El artículo 24.4 del T-MEC prevé que "[n]inguna Parte dejará de aplicar efectivamente sus leyes ambientales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente en una manera que afecte al comercio o a la inversión entre las Partes", lo que constriñe la obligación. La misma disposición prevé que "dejar de aplicar" se refiere a un "curso de acción o inacción sostenido o recurrente", sin incluir una instancia o caso aislados, e incluye notas a pie de página en las que se establece una asociación entre las omisiones en cuestión y repercusiones en el comercio, aunque con presunciones, y también se hace referencia la "solución de controversias", mecanismo independiente del proceso SEM.[294] Aunque el proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental previsto en el artículo 24.27 no guarda una conexión evidente con estos compromisos, los cambios descritos pueden generar cierta ambigüedad.

El ACA, por su parte, explícitamente establece y mantiene el compromiso asumido en el marco del ACAAN de cooperación entre las Partes por cuanto a "cumplir y aplicar leyes y reglamentos ambientales".[295]

5.4.1 Resultados en la aplicación de la legislación ambiental

***Hallazgo:* No se dispone de elementos de prueba suficientes que indiquen que el proceso SEM ha producido de manera sistemática mejores resultados en términos de aplicación de la legislación ambiental.**

La información emanada del presente trabajo muestra un mayor grado de desavenencia que de coincidencia con la proposición de que el proceso SEM contribuye a promover la aplicación de la legislación ambiental. Los participantes en las entrevistas sugieren que el mecanismo de

[293] ACAAN, artículo 14(1).
[294] T-MEC, artículo 24.29 ("Consultas medioambientales") y artículo 24.32 ("Solución de controversias"). Véase también: T-MEC, artículo 24.6 ("Asuntos procesales"), en el cual se prevé que cada Parte asumirá la administración de la investigación correspondiente y la aplicación de las respectivas leyes ambientales.
[295] ACA, artículo 1(e). Compárese con el ACAAN, artículo 1(g).

peticiones da mejores resultados al generar información que al promover la aplicación de la legislación.

No obstante, se han dado casos en los que se identificaron resultados positivos en la aplicación de la legislación ambiental o en el medio ambiente derivados del proceso SEM, sobre todo para los que se ha preparado un expediente de hechos.[296] Sin embargo, al haberse producido menos expedientes de hechos en los últimos años, no es claro si cabe la posibilidad de que sea ésta una fuente de logros continuos en el marco del proceso SEM.

Entre los expedientes de hechos citados a partir de los cuales se han generado mejores resultados destacan los relacionados con las siguientes peticiones: SEM-96-001 (*Cozumel*), el primero en prepararse, y SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*). El informe del CRED cita como "evidencia anecdótica" que la presentación de la petición SEM-97-001 (*BC Hydro*) generara ideas nuevas y motivara la resolución de asuntos largo tiempo estancados relacionados con el manejo de los recursos hídricos en los ámbitos federal y provincial, al igual que las mejoras observadas en procedimientos de pesquerías en Canadá a partir de la presentación de la petición SEM-00-004 (*Tala en BC*), y que la petición SEM-98-006 (*Aquanova*) alentara negociaciones y cambios voluntarios en el manejo de las operaciones de una granja camaronícola en México.[297] Por otro lado, a raíz de que se presentara la petición SEM-98-007 (*Metales y Derivados*), Estados Unidos y México emprendieron acciones conjuntas encaminadas a limpiar el sitio contaminado donde se encontraba una fundidora de plomo, cuyas actividades concluyeron en 2008.[298] Pacheco Vega menciona el valor del proceso SEM al facilitar a actores no estatales influir en la instrumentación de la legislación ambiental y dirigir la atención hacia acciones del sector privado y actividades de desarrollo que, de otra manera, no tendrían la misma presión para generar resultados.[299] No obstante, no se ha confirmado un vínculo del proceso SEM y los respectivos expedientes de hechos con mejoras ya sea en términos de aplicación de la legislación o en resultados en el paisaje de América del Norte.

Algunos participantes en las entrevistas y el cuestionario del presente trabajo identificaron una mayor capacidad de respuesta de entidades ambientales o gubernamentales como resultado del proceso SEM, incluso sin un expediente de hechos. En la petición SEM-05-002 (*Islas Coronado*), el proceso generó mayor atención por parte del gobierno y la decisión del proponente del proyecto de darlo por terminado antes de la preparación de un expediente de hechos. Otro entrevistado destacó el valor del proceso SEM como herramienta de utilidad para atraer la atención de la ciudadanía hacia un área de preocupación ambiental, con posibles mejoras en el desempeño del gobierno. Uno de los funcionarios de gobierno entrevistados identificó una petición sin resultados exitosos que, no obstante, dio paso a la celebración de reuniones entre los

---

[296] Markell y Knox (2012), *op. cit.*, p. 505.
[297] Informe del CRED, p. 62 (véase la nota 9, *supra*).
[298] SEM-98-007 *(Metales y Derivados)*, petición presentada con arreglo al ACAAN, 23 de octubre de 1998, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/metales-y-derivados/>.
[299] R. Pacheco Vega (2015), "Transnational Environmental Activism in North America: Wielding Soft Power Through Knowledge Sharing?", *Rev. Of Pol'y Res.*, núm. 32, p. 146.

ciudadanos peticionarios y funcionarios de gobierno de alto nivel, las cuales, a su vez, atrajeron mayor atención gubernamental hacia el asunto concreto de contaminantes planteado en la petición en la región identificada.

Otro participante en las entrevistas destacó el valor de la información obtenida y compilada en un expediente de hechos como medio para atraer la atención del gobierno hacia un asunto planteado, específicamente motivado por la necesidad de respuestas del gobierno al interés de la prensa en el tema generado por el expediente de hechos. Aunque modesto, éste se ha considerado un resultado positivo.[300]

Jodoin sugiere que los avances en materia medioambiental en México podrían atribuirse más a los efectos del libre comercio y el mercado que al ACAAN.[301] Pero otros atribuyen a estos procesos, incluido el mecanismo SEM, apenas una modesta mejora en las políticas ambientales.[302] Uno de los entrevistados sugirió que el mejor desempeño de México en la aplicación de su legislación ambiental se debía en gran parte a cambios políticos y actividades de la sociedad civil en la esfera nacional.

5.4.2 Actividades de seguimiento

***Hallazgo*: Las Partes podrían adoptar estrategias coherentes para emprender actividades de seguimiento tras la publicación de los expedientes de hechos.**

Un tema recurrente gira en torno a si dar seguimiento a las peticiones cerradas —y en particular a los expedientes de hechos—, y en qué forma hacerlo. Las recomendaciones del CCPC y de diversos trabajos académicos en favor de dicha labor de seguimiento son sustanciosas.[303] Markell y Knox sostienen que un seguimiento intencional por la CCA o las Partes después de la publicación de un expediente de hechos podría beneficiar tanto la percepción como la realidad del proceso con la documentación de cambios en las condiciones.[304] Uno de los beneficios sería la capacidad de discernir más sistemáticamente si las mejoras ambientales o los cambios en políticas de aplicación de la legislación observados se derivan del proceso SEM, en vez de atenerse a "anécdotas" sobre los resultados obtenidos.[305]

Un tipo de actividad de seguimiento consiste en organizar un evento donde se explica el expediente de hechos recién publicado. A manera de ilustración, el Secretariado llevó a cabo un evento de carácter informativo en el campo de pertinencia de un expediente de hechos después

---

[300] Véase también: Kong (2015), *op. cit*.
[301] S. Jodoin (2015), "Pathways of Influence in the NAFTA Regime and Their Implications for Domestic Environmental Policy Making in North America", en: Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.], *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 329.
[302] Véase: Kong (2015), *op. cit*. Véase también: Markell y Knox (2012), *op. cit*.
[303] Por ejemplo, Markell y Knox (2012), *op. cit*.; J. H. Knox (2014), "Fixing the CEC Submissions Procedure: Are the 2012 Revisions Up to the Task?", *Golden Gate U. Envtl. L.J.*, vol. 7, núm. 81, p. 105; G. Garver (2015), "Forgotten Promises: Neglected Environmental Provisions of the NAFTA and the NAAEC", en: Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.], *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 15.
[304] Markell y Knox (2012), *op. cit.*, p. 536.
[305] Informe del CRED, p. 48 (donde se señala que la inexistencia de seguimiento torna "anecdóticos" los resultados obtenidos) (véase la nota 9, *supra*).

de su publicación. En estas actividades han participado, entre otros, expertos en el tema, peticionarios, funcionarios de la CCA y otros actores, y sirven de foro para explicar qué se logró y qué no con el expediente de hechos. Desde el punto de vista de algunas de las personas entrevistadas, estas actividades han resultado de utilidad en el sentido de que atraen la atención hacia el asunto en materia de aplicación de la legislación, así como hacia los contenidos y limitaciones del informe.

Las actividades de cooperación de la CCA sobre asuntos relacionados también pueden servir para dar seguimiento a un expediente de hechos. Además de reconocerse expresamente en el artículo 24.28(7) del T-MEC, esta posibilidad se somete a la consideración del nuevo Comité de Medio Ambiente:

> El Comité de Medio Ambiente considerará el expediente de hechos final a la luz de los objetivos de este Capítulo [24] y del ACA, y podrá proporcionar recomendaciones al Consejo sobre si el asunto planteado en el expediente de hechos podría beneficiarse de actividades de cooperación.

El ACA refuerza esta posibilidad, al prever expresamente que el Consejo:

> [Habrá de] considerar la cooperación apropiada para los temas tratados en los expedientes de hechos resultantes de la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental.[306]

El seguimiento más valioso estribaría en el compromiso de las Partes de poner a la ciudadanía al día respecto del emprendimiento de actividades luego de la publicación de un expediente de hechos. No hay nada novedoso en esta idea: 95 por ciento de las respuestas al cuestionario del CCPC de 2011 se decantaron por el involucramiento continuo de la CCA, una vez concluido el proceso SEM, incluso a pesar de expresar profunda insatisfacción con el proceso mismo.[307] Waldron sugiere que en el marco del T-MEC se cree una nueva oportunidad para reconsiderar este asunto con la posibilidad de mejorarlo.[308] Sin embargo, un funcionario de gobierno en funciones o antiguo entrevistado considera que esas tareas de seguimiento y actualización (puesta al día) han de ser voluntarias y quedar al margen del alcance para lo que se concibió el proceso SEM.

---

[306] ACA, artículo 4(1)(m).
[307] Resultados del estudio de 2011 del CCPC, preguntas 13A y 13B.
[308] Waldron (2021), *op. cit*.

A lo largo de más de una década, la ciudadanía ha mostrado interés en que las Partes mismas brinden información reciente para indicar lo sucedido en torno a los asuntos documentados en los expedientes de hechos. La Recomendación al Consejo 12-01 establece lo siguiente:

> El CCPC considera que podrían proporcionarse actualizaciones un año después de concluido el proceso de una petición, para verificar que los asuntos en cuestión continúan siendo relevantes. Además, el CCPC considera que es importante incluir un mecanismo para que estas puestas al día se hagan del conocimiento de la ciudadanía.[309]

A partir de la declaración ministerial de 2014, las Partes se han comprometido a proporcionar actualizaciones al Consejo, mismas que han sido confidenciales y, por ende, no se han puesto a disposición de la ciudadanía ni han servido a otro fin fuera del Consejo mismo.[310] El T-MEC ha respaldado y codificado la práctica de proporcionar actualizaciones y expandirla de modo que se incluya al Comité de Medio Ambiente: "Las Partes proporcionarán actualizaciones al Consejo y al Comité de Medio Ambiente sobre los expedientes de hechos finales, según sea apropiado".[311]

De someter las Directrices por las que se rige el proceso SEM a una revisión en los términos del T-MEC, el Consejo podría determinar y hacer más transparente la forma en que dichas actualizaciones podrían llevarse a cabo de la mejor manera. El Consejo podría proporcionar información actualizada para publicarse en el registro público de peticiones,[312] con el fin de compartir información de la que no se dispone actualmente sobre los resultados del proceso SEM; en concreto, la manera en que afecta las actividades de las Partes y los resultados en el medio ambiente.

---

[309] CCA (2012), Recomendación al Consejo 12-01: "Modificaciones a las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* propuestas por el equipo de tarea sobre el mecanismo de peticiones ciudadanas", apartado 12, Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 23 de mayo de 2012, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/advice_12-01-s.pdf>.

[310] Declaración Ministerial de 2014 (véase la nota 124, *supra*).

[311] T-MEC, artículo 24.28(8).

[312] Véase: Directrices de 2012, apartado 15.1 (donde se enlistan los documentos y notificaciones a publicarse en el registro público de peticiones, entre otros: "los comentarios de una Parte sobre el proyecto de expediente de hechos, si tal Parte así lo desea").

6 Recomendaciones

Como resultado del presente estudio, se han identificado seis maneras en que la CCA podrá continuar mejorando la implementación del proceso SEM. Emanadas del análisis de datos y respuestas tanto al cuestionario como a las entrevistas efectuadas, al igual que de la revisión documental realizada en apoyo de los hallazgos descritos en el apartado previo, las recomendaciones que se presentan a continuación complementan y refuerzan las diversas oportunidades destacadas a lo largo de este informe.

Es necesario que la CCA actualice con prontitud las Directrices por las que se rige el proceso SEM con el propósito de reflejar los requisitos previstos en el T-MEC y el ACA.

Aun cuando en general se les considera útiles y bien redactadas, las Directrices de 2012 deberán actualizarse con el propósito de reflejar los requisitos previstos en el T-MEC y el ACA.[313] Las directrices constituyen el principal canal por el que el mecanismo SEM se explica a los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y México, ya que contienen información fundamental en relación con el proceso: explicaciones detalladas y plazos definidos para cada una de las etapas, elementos ambos inexistentes en los propios convenios. Dicha actualización se requiere no nada más para reflejar las nuevas disposiciones previstas tanto en el T-MEC como en el ACA, sino también a efecto de eliminar ambigüedades y ofrecer una orientación clara a la ciudadanía y las Partes, y con ello mejorar la accesibilidad y comprensión del proceso. Entre las medidas recomendadas se incluyen las siguientes:

- Actualizar las descripciones de los pasos o etapas del procedimiento y las citas correspondientes para que guarden consonancia con los términos del T-MEC y el ACA. Las directrices vigentes se basan en acuerdos previos y, por consiguiente, no son plenamente acordes con los instrumentos por los que se rige el proceso SEM en la actualidad. Una versión revisada podría incluir definiciones claras (por ejemplo, para “una persona de una Parte”); explicar las funciones del Consejo y el Comité de Medio Ambiente; actualizar la explicación de lo que significa “legislación [ley] ambiental” para efectos del proceso SEM, e incluir referencias que guarden —todas— congruencia con los acuerdos en vigor.
- Revisar por completo las disposiciones relativas al cronograma del proceso SEM y los términos o plazos estipulados para sus distintas etapas, con miras a lograr mayores precisión y claridad. Es necesario actualizar los tiempos asignados a cada etapa, de manera que se dé cumplimiento a lo establecido en el T-MEC, así como utilizar la modalidad de días calendario —y no hábiles— en los casos en que así se requiere, y prescribir o ratificar la calendarización de las etapas para las que los acuerdos no asignan un plazo específico (véase el cuadro 1 del presente informe, en el que se reflejan las diferencias por cuanto a plazos asignados en los distintos instrumentos). Las directrices actualizadas permitirán también abordar el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento de un plazo y prever casos en que

[313] ACA, artículo 2(3).

resulte aceptable conceder una prórroga. Al respecto, han de revisarse las Directrices de 2012 en sus apartados 19, 13.1 y 6.2, entre otros.

- Adoptar procedimientos encaminados a mejorar la eficacia del proceso SEM, lo que comprendería: establecer mecanismos de comunicación con los peticionarios durante el trámite de una petición; incluir disposiciones sobre cómo proceder cuando la respuesta de una Parte presente o se reciba con un retraso excesivo; abordar las limitaciones y dificultades derivadas del reducido plazo estipulado para preparar un proyecto de expediente de hechos; establecer un proceso para que el Consejo rinda cuentas por cuanto a su responsabilidad de tomar decisiones oportunas [con apego a los plazos establecidos]; autorizar la inclusión de recomendaciones limitadas en los expedientes de hechos, y adoptar disposiciones dirigidas a implementar y emprender acciones ulteriores de seguimiento que pongan en práctica los artículos 24.28(7) y (8) del T-MEC.

La CCA habrá de mejorar la comunicación con los peticionarios a lo largo del proceso SEM.

En la percepción de peticionarios, académicos y el CCPC, la falta de oportunidad para que los peticionarios interactúen con el Secretariado y la Parte aludida luego de presentar una petición constituye una desventaja en el proceso SEM. Al respecto, la CCA tiene posibilidades de mejorar las prácticas de participación sin que ello implique cambios sustanciales al carácter del mecanismo; así se podría atenuar el cariz contencioso que el proceso ha adquirido.

La CCA habrá de considerar, en la revisión de las Directrices, si brindar al peticionario una oportunidad de responder sucintamente para referirse a asuntos o cuestiones fácticas adicionales que se hayan planteado en la respuesta de la Parte.[314] Aun si limitada, esta práctica aumentaría la capacidad del Secretariado para preparar un expediente más preciso, emitir una determinación puntual y apoyar al Consejo en el logro de consenso, en caso de recomendarse la elaboración de un expediente de hechos. En tal sentido —ya en la etapa de votación del Consejo—, ello podría contribuir tanto a reducir parte del posible conflicto sobre si autorizar o no al Secretariado la preparación de un expediente de hechos, como a atender cuestiones relativas a la delimitación del alcance del mismo.

La CCA podría contemplar, asimismo, añadir al mecanismo SEM una función de diálogo con miras a facilitar la discusión entre el peticionario y la Parte interesada en momentos convenientes.[315]

---

[314] Considérese, por ejemplo, el Panel de Inspección del Banco Mundial, mecanismo de rendición de cuentas que, tras recibir la respuesta de la gerencia del Banco ante una denuncia o reclamación, tiene la oportunidad de comunicarse con el solicitante, con el fin de tomar una decisión fundamentada para recomendar o no que se lleve a cabo una investigación. Panel de Inspección del Banco Mundial (2021), *The Inspection Panel at the World Bank: Operating Procedures* [Procedimientos de operación del Panel de Inspección], versión preliminar, abril de 2021; disponible (en inglés) en: <www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/documents/Inspection%20Panel%20Draft%20Updated%202021%20Operating%20Procedures%20(clean).pdf>.

[315] Véanse, por ejemplo: Panel de Inspección del Banco Mundial, *op. cit.*, p. 15; CAO (2007), *Directrices operacionales*, Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (*Compliance Advisor Ombudsman*, CAO), abril de 2007, en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/446901475664288640/pdf/39769-WP-SPANISH-CAO-

En caso de respaldarse por acuerdo mutuo, esta acción podría ofrecerse, por ejemplo, luego de que el Secretariado haya presentado una recomendación y mientras la votación del Consejo esté pendiente; o bien, cuando el Consejo ordene al Secretariado preparar un expediente de hechos, podría ofrecerse la oportunidad de participar en una mediación facilitada o resolución de controversias, siempre y cuando tanto la Parte como el peticionario convengan en ello (y con el correspondiente —y adecuado— ajuste en el cronograma prescrito para la etapa en cuestión). Uno de los entrevistados observó: "Existe flexibilidad suficiente para que el Secretariado ofrezca sus 'buenos oficios', aunque ello podría [plantearse] en forma más clara en las Directrices".

La herramienta en línea para el seguimiento de peticiones ha sido de gran utilidad para ayudar a la ciudadanía a comprender con mayor claridad las etapas del proceso de toma de decisiones y el cronograma correspondiente, así como visualizar la puntualidad —o falta de ésta— en el cumplimiento de las acciones completadas o pendientes. Se recomienda su actualización (simultáneamente a la de las Directrices), a fin de que incluya materiales explicativos adicionales relativos a las etapas a las que cada fecha límite corresponde. De esta manera, resultará más fácil comprender la información sobre el proceso SEM en sus propios términos, con lo que se contribuiría a una mejor comunicación con los peticionarios y el público en general.

Se recomienda a la CCA tener flexibilidad al ajustar ciertos plazos estipulados en el cronograma del proceso SEM, en ciertas circunstancias excepcionales, a fin de aumentar la viabilidad y pertinencia de las acciones.

En primer lugar, el Secretariado debería gozar de cierta flexibilidad —aun si limitada— respecto de los 120 días calendario previstos en el T-MEC para preparar un proyecto de expediente de hechos, en aras de un trabajo exhaustivo y completo. Aunque las Directrices de 2012 prevén un término de 180 días hábiles para completar esta etapa, únicamente el primer proyecto de expediente de hechos —correspondiente a la petición SEM-96-001 (*Cozumel*) y preparado mucho antes de que se publicara dicha versión de las Directrices— se finalizó en tan breve lapso. A partir de la publicación de las Directrices de 2012, el Secretariado no ha logrado cumplir con el término de los 180 días hábiles o bien ha utilizado en su totalidad el periodo estipulado de casi nueve meses. Ante la necesidad de contratar a expertos, obtener información de la Parte aludida, recabar hechos adicionales, preparar un análisis riguroso y traducir el proyecto de expediente de hechos a fin de tenerlo disponible en los tres idiomas oficiales de la CCA, el nuevo término de 120 días calendario (aproximadamente cuatro meses) previsto en el T-MEC representa un

---

Operational-Guidelines-2007-PUBLIC.pdf>; CAO (2021), *IFC/MIGA Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy* [Política del Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), en sustitución de las *Directrices operacionales* de la CAO], Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (*Compliance Advisor Ombudsman*, CAO), 28 de junio de 2021, disponible (en inglés) en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/889191625065397617/pdf/IFC-MIGA-Independent-Accountability-Mechanism-CAO-Policy.pdf>. Numerosos procesos de recopilación de información e investigación que involucran a ciudadanos, ONG y gobiernos ofrecen oportunidades para resolver controversias o reclamaciones con el mutuo consentimiento de cada entidad interesada; si el proceso no se resuelve, continúan los trámites formales.

margen por demás reducido para completar esta etapa del proceso SEM, la más importante en la integración de hechos.

El Consejo habrá de considerar la adopción de una pauta en la que se estipule que el periodo conferido a las tareas de traducción y edición no se cuenta dentro del plazo de 120 días asignado a esta etapa. Por otro lado, el artículo 14 del ACA establece la obligación de las Partes de proporcionar información pertinente para la preparación de un expediente de hechos, y observa que las solicitudes "habrán de hacerse en consonancia con las directrices establecidas por el Consejo". Al respecto, el Consejo podría recurrir a esta facultad a fin de permitir un ajuste en el cronograma prescrito si una Parte se demora en presentar oportunamente la información requerida, en cuyo caso se concedería una prórroga por un tiempo limitado y directamente relacionada con el retraso en cuestión. Las exclusiones en los plazos estipulados podrían sujetarse a límites definidos para cada caso particular, a fin de asegurar que los objetivos establecidos en el T-MEC respecto de la producción expedita de expedientes de hechos no se vean comprometidos y puedan aún cumplirse.

En segundo lugar, el Consejo deberá garantizar la debida aplicación del plazo prescrito para la toma de su propia decisión respecto de si girar instrucciones al Secretariado de elaborar un expediente de hechos. El plazo (de 60 días hábiles) actualmente en vigor corresponde al establecido en las Directrices de 2012; sin embargo, en la práctica se ha excedido en numerosas ocasiones por meses o incluso años. Ante la inusual estructura prevista en el T-MEC —y en el antiguo ACAAN—, asumir esta responsabilidad [de cumplimiento con el plazo] reviste suma importancia, dado el rol preponderante de las Partes para determinar si una petición que las involucra debe someterse a investigación. De hecho, en términos de acuerdos comerciales similares, sólo se requiere el voto de una Parte para proceder.[316] Pero, puesto que el T-MEC conserva la toma de decisiones del Consejo por mayoría de votos, resulta muy importante no sólo definir plazos firmes para las decisiones del Consejo, sino también establecer alguna forma de responsabilizar al Consejo de actuar con prontitud y hacerle rendir cuentas al respecto, con el fin último de mantener la credibilidad y eficacia del proceso.[317] Una opción sería que el Consejo especificara un periodo prescrito para efectuar la evaluación que le compete, quizá con posibilidad de una única prórroga limitada. Si así lo desea, el Consejo podría estipular que, transcurrido ese tiempo, el proceso avanzaría conforme a la recomendación del Secretariado, salvo que el Consejo vote otra cosa.[318] El Consejo podría también establecer que notificará al Comité de Medio Ambiente la razón por la que el plazo en cuestión no se está cumpliendo, comprometiéndose a tomar medidas al respecto. La adopción de un mecanismo de rendición de

[316] Véase, por ejemplo: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana, artículo 17.8(2), (7), 5 de agosto de 2004. Véanse también: Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, artículo 18, 22 de noviembre de 2006; Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos, artículo 18, 1 de febrero de 2009; Tratado de Promoción Comercial Estados Unidos-Panamá, artículo 17, 31 de octubre de 2012.

[317] Cabe destacar que, en su artículo 24.28(2), el T-MEC establece que el Secretariado preparará un expediente de hechos "si al menos dos miembros del Consejo le ordenan hacerlo". A diferencia del ACAAN, el nuevo acuerdo comercial no se refiere en concreto a un voto del Consejo. Véase: ACAAN, artículo 15(2): "[…] si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros".

[318] Acción que podría ejecutarse con base en el artículo 2(3) del ACA.

cuentas presionaría al Consejo para actuar, sin demorarse en forma indefinida. Esta estrategia contribuiría también a desincentivar las extensas delimitaciones del alcance de los expedientes de hechos por parte del Consejo, mismas que probablemente ocurrirán con menor frecuencia que en décadas previas, dado que el propio alcance que el Secretariado dé a los expedientes estará restringido por el plazo prescrito, que le obliga a finalizar su trabajo en un lapso mucho más breve.

Es preciso que la CCA tenga una guía que lo oriente sobre qué medidas adoptar tras la publicación de considere la inclusión de recomendaciones breves en los expedientes de hechos.

Los expedientes de hechos aportan información que puede ser de utilidad para las Partes en la consecución de los objetivos de los acuerdos y el mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. Los artículos 24.28(7) del T-MEC y 4(1)(m) del ACA contemplan el uso de la información por parte del Comité de Medio Ambiente, la CCA y las Partes mismas. Una vez completado el proceso intensivo de integración de hechos en preparación de un expediente de hechos, el Secretariado dispone de una base práctica que le permitiría ofrecer información útil sobre el asunto de la petición y actividades relacionadas, misma que el Consejo y el Comité de Medio Ambiente podrían considerar en la ejecución de dichas funciones.

En la introducción de las Directrices de 2012 se establece que un expediente de hechos "no contendrá conclusiones o recomendaciones".[319] Sin embargo, el T-MEC y el ACA no prescriben tal limitación. Si bien cabría esperar —y con razón— sensibilidad de las Partes a declaraciones que se asemejaran a una conclusión legal, esta preocupación no deberá impedir la identificación de posibles respuestas en consonancia con los objetivos de cooperación de los acuerdos. En ese sentido, un experto entrevistado para este estudio declaró que "las recomendaciones pueden existir sin señalar que haya habido una violación legal". Las disposiciones previstas tanto en el T-MEC como en el ACA ofrecen una oportunidad para avanzar en esta área. Obsérvese que la mayoría de los mecanismos internacionales incluyen tanto señalamientos de hechos como recomendaciones conexas para ayudar a los usuarios. En particular, los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas adoptados en el marco de acuerdos multilaterales en materia ambiental —y también en otros contextos internacionales— suelen incluir recomendaciones junto con sus

[319] Directrices de 2012, p. 3 (véase la nota 6, *supra*). Confróntese, empero, CCPC, *Lecciones aprendidas*, pp. 11 y 14 (véase la nota 8, *supra*).

conclusiones,[320] y dejan la formulación de respuestas en sí en manos de las entidades responsables.[321]

La CCA deberá establecer una estrategia estandarizada para dar seguimiento a los expedientes de hechos.

El artículo 24.28(7) del T-MEC estipula que el Comité de Medio Ambiente considerará el expediente de hechos final y podrá proporcionar recomendaciones al Consejo acerca de si el asunto planteado en el mismo podría beneficiarse de actividades de cooperación. Una disposición similar, pero para el Consejo, se contempla en el artículo 4(1) del ACA, que establece como facultad del órgano rector de la CCA la consideración de "la cooperación apropiada para los temas tratados en los expedientes de hechos". El Secretariado podría aportar, en una versión actualizada de sus Directrices o de otra forma, instrucciones sobre cómo incorporar en la agenda de cooperación de la CCA asuntos identificados en los expedientes de hechos, con opciones para someter a consulta de expertos y propiciar una posible interacción con los peticionarios en caso de que se lleven a cabo actividades conjuntas relacionadas.

Asimismo, el artículo 24.28(8) del T-MEC prescribe que las Partes proporcionarán "actualizaciones" sobre los expedientes de hechos finales, "según sea apropiado". La CCA podría establecer un proceso estándar al respecto, con expectativa de que las Partes ofrezcan actualizaciones un año después de la publicación del expediente de hechos correspondiente y también en un plazo mayor —por decir, tres años—, en caso de justificarse. De no llegar a adoptarse como requerimiento, la aportación de actualizaciones podría al menos estandarizarse en la práctica, tomando como base el anunciado planteado en la declaración ministerial de 2014, respecto de una nueva estrategia de seguimiento. Además, a efectos de transparencia, sería útil poner a disposición de la ciudadanía las actualizaciones o resúmenes correspondientes, y publicarlos en el registro público de peticiones. En cualquier caso, el procedimiento no debe limitarse únicamente a los expedientes de hechos del año previo.

---

[320] Véanse, por ejemplo: Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (mejor conocido como "Acuerdo de Escazú"), artículos 15(5) y 18(2), 4 de marzo de 2018; Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (conocido como "Convenio de Aarhus"), Colección de Tratados de la ONU (U.N.T.S.), núm. 2161, p. 447, 25 de junio de 1998; Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), U.N.T.S., núm. 993, p. 243, 3 de marzo de 1973. Véase también: Conferencia de la Partes de la CITES (2007), *Resolución 14.3:* "Anexo: Guía sobre los procedimientos para el cumplimiento de la CITES", p. 1, en: <https://cites.org/sites/default/files/document/S-Res-14-03-R18.pdf>. En el caso de la CITES, la Conferencia de las Partes adoptó el proceso de cumplimiento, que incluye recomendaciones.

[321] El Panel de Inspección del Banco Mundial —para asuntos en relación con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)— y la Oficina del Ombudsman y Asesor en Cumplimiento (*Compliance Advisor Ombudsman*, CAO) —para lo relacionado con la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)— incluyen periódicamente recomendaciones en sus informes de investigación en torno a aseveraciones de que un proyecto no ha cumplido con las salvaguardas o garantías del Banco Mundial. Estas recomendaciones son objeto de consideración por parte de la gerencia del Banco Mundial, así como también por la IFC y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).

Si se desea, cabría invitar al CCPC, a los peticionarios y a las Partes a compartir observaciones. De hecho, brindar a los peticionarios esa oportunidad podría servir de incentivo para que las Partes propicien una mayor interacción con éstos.

El CCPC habrá de continuar participando activamente en el proceso SEM.

El CCPC ha servido de caja de resonancia útil y mecanismo de rendición de cuentas a lo largo de la historia del proceso SEM. El artículo 6(4) del ACA establece que el Comité "podrá asesorar al Consejo sobre cualquier asunto dentro del ámbito de este Acuerdo, y podrá desempeñar cualquier otra función que [éste] le asigne […]". Por su parte, el Consejo habría de dar seguimiento a las funciones esbozadas en su Resolución 00-09, por la que se integra el apoyo de dicho órgano consultivo tanto en la interpretación como en la implementación del proceso SEM, al autorizarle a proporcionar asesoría apoyada en una argumentación razonada; realizar revisiones públicas, y plantear vías para atender cuestiones relacionadas con la instrumentación conforme éstas se van presentando. El CCPC debe considerar la posibilidad de establecer una función de supervisión continua para brindar asesoramiento en torno a la aplicación del proceso de peticiones —y, en particular, a los elementos identificados en la presente evaluación, como interacción constante y directa con los peticionarios—, al igual que dar seguimiento a los expedientes de hechos, tarea que a su vez comprende distinguir posibles actividades de cooperación, así como la brindar y divulgar actualizaciones al respecto. El CCPC también podría colaborar en la ejecución de evaluaciones periódicas (cada cinco años, por ejemplo) de la implementación del mecanismo SEM, sobre todo en caso de adoptarse directrices actualizadas, lo que justificaría una revisión transcurrido cierto tiempo luego de su implementación.

Anexo

Cuestionario sobre el proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la CCA

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) ha solicitado al Instituto de Derecho Ambiental (*Environmental Law Institute*, ELI) que lleve a cabo una evaluación a largo plazo de la implementación del proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (proceso SEM, por sus siglas en inglés) en los últimos 25 años, ahora que el mecanismo entra en una nueva era al amparo del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Una parte importante de nuestra evaluación consiste en la aplicación de un cuestionario a todos los usuarios del proceso SEM (peticionarios que han participado con anterioridad). Este breve cuestionario nos ayudará a detectar diferencias en las experiencias de los peticionarios, evaluar cambios al respecto a lo largo del tiempo, comprender el impacto del proceso con el paso de los años y ofrecer recomendaciones para su implementación en el futuro. La información que usted proporcione será agregada a las respuestas de los demás participantes en la encuesta y se analizará conjuntamente, de modo que no se pueda atribuir ésta a usted o su organización.

Insistimos: las respuestas a las preguntas de este cuestionario de ninguna manera se utilizarán para identificar o mencionar a peticionarios específicos en el informe, pero sí nos ayudarán en el análisis conjunto.

1. ¿Cuál de las siguientes opciones lo describe mejor como usuario del proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental (proceso SEM)?

- o persona individual
- o organización comunitaria
- o organización no gubernamental incorporada (ONG)
- o empresa privada

2. ¿Se identifica como una persona indígena o grupo de personas indígenas?

- o Sí
- o No

3. ¿En qué año(s) presentó una petición relativa a la aplicación efectiva de la legislación ambiental? (Sírvase responder en forma sucinta).

4. ¿Qué Parte gubernamental (país) fue objeto de su petición? (Primera petición)

- o Canadá
- o Estados Unidos
- o México
- o Canadá y Estados Unidos

5. ¿Qué Parte gubernamental (país) fue objeto de su petición? (Segunda petición, si fuese el caso)

- Canadá
- Estados Unidos
- México
- Canadá y Estados Unidos

6. ¿Qué Parte gubernamental (país) fue objeto de su petición? (Tercera petición, si fuese el caso)

- Canadá
- Estados Unidos
- México
- Canadá y Estados Unidos

7. ¿Se preparó un expediente de hechos? (Primera petición)

- Sí
- No
- Aún en proceso

8. ¿Se preparó un expediente de hechos? (Segunda petición, si fuese el caso)

- Sí
- No
- Aún en proceso

9. ¿Se preparó un expediente de hechos? (Tercera petición, si fuese el caso)

- Sí
- No
- Aún en proceso

10. Sírvase dar respuesta a las siguientes afirmaciones:

El proceso SEM contribuyó a promover la aplicación de las leyes ambientales por el gobierno.

Totalmente de acuerdo De acuerdo Neutral En desacuerdo Totalmente en desacuerdo

El proceso SEM produjo información útil sobre la aplicación de las leyes ambientales.

Totalmente de acuerdo De acuerdo Neutral En desacuerdo Totalmente en desacuerdo

Fue fácil encontrar información sobre cómo usar el proceso SEM.

Totalmente de acuerdo De acuerdo Neutral En desacuerdo Totalmente en desacuerdo

11. Sírvase dar respuesta a las siguientes afirmaciones:

La CCA cumplió con sus procedimientos publicados (Directrices) para el proceso SEM.

Totalmente de acuerdo De acuerdo Neutral En desacuerdo Totalmente en desacuerdo

La preparación de una petición no resultó onerosa.

Totalmente de acuerdo De acuerdo Neutral En desacuerdo Totalmente en desacuerdo

Todo el proceso SEM tomó un tiempo adecuado.

Totalmente de acuerdo De acuerdo Neutral En desacuerdo Totalmente en desacuerdo

12. ¿Por qué decidió recurrir al proceso SEM para abordar los asuntos planteados en su petición?
[*Sírvase responder en forma sucinta***.]**

13. ¿Aproximadamente cuánto tiempo le tomó preparar su petición (en meses)?
[*Sírvase responder en forma sucinta***.]**

14. Si la Parte gubernamental presentó una respuesta a su petición, ¿ resultó ésta de utilidad para comprender las posiciones y decisiones de la Parte con respecto a los asuntos planteados?

- Sí
- No

15. ¿El proceso SEM afectó (cambió) la situación planteada en su petición?

- Sí
- No

15b. En caso afirmativo, ¿de qué manera? [*Sírvase responder en forma sucinta***.]**

16. ¿Fue apropiado el tiempo necesario para llegar a cada etapa del proceso SEM?

- Sí
- No

17. De no ser así, ¿qué etapas requirieron demasiado o muy poco tiempo?
[*Sírvase responder en forma sucinta***.]**

18. ¿Cuáles fueron los mejores aspectos del proceso SEM? ¿Por qué?
[*Sírvase responder en forma sucinta***.]**

19. ¿Cuáles fueron los aspectos más difíciles o frustrantes del proceso SEM? ¿Por qué? [*Sírvase responder en forma sucinta*.]

20. ¿Es necesario realizar modificaciones al proceso SEM?

- Sí
- No

20b. En caso afirmativo, ¿de qué manera? [*Sírvase responder en forma sucinta*.]

21. ¿Tiene algún otro comentario sobre el proceso SEM? [*Sírvase responder en forma sucinta*.]

Entrevista: aspectos generales

I. *Antecedentes*: Describa su participación en el proceso SEM: responsabilidades, actividades y plazo al ocuparse de presentar una petición.

II. Preguntas clave

a. ¿Qué expectativas tenía respecto del Proceso SEM?

b. ¿De qué manera se cumplieron o no estas expectativas?

c. Describa sus puntos de vista sobre el proceso SEM con respecto a:
   i. Puntualidad (plazos y cumplimiento oportuno)
   ii. Eficiencia o ineficiencia
   iii. Transparencia
   iv. Utilidad de la información generada

d. ¿Añadió algún valor el proceso SEM o contribuyó a alcanzar los objetivos?
   i. ¿Qué se logró?
   ii. ¿Qué aspectos del proceso aportaron el mayor valor?
   iii. ¿Contribuyó el proceso a promover la aplicación de la ley ambiental?

e. ¿Qué partes del proceso SEM cambiaría si pudiera? Explique.

III. Otros asuntos

a. ¿Resultan adecuados los criterios que debe cumplir una petición? (¿Demasiado rigurosos? ¿Demasiado laxos?)

b. ¿Cuál es su opinión sobre el grado de discrecionalidad (o facultades discrecionales) de que dispone el Secretariado?

c. ¿Cuán útil es la respuesta de la Parte gubernamental a las peticiones?

d. ¿Tiene comentarios sobre las siguientes cuestiones interpretativas?:
   i. ¿Cómo debe evaluar el proceso SEM "procedimientos pendientes de resolución"?
   ii. ¿Es claro a qué se refiere un "asunto sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental"?
   iii. ¿Se interpreta debidamente el término *legislación ambiental*?
   iv. ¿Cuál es su opinión respecto del concepto de "cuestiones de hecho centrales relacionadas con las aseveraciones presentadas en la petición que hayan quedado abiertas" que un expediente de hechos permitiría clarificar?

e. ¿Tiene alguna observación sobre la forma en que se lleva a cabo el proceso de votación del Consejo?

f. Expedientes de hechos
   i. ¿Tiene alguna observación sobre el proceso que sigue el Secretariado para preparar un expediente de hechos?
   ii. ¿El contenido de los expedientes de hechos finales?
   iii. ¿Acciones o seguimiento pertinentes luego de la publicación de los expedientes de hechos?

g. Directrices SEM: utilidad, efecto de las modificaciones de 2012, ideas para la definición de nuevas directrices.

IV. Preguntas adicionales

a. ¿Funciona mejor el proceso para cierto tipo de peticionarios?

b. ¿Qué cambios ha percibido en el proceso SEM con el paso del tiempo? ¿Qué decisiones o acciones motivaron estos cambios? ¿Contribuyeron a un mejor o un peor proceso, o no surtieron ningún efecto?

c. ¿Alguna otra observación que tenga al respecto?

Bibliografía

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), 8-14 de septiembre de 1993 [en vigor a partir del 1 de enero de 1994], en: <https://paot.org.mx/leyes/Biblioteca/15_Acuerdo_Cooperacion.pdf>.

Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, 22 de noviembre de 2006.

Acuerdo de Sede entre la Comisión para la Cooperación Ambiental y el Gobierno de Canadá, 5 de octubre de 2020.

Acuerdo en Materia de Cooperación Ambiental entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de los Estados Unidos de América y de Canadá (ACA), 18 de diciembre de 2018.

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), 4 de marzo de 2018.

CAO (2007), *Directrices operacionales*, Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (*Compliance Advisor Ombudsman*, CAO), abril de 2007, en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/446901475664288640/pdf/39769-WP-SPANISH-CAO-Operational-Guidelines-2007-PUBLIC.pdf>

CAO (2021), *IFC/MIGA Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy* [Política del Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), en sustitución de las *Directrices operacionales* de la CAO], Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (*Compliance Advisor Ombudsman*, CAO), 28 de junio de 2021; disponible (en inglés) en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/889191625065397617/pdf/IFC-MIGA-Independent-Accountability-Mechanism-CAO-Policy.pdf>.

CCA (1995), *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, Comisión para la Cooperación Ambiental, 13 de octubre de 1995.

CCA (1995), Resolución de Consejo 95-10: "Aprobación de los lineamientos para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comisión para la Cooperación Ambiental, 13 de octubre de 1995, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-95-10-es.pdf>.

CCA (1999), *Directrices revisadas para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN*, Comisión para la Cooperación Ambiental, 28 de junio de 1999.

CCA (1999), Resolución de Consejo 99-06: "Adopción de las *Directrices revisadas para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*", Comisión para la Cooperación Ambiental, 28 de junio de 1999, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-99-06-es.pdf>.

CCA (2000), Resolución de Consejo 00-09: "Asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comisión para la Cooperación Ambiental, 13 de junio de 2000, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-00-09-es.pdf>.

CCA (2001), Recomendación al Consejo 01-07: "Peticiones ciudadanas en asuntos de aplicación en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 23 de octubre de 2001, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/jpac-advice-01-07-es.pdf>.

CCA (2001), Recomendación al Consejo 01-09: "Solicitud para llevar a cabo una revisión publica de dos asuntos relacionados con la aplicación y el desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 30 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/jpac-advice-01-09-es.pdf>.

CCA (2001), Resolución de Consejo 01-06: "Respuesta al informe del Comité Consultivo Publico Conjunto (CCPC) de *Lecciones aprendidas* sobre el proceso de peticiones conforme a los artículos 14 y 15", Comisión para la Cooperación Ambiental, 29 de junio de 2001, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-01-06-es.pdf>.

CCA (2003), Recomendación al Consejo 03-05: "Limitación del alcance de los expedientes de hechos y revisión del funcionamiento de la Resolución 00-09 del Consejo de la CCA en relación con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 17 de diciembre de 2003, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/jpac-advice-03-05-es.pdf>.

CCA (2003), Resolución de Consejo 03-02: "Evaluación del decenio del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", Comisión para la Cooperación Ambiental, 28 de marzo de 2003, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-03-02-es.pdf>.

CCA (2008), Recomendación al Consejo 08-01: "Peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación: lecciones aprendidas y seguimiento de los expedientes de hechos", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 27 de febrero de 2008, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/jpac-advice-08-01-es.pdf>.

CCA (2008), Respuesta del Consejo a la Recomendación 08-01 del CCPC, Comisión para la Cooperación Ambiental, 14 de agosto de 2008; disponible únicamente en inglés en: <www.cec.org/files/documents/jpac_advice_council/7634_Response_to_08-01_en.pdf>.

CCA (2011), *JPAC Survey Results* [Resultados del estudio a cargo del CCPC], Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental.

CCA (2012), *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, Comisión para la Cooperación Ambiental, 11 de julio de 2012, en: <www3.cec.org/islandora/es/item/10838-guidelines-submissions-enforcement-matters-under-articles-14-and-15-north-es.pdf>.

CCA (2012), Recomendación al Consejo 12-01: "Modificaciones a las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* propuestas por el equipo de tarea sobre el mecanismo de peticiones ciudadanas", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 23 de mayo de 2012, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/advice_12-01-s.pdf>.

CCA (2012), Resolución de Consejo 12-06: "Adopción de la versión modificada de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*", Comisión para la Cooperación Ambiental, 11 de julio de 2012, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-12-06-es.pdf>.

CCA (2013), Recomendación al Consejo 13-04: "Reflexiones y recomendaciones en torno al vigésimo aniversario del TLCAN y el ACAAN", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 6 de diciembre de 2013, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/advice_13-04-s.pdf>.

CCA (2013), *20 años del TLCAN y el ACAAN: proceso de difusión pública encabezado por el CCPC en 2013*, Comisión para la Cooperación Ambiental, en: <www.cec.org/es/publications/20-anos-del-tlcan/>.

CCA (2014), *Declaración ministerial*, Comisión para la Cooperación Ambiental, p. 1, 17 de julio de 2014, en: <www.cec.org/files/documents/comunicados_del_consejo/ministerial-statement-2014-es.pdf>.

CCA (2015), Recomendación al Consejo 15-02: "Observaciones y recomendaciones del CCPC en torno al proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental", Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 8 de mayo de 2015, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/advice_15-02-s.pdf>.

CCA, "¿Está considerando presentar una petición?", Comisión para la Cooperación Ambiental, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/como-presentar-una-peticion/>.

CCA, "Herramienta para el seguimiento de peticiones", Comisión para la Cooperación Ambiental, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/herramienta-para-el-seguimiento-de-peticiones/>.

CCA, "Registro público de peticiones", Comisión para la Cooperación Ambiental, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/>.

CCPC (2001), *Lecciones aprendidas: peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, informe final al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Comité Consultivo Público Conjunto, 6 de junio de 2001, en: <www.cec.org/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/3255_rep11-s-final_ES.PDF>.

CITES (2007), *Resolución Conf. 14.3: Anexo: Guía sobre los procedimientos para el cumplimiento de la CITES*, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Conferencia de las Partes en 14ª reunión, La Haya, 2007, en: <https://cites.org/sites/default/files/document/S-Res-14-03-R18.pdf>.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), Colección de Tratados de la ONU (U.N.T.S.), núm. 993, p. 243, 3 de marzo de 1973.

Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (Convenio de Aarhus), Colección de Tratados de la ONU (U.N.T.S.), núm. 2161, p. 447, 25 de junio de 1998.

CRED (2004), *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte*, Comité de Revisión y Evaluación del Decenio, 15 de junio de 2004; disponible en: <www.cec.org/files/documents/publications/11382-ten-years-north-american-environmental-cooperation-report-ten-year-review-and-assessment-es.pdf>.

ELI (2003), *Final Report: Issues Related to Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, Environmental Law Institute; disponible en: <www.eli.org/sites/default/files/eli-pubs/d13-16.pdf>.

Garver, G. (2015), "Forgotten Promises: Neglected Environmental Provisions of the NAFTA and the NAAEC", en: *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 15 (Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.]).

Gobierno de Estados Unidos (1994), Decreto presidencial núm. 12915: *Federal Implementation of the North American Agreement on Environmental Cooperation* [Instrumentación a escala federal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte], sección 2(d)(1), Federal Register, vol. 59, núm. 95, 13 de mayo de 1994.

Hester, T. (2015), "Designed for Distrust: Revitalizing NAFTA's Environmental Submission's Process", *GEO. ENVTL. L. REV.*, núm. 28. p. 29.

Jodoin, S. (2015), "Pathways of Influence in the NAFTA Regime and Their Implications for Domestic Environmental Policy Making in North America", en: *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 329 (Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.]).

Knox, J. H. (2010), "The Neglected Lessons of the NAFTA Environmental Regime", *WAKE FOREST L. REV.*, núm. 45, p. 391.

Knox, J. H. (2014), "Fixing the CEC Submissions Procedure: Are the 2012 Revisions Up to the Task?", *GOLDEN GATE U. ENVTL. L.J.*, núm. 7, p. 81.

Kong, H. L. (2015), "The Citizen Submissions Process in the NAAEC: Theory and Practice in Deliberative Democratic Institutional Design for Transnational Institutions", en: *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 351 (Hoi L. Kong & L. Kinvin Wroth [eds.]).

Markell, D. L. (2006), "Understanding Citizen Perspectives on Government Decision-Making Processes as a Way to Improve the Administrative State", *ENVTL. L.*, núm. 36, p. 651.

Markell, D. L. (2007), "Citizen-Friendly Approaches to Environmental Governance", *ENVTL. L. REP.*, núm. 37, p. 10360.

Markell, D. L. (2010), "The Role of Spotlighting Procedures in Promoting Citizen Participation, Transparency, and Accountability", *WAKE FOREST L. REV.*, núm. 45, p. 425.

Markell, D. L. y J. H. Knox (2012), "Evaluating Citizen Petition Procedures: Lessons from an Analysis of the NAFTA Environmental Commission", *TEX. INT'L L.J.*, núm. 47, p. 505.

Markell, D. L. y T. R. Tyler (2008), "Using Empirical Research to Design Government Citizen Participation Processes: A Case Study of Citizens' Roles in Environmental Compliance and Enforcement", *U. KAN. L. REV.*, núm. 57, p. 1.

Pacheco Vega, R. (2015), "Transnational Environmental Activism in North America: Wielding Soft Power through Knowledge Sharing?", *REV. OF POL'Y RES.*, núm. 32, p. 146.

Panel de Inspección del Banco Mundial (2021), *The Inspection Panel at the World Bank: Operating Procedures* [Procedimientos de operación del Panel de Inspección], versión preliminar, abril de 2021; disponible (en inglés) en: <www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/documents/Inspection%20Panel%20Draft%20Updated%202021%20Operating%20Procedures%20(clean).pdf>.

Raustiala, K, (2004), "Police Patrols & Fire Alarms in the NAAEC", *LOY. L.A. INT'L & COMP. L. REV.*, núm. 26, p. 389.

Rovalo, M. (2015), "Pending Proceedings in the New Guidelines for Submissions on Enforcement Matters: An Improved Regression?", en: *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, p. 97 (Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.]).

SEM-97-006 (*Río Oldman II*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 01-08*, 16 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/97-6-res-s.pdf>.

SEM-97-006 (*Río Oldman II*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Expediente de hechos final*, 11 de agosto de 2003, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/97-6-ffr_es.pdf>.

SEM-98-004 (*Minería en BC*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 29 de junio de 1998, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/mineria-en-bc/>.

SEM-98-004 (*Minería en BC*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 01-11*, 16 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/98-4-res-s.pdf>.

SEM-98-004 (*Minería en BC*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Expediente de hechos final*, 12 de agosto de 2003, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/98-4-ffr_es.pdf>.

SEM-98-007 (*Metales y Derivados*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 23 de octubre de 1998, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/metales-y-derivados/>.

SEM-99-002 (*Aves migratorias*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 01-10*, 16 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/99-2-res-s.pdf>.

SEM-99-002 (*Aves migratorias*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Expediente de hechos final*, 24 de abril de 2003, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/99-2-ffr_es.pdf>.

SEM-00-004 (*Tala en BC*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 01-12*, 16 de noviembre de 2001, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/00-4-res-s.pdf>.

SEM-00-004 (*Tala en BC*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Expediente de hechos final*, 11 de agosto de 2003, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/00-4-ffr_es.pdf>.

SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 23 de mayo de 2003, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/lago-de-chapala-ii/>.

SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 20 de septiembre de 2004, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/centrales-carboelectricas/>.

SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 10-05*, 20 de diciembre de 2010, en: <www.cec.org/files/documents/resoluciones_del_consejo/council-resolution-10-05-es.pdf>.

SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Withdrawal Letter from Devon Page to Evan Lloyd* [Solicitud de retiro de petición por Devon Page dirigida a Evan Lloyd], 17 de enero de 2011, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/06-5-not_en.pdf>.

SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 28 de enero de 2009, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/maiz-transgenico-en-chihuahua/>.

SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN*, 20 de diciembre de 2010, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/09-1-det_15_1_publica_es.pdf>.

SEM-10-002 (*Estanques de residuos en Alberta*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 15-01*, 27 de enero de 2015, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/10-2-cr_15-01_es.pdf>.

SEM-10-002 (*Estanques de residuos en Alberta*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 15-01: Razones del Consejo para girar instrucciones*, 27 de enero de 2015, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/10-2-reasons-canada_and_mexico-united_states_es.pdf>.

SEM-11-003 (*Protección del oso polar*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 14-04*, 5 de junio de 2014, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/11-3-cr-14-04_es.pdf>.

SEM-11-003 (*Protección del oso polar*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 14-04: Razones del Consejo para girar instrucciones*, 5 de junio de 2014, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/11-3-council_vote_explanation_es.pdf>.

SEM-12-001 (*Granjas de salmón de BC*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 14-09*, 9 de diciembre de 2014, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/12-1-cr-14-09_es.pdf>.

SEM-12-001 (*Granjas de salmón de BC*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 14-09: Declaración del gobierno de los Estados Unidos de América en la que explica su postura y las razones que motivaron su voto*, 9 de diciembre de 2014, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/12-1-us_statement_on_its_vote_es.pdf>.

SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 15-02*, 19 de mayo de 2015, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/13-1-cr_15-02_es.pdf>.

SEM-15-001 (*Bosque La Primavera*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 17-01*, 4 de abril de 2017, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/15-1-cr-17-01_es.pdf>.

SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 17-03*, 9 de junio de 2017, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/16-1-cr-17-03_es.pdf>.

SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Expediente de hechos final*, 17 de septiembre de 2018, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/16-1-ffr_es.pdf>.

SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Expediente de hechos final*, 4 de septiembre de 2020, en: <www.cec.org/files/documents/publications/11861-alberta-tailings-ponds-ii-factual-record-north-american-environmental-law-and-es.pdf>.

SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Resolución de Consejo 18-01*, 20 de agosto de 2018, en: <http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/17-1-cr-18-01_es.pdf>.

SEM-18-002 (*Metrobús Reforma*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 2 de febrero de 2018, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/metrobus-reforma/>.

SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 3 de octubre de 2018, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/fracturacion-hidraulica-en-nuevo-leon/>.

SEM-19-002 (*Proyecto City Park*), petición presentada con arreglo al ACAAN, 16 de abril de 2019, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/proyecto-city-park/>.

SEM-19-004 (*Búho barrado*), petición presentada con arreglo al ACAAN: *Determinación del Secretariado de conformidad con el artículo 14(3)(a) del ACAAN*, 20 de marzo de 2020, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/19-4-det143_es.pdf>.

SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), petición presentada con arreglo al T-MEC, 17 de diciembre de 2020, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/tortuga-caguama/>.

SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), petición presentada con arreglo al T-MEC: *Notificación del Secretariado en conformidad con el artículo 24.28 del T-MEC*, 27 de julio de 2021, en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-adv_es.pdf>.

SEM-21-002 (*Vaquita marina*), petición presentada con arreglo al T-MEC, 11 de agosto de 2021, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/vaquita-marina/>.

SEM-21-003 (*Ballena franca del Atlántico Norte*), petición presentada con arreglo al T-MEC, 4 de octubre de 2021, en: <www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/ballena-franca-del-atlantico-norte/>.

Smith, Norine (*s.f.*), *Letter from Norine Smith, Alternative Representative for Canada, to Jonathan Plaut, JPAC Chair for 2002* [Carta de Norine Smith, representante alterna por Canadá, dirigida al presidente del CCPC para 2002, Jonathan Plaut]; disponible solamente en inglés, en: <www.cec.org/files/documents/jpac_advice_council/1599_Response-Advice-01-09.pdf>.

Solano, P. (2015), "Choosing the Right Whistle: The Development of the Concept of Environmental Law under the Citizen Submissions Process", en: Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.], *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, Cambridge University Press, p. 75.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 17 de diciembre de 1992 [en vigor a partir del 11 de enero de 1994], en: <www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1687/4/images/43_%20Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf>.

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana, 5 de agosto de 2004.

Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos, 1 de febrero de 2009.

Tratado de Promoción Comercial Estados Unidos-Panamá, 31 de octubre de 2012.

Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC), 18 de diciembre de 2018.

Waldron, L. (2021), "Environmental Governance Under the New NAFTA", *J. TRANSNAT'L L. & POL'Y*, núm. 30, p. 151.

Welts, L. (2015), "Form over Substance: Procedural Hurdles to the NAAEC Citizen Submission Process", en: Hoi L. Kong y L. Kinvin Wroth [eds.], *NAFTA and Sustainable Development: History, Experience and Prospects for Reform*, Cambridge University Press, p. 123.

Wold, C., L. Ritchie, D. Scott y M. Clark (2004), "The Inadequacy of the Citizen Submission Process of Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation", *LOY. L.A. INT'L & COMP. L. REV.*, núm. 26, p. 415.