

LECCIONES APRENDIDAS

**Peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del
Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

**Borrador del Informe al Consejo de la
Comisión para la Cooperación Ambiental**

Presentado por el Comité Consultivo Público Conjunto

Abril de 2001

PREFACIO

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) es un organismo formado por 15 ciudadanos independientes y voluntarios que dan asesoría y aportaciones ciudadanas al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) sobre todos los asuntos en el ámbito del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Los actuales miembros son Cam Avery, Daniel Basurto, Peter Berle, Donna Tingley, Liette Vasseur, Steve Owens, Jonathan Plaut, Raúl Tornel, Blanca Torres, Serena Wilson y John Wirth.

En este esfuerzo hemos contado con el apoyo de nuestro Grupo de Trabajo sobre Lecciones Aprendidas: Cam Avery, Steve Owens y Blanca Torres, miembros del CCPC; nos apoyamos también en consultores independientes, expertos en legislación y procedimientos ambientales. De octubre a diciembre de 2000, Wilehaldo Cruz fue nuestro consultor principal, asistido por Stephen L. Kass. A partir de enero de 2001, Kass, asistido por colegas de su empresa, asumió la responsabilidad principal en la elaboración de este informe bajo la dirección general del Grupo de Trabajo.

Tanto para el Grupo de Trabajo del CCPC como sus consultores fue de gran ayuda la experiencia y asesoría de la Directora Ejecutiva del Secretariado de la CCA, Janine Ferretti, el personal del Secretariado, así como de muchas personas y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de las Partes del ACAAN que asistieron a la reunión pública del CCPC sobre el alcance de este informe, que se celebró en Washington, DC, el 14 de octubre de 2000, y las que participaron en el Taller del CCPC sobre Lecciones Aprendidas realizado el 7 de diciembre de 2000 en Montreal, así como las que presentaron comentarios para consideración del CCPC, antes o después de ese taller. Estos comentarios se encuentran en la página en Internet de la CCA: <<http://www.cec.org>>.

El Grupo de Trabajo tuvo, además, la oportunidad de entrevistarse con dos representantes alternos al Consejo: William Nitze, de EU, y Norine Smith, de Canadá, y espera poder realizar una entrevista similar con el representante alterno de México antes de concluir la versión definitiva de este informe.

Agradecemos infinitamente a todas las personas que nos brindaron su tiempo y opiniones durante la elaboración de este trabajo, pero debemos recalcar que tanto el informe como sus conclusiones son responsabilidad exclusiva del CCPC.

LECCIONES APRENDIDAS

Peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

INTRODUCCIÓN

El Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) encomendó al Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) revisar y elaborar un informe sobre las lecciones derivadas del historial público de las peticiones ciudadanas presentadas al amparo de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).¹ Al elaborar el presente informe, hemos sido conscientes de la importancia del procedimiento para la presentación de peticiones ciudadanas previsto en los artículos 14 y 15 tanto como vehículo de vigilancia ciudadana para que las Partes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) apliquen su legislación ambiental y como un posible modelo de esfuerzos similares al amparo de otros acuerdos comerciales del continente y el resto del mundo. Por eso hemos tratado de ver los aciertos y carencias del procedimiento de los artículos 14 y 15 que se detectan en el historial de las peticiones desde 1995 y, a la vista de las enseñanzas que nos procura esta experiencia, sugerir reformas prácticas para que el procedimiento de los artículos 14 y 15 sea más oportuno, abierto, responsable, eficaz y eficiente.

Exponemos de entrada nuestras principales conclusiones. Primero, las peticiones ciudadanas al amparo de los artículos 14 y 15 del ACAAN desempeñan un papel único —e indispensable— en el fomento de una aplicación vigorosa de la legislación ambiental y constituyen un elemento necesario para la expansión comercial en el marco del TLCAN. Segundo, un elemento esencial del procedimiento de los artículos 14 y 15 es un Secretariado independiente, profesional y con adecuado financiamiento. Tercero, el procedimiento de los artículos 14 y 15 pueden y deben mejorarse mediante las reformas que se exponen más adelante en la sección 4 para hacerlo más abierto, responsable, eficaz y eficiente. Dichas reformas se encaminan a fortalecer, no a diluir, el procedimiento de los artículos 14 y 15 con objeto de que los ciudadanos de los tres países del ACAAN aprovechen la doble ventaja de gozar de una expansión comercial y de un entorno más saludable. Ciudadanos, ONG, Secretariado, Consejo y CCPC, a todos corresponde un papel importante en la concreción de las reformas y en contribuir a que se materialice todo el potencial de este singular procedimiento internacional.

¹ Véase la Resolución de Consejo 00-09.

DISCUSIÓN

Este informe está dividido en cuatro secciones.

La sección 1 presenta una breve descripción del proceso estipulado en los artículos 14 y 15.

La sección 2 describe los dos expedientes de hechos (“Cozumel” y “BC Hydro”) que han sido concluidos por el Secretariado y su publicación aprobada por el Consejo.

La sección 3 resume y evalúa los principales comentarios y recomendaciones de la ciudadanía y otros interesados presentadas al CCPC en el “Taller sobre Lecciones Aprendidas”, el 7 de diciembre de 2000, o recibidas de una u otra forma durante la elaboración de este estudio.

La sección 4 expone las recomendaciones preliminares del CCPC a partir de las lecciones aprendidas con las peticiones ciudadanas desde que se implantó el proceso de los artículos 14 y 15.

1. Panorámica de las peticiones ciudadanas al amparo de los artículos 14 y 15

De conformidad con el Artículo 14 del ACAAN, cualquier organización o persona sin vinculación gubernamental puede presentar una petición al Secretariado para señalar que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Artículo 14(1) estipula ciertos requisitos formales que debe cumplir la petición.² Al recibir la petición, el Secretariado verifica que se cumplan tales requisitos. No existe tiempo límite para la revisión de dicha petición. Según la Sección 6 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 (las “Directrices”), si el Secretariado determina que no se ha cumplido con los requisitos formales, emitirá una notificación al peticionario solicitándole que, antes de transcurridos 30 días, presente una petición que cumpla con los criterios formales. Si el Secretariado determina que siguen sin cumplirse los criterios establecidos en el Artículo 14(1), puede dar por terminado el proceso. En cambio, si el Secretariado determina que la petición cumple con los criterios formales, realiza una segunda revisión para determinar si la petición amerita una respuesta (ACAAN, Artículo 14(2)).

² La petición debe

- (a) presentarse por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identificar claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporcionar información suficiente que permita al Secretariado revisarla;
- (d) parecer encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señalar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) estar presentada por una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Según el Artículo 14(2), el Secretariado debe considerar (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta, (b) si la petición contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares y (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación. Tampoco aquí tiene el Secretariado ningún plazo fijo para emitir su determinación. Si el Secretariado determina que no procede una respuesta, puede considerar o solicitar información nueva o adicional si el peticionario se la hace llegar antes de 30 días después de que éste haya recibido la determinación negativa del Secretariado. Si el peticionario no proporciona suficiente información dentro de este plazo, el Secretariado dará por terminado el proceso.

En cambio, si el Secretariado determina que se cumplen los requisitos del Artículo 14(2), remite a la Parte demandada una copia de la petición y cualquier otro documento que la respalde. La Parte notificará al Secretariado antes de 30 días, y, en circunstancias excepcionales, antes de 60 días, (1) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo y (2) cualquier otra información que la Parte desee presentar, por ejemplo, si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presente la petición y si ha acudido a ellos (ACAAN, Artículo 14(3)). Si el asunto en cuestión es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, el Secretariado dará por terminado el proceso (Sección 9.4. de las Directrices).

Una vez que la Parte demandada ha respondido (o si no lo ha hecho antes de transcurridos los 30 días), el Secretariado determina si recomendará al Consejo la elaboración de un expediente de hechos (Sección 9.5. de las Directrices). Tampoco en este caso existe plazo fijo para tomar esta decisión, ni está previsto que el peticionario tenga la oportunidad de responder a la respuesta de la Parte, ni existen criterios formales para la decisión del Secretariado, aunque las Directrices estipulan que el Secretariado debe exponer las razones de su decisión (Directriz 10.1). Si el Secretariado decide que no se justifica la elaboración de un expediente de hechos puede dar por terminado el proceso. En cambio, si el Secretariado recomienda la elaboración de un expediente de hechos, deberá pedir la aprobación del Consejo que podrá darla si así lo decide el voto de dos terceras partes de sus miembros (ACAAN, Artículo 15 (1) y (2)).

Si el Consejo aprueba la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado tiene instrucciones de tomar en cuenta toda la información que (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el CCPC o (d) sea elaborada por el Secretariado o por expertos independientes (ACAAN, Artículo 15(4)). Tampoco en esta etapa hay tiempo límite para la elaboración del expediente de hechos, y no existe una disposición que permita específicamente al peticionario presentar información adicional. Después de la elaboración del expediente de hechos, el Consejo puede, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, poner a disposición pública el expediente de hechos, normalmente antes de 60 días a partir de la presentación de la

petición al Consejo (ACAAN, artículo 15(7)). Sin embargo, si el Consejo decide no poner a disposición pública el expediente de hechos, ningún ciudadano, ni siquiera el peticionario, tendrá acceso a dicho expediente.

Desde que se instituyó la CCA en 1994 se han presentado 29 peticiones al Secretariado de las cuales hay 18 concluidas y 11 pendientes.³ De los 18 casos concluidos, el Secretariado desestimó seis peticiones por no cumplir los requisitos formales establecidos en el Artículo 14(1), y otras tres de conformidad con el Artículo 14(2). En cinco casos el Secretariado no recomendó la elaboración de un expediente de hechos. En dos casos (BC Hydro y Cozumel) el Consejo encomendó al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos, y decidió no hacerlo en el caso de otra petición (Granjas Porcinas en Quebec). Por último, hubo un caso en el que los peticionarios retiraron su petición. De los 11 casos aún pendientes, el Secretariado está revisando dos peticiones en lo que respecta a los requisitos del Artículo 14(1). En cinco casos, el Secretariado no ha decidido si recomendará o no la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1). El Consejo está revisando ahora tres peticiones sobre las que el Secretariado ha recomendado la elaboración de expediente de hechos. Está pendiente la elaboración de un expediente de hechos por parte del Secretariado.

2. Expediente de hechos para los casos BC Hydro y Cozumel

El Secretariado ha completado dos expedientes de hechos: BC Hydro y Cozumel. El procedimiento seguido en ambos casos se basó fundamentalmente en las directrices y las instrucciones que el Consejo dio al Secretariado. A continuación se describen dichos procedimientos a fin de proporcionar una noción general del alcance de los expedientes de hechos y la forma en que se elaboran.

a) BC Hydro

Nos hemos centrado en particular en el expediente de BC Hydro porque constituye el esfuerzo más reciente del Secretariado para elaborar un expediente de hechos y porque incorporó los procedimientos para mejorar la participación ciudadana que no están presente en el expediente de hechos del caso Cozumel.

³ Véase en el anexo una breve presentación sobre el estado de las Peticiones a la fecha.

En abril de 1997 el *Sierra Legal Defence Fund* y el *Sierra Club Legal Defense Fund*⁴ presentaron una petición al amparo del Artículo 14(1) afirmando que Canadá había incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de pesca (*Fisheries Act*)⁵ contra BC Hydro, empresa pública propiedad de la provincia de Columbia Británica, que construye, mantiene y opera un sistema de presas hidroeléctricas en toda la provincia. Los peticionarios alegaron que BC Hydro no contaba con el permiso obligatorio⁶ para causar la alteración, perturbación o destrucción del hábitat de los peces y, por lo tanto, al amparo de la Sección 40 de la Ley, se le podía imputar delito perseguible o imponer condena sumaria. Según lo manifestado en la petición, la autoridad jurídica correspondiente, el Departamento de pesca y océanos (*Department of Fisheries and Oceans, DFO*), había incurrido en omisiones en la aplicación de tales medidas (excepto por dos acciones judiciales de poca monta) y, por consiguiente, había incurrido en omisiones en la aplicación de la Ley de pesca. Los peticionarios aseveraron que esto, a su vez, ha conducido a la violación del derecho Constitucional de pesca por parte de las comunidades aborígenes, la pérdida de especies y hábitat de los peces y la reducción de oportunidades de pesca deportiva. Se afirmaba que estos efectos eran resultado directo de un menor flujo de agua, fluctuación rápida de la corriente, alteración de la calidad del agua, menores oportunidades de pesca recreativa y descenso del nivel de los embalses provocado por los proyectos de presas hidroeléctricas en 33 instalaciones de BC Hydro.

En julio de 1997 Canadá presentó una respuesta a la petición afirmando que no había habido violación alguna por parte de BC Hydro, cuyas operaciones habían comenzado en el decenio de los sesenta y eran anteriores a la entrada en vigor en 1994 de la Ley y del ACAAN. Canadá argumentó también que no había incurrido en omisiones en la aplicación de su legislación ambiental y que se habían expedido los permisos y autorizaciones correspondientes para BC Hydro conforme a la Ley, por lo que se autorizaba cierta pérdida de peces y se exigía el control de flujos. Canadá también mencionó las diversas estrategias que había adoptado para la protección de especies y el hábitat de los peces, por ejemplo operaciones de contingencia, comités técnicos regionales, una iniciativa importante sobre Planeación del uso del agua (*Water Use Planning, WUP*) y normas para la calidad del agua. También arguyó que, como la gestión del medio ambiente requería estructuras administrativas complejas con responsabilidades divididas entre Canadá y las provincias, para lograr el cumplimiento era preciso utilizar diversos mecanismos voluntarios de cumplimiento que respetaran los objetivos del ACAAN. Canadá afirmaba asimismo que algunas condiciones creadas por las presas de BC Hydro eran benéficas para la supervivencia de especies.

⁴ En nombre de las siguientes organizaciones canadienses y estadounidenses: *BC Aboriginal Fisheries Commission, Trial Wildlife Association, Steelhead Society, Trout Unlimited (Spokane Chapter), Sierra Club(EU), Pacific Coast Federation of Fisherman's Association* y *Institute of Fisheries Resources*

⁵ La sección 35 de la *Ley de pesca* estipula que 'Ninguna persona debe realizar trabajos o actividades que provoquen la alteración nociva, perturbación o destrucción del hábitat de los peces'.

⁶ La sección 35(2) establece una excepción a la sección 35(1) si lo autoriza el Ministro de Pesca y Océanos o alguna normativa derivada de dicha Ley.

En abril de 1998 el Secretariado emitió la recomendación al Consejo de que elaborara el expediente de hechos porque “se requería información adicional antes de poder realizar evaluar si Canadá estaba aplicando de manera efectiva la sección 35(1) de la Ley de pesca”. El Secretariado no recomendó la elaboración del expediente respecto a las otras violaciones que alegaban los peticionarios. Por voto unánime (Resolución de Consejo 98-07), el Consejo instruyó al Secretariado que elaborara el expediente de hechos propuesto. Sin embargo, el Consejo pidió al Secretariado que no emprendiera investigaciones con respecto a los asuntos sujetos a procedimientos judiciales o administrativos pendientes ante el Tribunal de Apelaciones en Columbia Británica referentes a determinadas presas y embalses.

El Secretariado emprendió el proceso de recopilación de información con los métodos que señala el ACAAN. Se solicitó a los peticionarios, y a Canadá, la provincia de Columbia Británica y BC Hydro que presentaran información por escrito y en testimonio oral. Se fijó un plazo de tres meses (diciembre de 1998 – febrero de 1999) para que estos interesados presentaran peticiones por escrito. Además, el Secretariado solicitó información del CCPC e integró un Comité de Expertos que asistiera en este proceso. El Comité quedó integrado por expertos en legislación y aplicación de la legislación ambiental, así como peritos en el proceso de recurso judicial de la ciudadanía, operación de proyectos hidroeléctricos de BC Hydro, pesquerías y protección de hábitats. El Comité también intercambió pareceres con los interesados antes de presentar su informe.

El Secretariado elaboró asimismo un Marco de la Investigación para asegurarse de que el proceso de recopilación de información no se dispersara. En él se detalla cada una de las supuestas violaciones y subraya las áreas en las que la respuesta de Canadá con respecto a las medidas de aplicación parecía ambigua o insatisfactoria. El Secretariado se centró en particular en los esfuerzos para evitar perjudicar a las especies de peces y atenuar y corregir las repercusiones adversas para sus hábitats. Siguiendo la recomendación del Comité, el Secretariado también señaló seis plantas de BC Hydro para estudio a fondo a fin de determinar la naturaleza del impacto ocasionado por las supuestas omisiones de cumplimiento, las medidas de aplicación emprendidas por Canadá y su efectividad para remediar las repercusiones.

En enero de 1999 el Secretariado también solicitó información al CCPC e hizo especial hincapié en la insuficiencia de la información con respecto a la *WUP* elaborada por Canadá para resolver con efectividad el problema de la destrucción del hábitat. Después de un análisis detallado del ámbito, funciones y procedimientos de revisión administrativa de la *WUP*, el Comité de Expertos concluyó que la *WUP*, aunque era un paso bien encaminado, por sí sola era insuficiente para cumplir lo estipulado por la Ley de pesca, que sólo podía cumplirse mediante la aplicación de la Ley canadiense sobre evaluación ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*).

En su expediente de hechos el Secretariado también incluyó el historial de los proyectos hidroeléctricos en Columbia Británica, expuso sus métodos de operación, su utilidad para proporcionar electricidad y su impacto en los peces y su hábitat. La parte más importante en la que se centró el Secretariado fue la de Alteración Nociva, Perturbación o Destrucción (*Harmful Alteration, Disruption or Destruction, HADD*) del hábitat de los peces. De acuerdo con la legislación canadiense, los encargados de tomar decisiones deberían basarse en el Marco de Decisiones sobre *HADD* de 1998, que describe el proceso para obtener la autorización de proyectos que pueden ocasionar un *HADD*. Los criterios sobre *HADD* comprendían, entre otras cosas, impactos adversos, calidad del agua, desovaderos, temperatura y toxicidad del agua, sedimentación de embalses, alteración de flujos de agua e impactos ambientales colaterales, muchos de los cuales se observaron en las áreas del proyecto BC Hydro.

El Secretariado proporcionó información sobre la interpretación de la expresión “incurrir en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental” haciendo referencia a las respectivas interpretaciones de dicha expresión según el uso que le daban Canadá, Columbia Británica y el Comité de Expertos independiente. Sin embargo, la determinación final de lo que significa “la aplicación efectiva” se deja al arbitrio del lector del expediente de hechos.

A pesar de esta limitación, el expediente de hechos para BC Hydro proporciona información exhaustiva sobre el impacto ambiental de los proyectos hidroeléctricos en Columbia Británica. Además constituye un valioso registro de opiniones de especialistas en estos impactos y en métodos alternativos para mitigarlos. El expediente de hechos describe con claridad la Ley canadiense sobre evaluación ambiental y el procedimiento para tomar decisiones de conformidad con ella. También se describen claramente algunos documentos orientadores (como el Marco de Decisión para la Determinación y Autorización sobre la *HADD* del Hábitat de los Peces/*Decision Framework for the Determination and Authorization of HADD of Fish Habitat* de 1998), y el informe del Comité de Expertos en la Ley y su efectividad proporcionan una base firme para su evaluación. Además, es posible que el proceso de elaboración del expediente de hechos haya fomentado la participación ciudadana y a la larga propicie una mayor transparencia de parte de algunas autoridades gubernamentales y autoridades encargadas de tomar decisiones con respecto a estos proyectos de BC Hydro.

b) Muelle de Cozumel

Este expediente de hechos es el resultado de una petición presentada por organizaciones no gubernamentales⁷ que afirmaban que, en la autorización de un proyecto de terminal portuaria en Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo (el “Proyecto Muelle de Cozumel”), México había incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no exigir una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) general para todo el proyecto portuario, y no sólo para el nuevo muelle propuesto para cruceros turísticos en Cozumel. Los peticionarios también afirmaban que la actividad autorizada se extendía a un área natural protegida y que provocaría la destrucción de hábitats importantes para algunas especies, violando así las leyes mexicanas sobre medio ambiente y uso del suelo. En su respuesta, México sostuvo que la petición era improcedente porque, entre otras cosas, impugnaba acciones realizadas antes de que el ACAAN entrara en vigor. Además, México aducía que los peticionarios no habían agotado los recursos administrativos previstos en la legislación mexicana (y que habían recurrido en cambio a una denuncia popular) y que el proyecto respetaba las leyes ambientales pertinentes y que había sido objeto de la correspondiente EIA.

Con base en las peticiones, el Secretariado recomendó la elaboración de un expediente de hechos. El Consejo, mediante voto unánime (Resolución de Consejo 96-08), solicitó al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos de conformidad con las Directrices del ACAAN y le pidió también “estudiar si la Parte en cuestión había incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental a partir de la adopción del ACAAN”. El Consejo también le instruyó que “al estudiar la posibilidad de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación, podría incluir en el expediente hechos pertinentes anteriores al enero de 1994”.

En su expediente de hechos, el Secretariado puso la mira en las ampliaciones a las autorizaciones del proyecto que se habían basado en la EIA inicial aunque las leyes ambientales pertinentes habían cambiado. En cuanto a las leyes ambientales y de uso del suelo, el Secretariado señaló las secciones en la EIA que indican posible daño a los arrecifes de coral. Sin embargo, el Secretariado declaró que no determinaría si, a la vista de la EIA, la construcción y operación de las terminales portuarias respetaban las leyes ambientales correspondientes cuando se expidió la autorización.

Al igual que el proyecto de BC Hydro, el proyecto del muelle de Cozumel implicaba una interacción compleja entre hechos y legislación. El expediente es un resumen claro de las argumentaciones de las partes implicadas y constituye una buena base para que el lector comprenda el funcionamiento de la norma de la EIA de México y las reclamaciones de ambos bandos en la controversia. Sin embargo, la mejor aportación del expediente fue reunir las argumentaciones y análisis de las partes. Al igual que en el

⁷ El Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C., el Grupo Internacional de los Cien, A.C. y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.

expediente del caso BC Hydro, no se llegó a una conclusión en lo que respecta a la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

3. Comentarios de la ciudadanía

No es extraño que gran parte de los comentarios de la ciudadanía dirigidos al CCPC con respecto al procedimiento de los artículos 14 y 15 para la presentación de peticiones se centrara en los factores e inquietudes que resultan evidentes incluso en el breve resumen que tenemos en las secciones 2 y 3 de este documento. Como ya se ha dicho, estas inquietudes tienen que ver principalmente con los plazos, la transparencia y efectividad del proceso para la presentación de peticiones según los artículos 14 y 15.

a) Plazos

Para los ciudadanos, un aspecto clave tiene que ver con la calendarización del proceso de los artículos 14 y 15. Existe la necesidad, según muchos comentarios, de plazos claros para las actividades respectivas del Secretariado y el Consejo, plazos a los que se deben ceñir.

Como se afirma en uno de los comentarios: “No existe un límite respecto al tiempo en que el Secretariado debe revisar si una petición se apega a los Artículos 14(1) o 14(2). Asimismo, tampoco existe plazo alguno para que el Secretariado estudie la respuesta dada por la Parte, ni para la elaboración del borrador y la versión definitiva del expediente de hechos. La ausencia total de plazos es injustificable. Esta idea se refuerza si consideramos la relativa sencillez de algunas tareas, como la revisión según los artículos 14(1) y 14(2)”. Otros comentaristas expresaron inquietudes similares y argumentaron que esa falta de guías sobre límites de tiempo podría no satisfacer los requisitos básicos del Artículo 14(1). Otros comentarios señalan que más de la mitad de las peticiones activas quedaron pendientes durante casi dos años (o más). También se observó que una razón de estos retrasos es que la Parte demandada suele tardar en presentar su respuesta y que por eso deben imponerse plazos más estrictos que aceleren el proceso. También se ha sugerido fijar plazos para cuando el Secretariado debe decidir si solicitar o no la autorización para elaborar un expediente de hechos. Otros sugieren que tan pronto como se haya emitido una recomendación debe establecerse un plazo para que el Consejo decida si instruye al Secretariado que elabore el expediente de hechos. Otros más consideran que algunas peticiones han implicado hostigamiento de ciertas empresas o industrias y que el Secretariado debe de estar dispuesto a ejercer su discreción para terminar pronto esa clase de peticiones.

Los comentarios mostraron una oposición virtualmente unánime al requisito de que las recomendaciones del Secretariado al Consejo (y la información en la que se basan) no se den a conocer hasta transcurridos 30

días después de su presentación al Consejo. Existe mucha coincidencia en que este requisito “no hace falta”, que “debería suprimirse”, que no tiene sentido, no es práctico, que no resiste un análisis riguroso y que, en general, menoscaba seriamente el propósito del proceso que prevén los artículos 14 y 15.

También hubo comentarios de que la eficiencia del Secretariado se ve muy mermada por falta de recursos humanos y financieros. En los primeros años del proceso de los artículos 14 y 15 la tramitación de las peticiones era bastante rápida. Sin embargo, como el aumento en el número anual de peticiones no ha venido aparejado a un aumento de recursos destinados para su tramitación, cada vez es mayor el número de peticiones rezagadas. Considerando el creciente número de peticiones presentadas cada año desde el comienzo del proceso de los artículos 14 y 15, “resulta evidente que los recursos del Secretariado son insuficientes. Sólo hay dos miembros del personal del Secretariado encargados de la unidad de peticiones. Si dos personas no dan abasto para despachar la cantidad de peticiones que se presentarán en los próximos años suponiendo que el proceso tenga una mediana popularidad, mucho menos podrán hacerlo si su fama aumenta”. El número de solicitudes de elaboración de expedientes de hechos también va en aumento, y los recursos actuales del Secretariado no pueden atenderlas todas y menos aún atender varias al mismo tiempo.

b) Transparencia

Los comentarios definieron el acceso público al estado que guardan las peticiones y la transparencia del proceso como la razón de ser del proceso de los artículos 14 y 15. La mayoría coincidió en que el proceso debe ser lo más transparente posible. Por ello, en opinión de algunos, los expedientes de hechos deben hacerse públicos y exponer con claridad las conclusiones y recomendaciones. Todas las recomendaciones del Secretariado con respecto a la elaboración de expedientes de hechos también deben hacerse públicas tan pronto como se efectúen las recomendaciones. Varios comentarios manifestaron preocupación porque perciben que las partes invocan cada vez más las cláusulas sobre confidencialidad de los artículos 39 y 42. Estos artículos disponen los casos en que una información puede considerarse confidencial, secreto comercial o materia de seguridad nacional. Sin embargo, en varias peticiones ciudadanas, entre ellas la BC Hydro, se ha invocado esta confidencialidad. Si bien es válido invocar los artículos 39 y 42 cuando procede, “la efectividad del proceso de presentación de peticiones ciudadanas exige que las partes no abusen del recurso de confidencialidad y que el Secretariado tenga la posibilidad de investigar minuciosamente las pretensiones de confidencialidad”. Deben definirse con claridad y precisión los casos en que se puede invocar la confidencialidad.

Muchos comentarios, sin dejar de comprender el valor de la confidencialidad, criticaron el proceso de los artículos 14 y 15 por el efecto disuasorio que tiene sobre la participación ciudadana. “En cuanto se presenta

una petición, el peticionario no tiene casi oportunidad de participar en el proceso de revisión. Al peticionario no se le permite ver la respuesta de la Parte demandada, y menos aún contestar a ella. Por consiguiente, un ciudadano no está habilitado para determinar si la respuesta es veraz o fidedigna. Además, no existe una provisión específica que permita que un peticionario participe en la elaboración del borrador del expediente de hechos; sólo las Partes pueden proporcionar comentarios sobre el mismo. El peticionario debe confiar en el Secretariado para que dé seguimiento a la queja”. Como dijo una persona, permitir a la ciudadanía observar las acciones de las Partes con respecto a su correspondiente legislación ambiental constituye la condición *sine qua non* del proceso de los artículos 14 y 15; la falta de transparencia inherente a la forma en que se lleva a cabo actualmente el proceso frustra este principio fundamental. “Si el proceso no es transparente para la ciudadanía —es decir, si los documentos y decisiones no se hacen públicos— puede que la ciudadanía se quede sin los conocimientos necesarios para supervisar y dar apoyo al proceso”. En definitiva se reconoce ampliamente que un procedimiento ineficaz de peticiones desalentará la participación ciudadana y por ende dañarían la confianza del público en el proceso de los artículos 14 y 15.

Algunas personas criticaron el papel del Consejo por la absoluta discrecionalidad con que decide si encomienda o no al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos. Otros consideraron muy discutible, por injustificada e injusta, la prohibición vigente de no publicar hasta pasados 30 días las recomendaciones del Secretariado al Consejo sobre los expedientes de hechos propuestos. La prohibición fue criticada tanto porque retrasa el proceso como porque le quita transparencia. Además, este requisito “pone al Secretariado en una situación incómoda frente a la ciudadanía cuando le preguntan, a él o a la Parte, cuál es la situación que guardan las peticiones, pues limita la cantidad de información que puede divulgar. El Secretariado espera que el Consejo reconsidere esta pauta en vista de las restricciones que supone para la transparencia”.

c) Efectividad

El proceso establecido en los artículos 14 y 15 no dispone, desde luego, ningún mecanismo de ejecución legal una vez que el Secretariado ha elaborado un expediente de hechos y el Consejo ha autorizado su publicación. Sin embargo, una persona comentó que la elaboración del expediente de hechos sobre el caso Cozumel había traído más protección de los arrecifes de coral en el área, mejoras en la evaluación del impacto ambiental, creación de un fondo fiduciario para la protección de arrecifes y (quizás como resultado del expediente de hechos) la reducción en la magnitud del proyecto general del muelle en Cozumel. A pesar de estas observaciones positivas con respecto a la efectividad del proceso de los artículos 14 y 15, una persona manifestaron fuertes reservas:

“Aunque (1) el peticionario logre traspasar las barreras que representan los artículos 14(1) y 14(2), aunque (2) el Secretariado determine que la respuesta de la Parte no es satisfactoria, aunque (3) el Consejo vote por autorizar al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos, y aunque (4) el Consejo vote a favor de la publicación del expediente de hechos, no es seguro que haya resultados. Una petición ciudadana no tiene facultades directas para forzar a la Parte a aplicar su legislación ambiental. Un peticionario tendrá que confiar en que la Parte decida participar en el expediente de hechos y dé seguimiento a la reclamación por medio de las disposiciones sobre resolución de controversias y aplicación de la ley del ACAAN. Aunque una petición ciudadana demuestre que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, puede que las infracciones nunca se corrijan”.

Otras personas coincidieron en que hace falta un plan correctivo más adecuado, y señalan que dicho plan debería basarse en el expediente de hechos y contener programas tanto preventivos como correctivos. Una recomendación hecha a este respecto fue la de vincular los expedientes de hechos con los programas de cooperación de la CCA, tal como ésta lo ha hecho con sus iniciativas según el Artículo 13, método que no requeriría ninguna enmienda al CCA. Otra sugerencia fue que cuando se determine que una Parte no aplica de manera efectiva su legislación ambiental debería comprometerse a hacerlo so pena de sanción monetaria. Además, se sugirió que debería existir un mecanismo para suspender de manera efectiva un proyecto desde el momento en que el Consejo encomienda al Secretariado la elaboración del expediente de hechos. Otros consideran que un proceso hostil y confrontativo no es deseable. “La amenaza de sanciones de la Quinta Parte no sólo es inútil sino que puede que sea peor como vía para reforzar un proceso de presentación de peticiones efectivo. El CCPC debería considerar, y pedir al Consejo que considerara también, la forma de emplear un sistema institucionalizado de cooperación, y no de confrontación, para dar seguimiento a los expedientes de hechos. Como posible consecuencia, se aliviaría la preocupación de las Partes por la recomendación y elaboración de expedientes de hechos. Entre las Partes ya se ha establecido una gran cooperación institucional en materia de aplicación de la legislación gracias a la CCA (como el Grupo de Trabajo sobre Aplicación) sobre la cual pueden desarrollarse tales discusiones”.

Otro punto con respecto a la responsabilización del Consejo fue la ausencia de la posibilidad de apelación cuando el Secretariado o el Consejo han decidido no proceder con la elaboración del expediente de hechos. Una sugerencia fue que se establezcan disposiciones respecto a apelaciones; otras sugerencias fueron que se estipule sencillamente que el Secretariado y el Consejo deben explicar a la ciudadanía las razones y justificación de sus decisiones.

Por último, muchas personas consideraron que los expedientes de hechos deberían poder establecer conclusiones, cuando los hechos lo ameriten, con respecto a la “aplicación efectiva de la legislación ambiental” en cuanto al asunto en cuestión y que también deberían incluir recomendaciones sobre las

acciones futuras de la Parte a fin de imponer la efectividad de dicha aplicación. Sin embargo, otras consideraron que el CCPC no debería apoyar este método pues las Partes consideran que el propósito de los expedientes de hechos no es llegar a “conclusiones de carácter jurídico” y se opondrían a estas propuestas.

4. Conclusiones

Consideramos que hay algunas conclusiones, o “lecciones aprendidas”, que se hacen evidentes en nuestra revisión del historial de las peticiones desde 1995 a partir de los muchos comentarios sustanciosos de la ciudadanía y de nuestras entrevistas con el personal del Secretariado y los Representantes Alternos del Consejo. Al formular estas conclusiones también hemos tratado de atender las cuestiones particulares que el Consejo nos remitió en su carta del 13 de octubre de 2000 al CCPC, y que, en sustancia, se parecen a las cuestiones que planteó nuestro estudio general.

En resumen, consideramos que pueden extraerse las siguientes lecciones y conclusiones del historial de peticiones ciudadanas presentadas conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN:

- 1. Las peticiones ciudadanas constituyen un elemento indispensable para lograr las metas del ACAAN.** Al estudiar las limitaciones actuales del proceso de los artículos 14 y 15, es fácil pasar por alto las aportaciones que este procedimiento aún incipiente ha representado para la aplicación de la legislación ambiental en América del Norte. Las ONG de cada una de los países del ACAAN han recurrido constantemente al proceso de los artículos 14 y 15 cuando han considerado que los correctivos ambientales que se aplicaban a escala nacional no eran suficientes para responder a sus alegatos. Cuando el Secretariado ha decidido que la petición ameritaba una respuesta, se ha solicitado a las Partes que expliquen las razones y justifiquen sus acciones, y por lo general han buscado hacerlo. Cuando el Secretariado ha recomendado el expediente de hechos, la investigación de los motivos de la acción (u omisión) en cuestión se traduce en un incentivo adicional para que la Parte fundamente su proceder respecto a la ley correspondiente, requisito que por sí solo promueve el cumplimiento de la legislación.

La elaboración de un expediente de hechos ha dado una oportunidad para que la ciudadanía y expertos imparciales participen en la evaluación de los fundamentos de hechos (y, al menos en parte, jurídicos) para la supuesta omisión en la aplicación de la legislación ambiental de la Parte. Además, el proceso de elaboración del expediente ahora ofrece más oportunidades para que todos los participantes definan áreas de transacción o de arreglo de controversias ambientales pues los hechos pertinentes se entienden cada vez mejor en el curso de la preparación del expediente de hechos. En vista de las cada vez más

estrechas comunicaciones entre ONG gracias a Internet y la atención de los medios a las cuestiones en disputa, la elaboración de un expediente de hechos (o incluso de una petición bien preparada) constituye un vehículo para que la ciudadanía tenga en la mira las prácticas de aplicación de la legislación ambiental de una Parte, lo que no sólo incrementa la presión a favor de una mejor aplicación de la legislación existente sino que puede también llevar a una mejor legislación o bien a actividades conjuntas de los sectores privado y público para atender problemas ambientales subyacentes. Las diversas recomendaciones de expedientes de hechos que tiene pendientes el Consejo probablemente refuercen estos aspectos positivos.

- 2. Independencia y recursos del Secretariado.** La independencia profesional y competencia del Secretariado es indispensable para un funcionamiento creíble y adecuado del procedimiento de los artículos 14 y 15. Desde luego, el Secretariado debe tener recursos adecuados para atraer y retener personal muy calificado y, cuando sea necesario, consultores especializados. Sin embargo, el Secretariado también debe contar (y ser percibido) con independencia para ejercer su mejor juicio profesional con respecto a las peticiones, lo adecuado de las respuestas de las partes, las recomendaciones al Consejo y la elaboración de los expedientes de hechos.

- 3. La revisión de las peticiones según los artículos 14 y 15 peticiones debe agilizarse.** Para tener credibilidad ante la ciudadanía e incrementar la efectividad, el proceso de peticiones ciudadanas debe también ser expedito. Creemos que cabe, y es preciso, reducir los tiempos fijados actualmente para revisar, contestar y tramitar las peticiones. Para las 29 peticiones revisadas en este Informe, el Secretariado precisó un promedio de más de cuatro meses (pese a la gran entrega del personal) para emitir una determinación del Artículo 14(1) respecto a los requisitos formales que ésta dispone. En promedio hizo falta más de dos meses para las determinaciones del Artículo 14(2). Si bien hubo peticiones para las que resultaba evidente que hacía falta más tiempo de revisión, el Secretariado debe disponer de recursos suficientes para manejar las peticiones y responder con prontitud conforme a los criterios establecidos en los Artículos 14(1) y (2).

Los largos periodos de revisión han caracterizado otras medidas del proceso de los artículos 14 y 15. Si bien las respuestas de las Partes fueron (con algunas notables excepciones) relativamente prontas, con un promedio ligeramente superior a los dos meses, el tiempo requerido para revisar las respuestas de las Partes a la luz del Artículo 15(1) fue en promedio de nueve meses. Es importante, desde luego, que el Secretariado llegue a decisiones razonadas y sólidas en relación con las respuestas de la Parte y con toda recomendación al Consejo para la elaboración de un expediente de hechos. Sin embargo, creemos que este periodo debe acortarse sustancialmente y que el Secretariado debe recibir suficientes fondos

para tal fin. Parte del tiempo ganado se podría utilizar para permitir a los peticionarios responder a la respuesta de la Parte, como se señala más adelante.

Sugerimos, en general, que el Secretariado debería procurar terminar todo el proceso de revisión referente al Artículo 14(1) y (2) en 60 días, y la revisión de las respuestas de la Parte (y las respuestas del peticionario) en otros 60-90 días. Si se dejan 60 días para las respuestas de la Parte, las recomendaciones que haga el Secretariado sobre la elaboración de expedientes de hechos podrían llegar al Consejo al cabo de seis o siete meses, cuando más, en lugar de los casi 18 meses que han tardado en el periodo 1995-2000.

Por su parte, el Consejo no tiene ninguna presión de tiempo para examinar las recomendaciones del Secretariado. Creemos, sin embargo, que también el Consejo debería procurar agilizar el proceso de toma de decisiones en cuanto a los expedientes de hechos propuestos, de modo que, de hacer falta, la elaboración del expediente de hechos siga siendo oportuna. Excepto en circunstancias excepcionales, el Consejo debería poder autorizar (o decidir no autorizar) la elaboración de un expediente de hechos antes de 90 días, considerando que gran parte del análisis preparatorio pertinente a la decisión lo habrá realizado el Secretariado.

Estos tiempos límites para las decisiones del Consejo, junto con el calendario que hemos sugerido para la revisión propia del Secretariado, permitirían que las decisiones sobre expedientes de hechos se tomaran de nueve a diez meses después de presentadas las peticiones. A su vez, esto haría posible que el Secretariado dedicara unos 60 días a seleccionar personal, determinar alcance y planear la elaboración del expediente de hechos, y los siguientes 12 meses a su elaboración. Si bien este periodo de 12-14 meses es menos del que se dedicó al expediente de hechos de BC Hydro, creemos, por los motivos antes mencionados, que es importante tratar de terminar estos expedientes cuando las condiciones que provocaron su elaboración siguen existiendo y cuando el tiempo no ha cerrado todavía las opciones de política disponibles. La meta general, según nosotros, es que todo el proceso de los artículos 14 y 15 quede concluido al cabo de dos años a partir de la presentación de una petición, lapso aún largo, pero representaría una importante reducción si consideramos que para la petición de BC Hydro hicieron falta 38 meses.

Estas sugerencias para acelerar el proceso de los artículos 14 y 15 entrañan necesariamente una carga de trabajo adicional para el personal del Secretariado. Para hacer frente a esta carga, el Secretariado necesitará, como se dijo, recursos adicionales para cumplir su misión de manera satisfactoria e independiente.

- 4. Proceso de toma de decisiones abierto, fundamentado y razonado.** Además de agilizarse, el proceso de los artículos 14 y 15 debería caracterizarse por la apertura, fundamentación y razonamiento de las decisiones que se adopten en virtud del mismo. Las directrices actuales disponen que el personal del Secretariado debe indicar sus razones para decidir, en apego al Artículo 15(1), recomendar un expediente de hechos y tomar otras decisiones cuando hace las revisiones previstas en el Artículo 14(1) y (2). Creemos que estos requisitos darán a las Partes, al Consejo y a la ciudadanía la imprescindible confianza en que la revisión se realiza de manera abierta y razonada. Por este motivo creemos también que consideraciones similares deberían regir toda decisión del Consejo de no aceptar la recomendación del Secretariado de elaborar un expediente de hechos. Si bien puede parecer que se trata de una restricción injustificada a la discrecionalidad del Consejo, sugerimos que la obligación de dar a conocer las razones sustantivas de importantes decisiones gubernamentales que afectan el medio ambiente no se debería considerar como una carga injustificada, sobre todo cuando el Secretariado, después de su investigación, ha indicado las razones de recomendar un expediente de hechos.

Sugerimos también tres reformas adicionales al proceso de revisión actual, todas ellas concebidas para que la ciudadanía tenga más confianza en el proceso de toma de decisiones. En primer lugar, cuando la respuesta de la Parte incluye información nueva, que no figuraba en la petición original, debería darse a los peticionarios esta información y ofrecerles una breve oportunidad de responder. Se debería de dar al peticionario un periodo de hasta 30 días para este fin. En segundo lugar, habría que permitir, y disponer incluso, que el Secretariado informe al peticionario de cuando haya remitido el asunto al Consejo con una recomendación de elaborar un expediente de hechos. Los actuales 30 días de “suspensión” se deberían eliminar o reducir (con objeto de permitir que la Parte que responde se entere de la recomendación antes de que la prensa comience a hacer preguntas). En tercer lugar, si una Parte decide presentar información adicional directamente al Consejo como reacción a una tal recomendación del Secretariado, los peticionarios deberían estar enterados, y, si lo solicitan, debería permitírseles presentar una breve respuesta por escrito en referencia a dicha información de forma que el Consejo pueda adoptar una decisión mejor fundamentada sobre la recomendación del Secretariado. Ninguno de estos cambios en el procedimiento implicaría carga onerosa para el Secretariado o el Consejo, y en cambio atenuarían las muchas inquietudes expresadas por la ciudadanía durante nuestro Taller sobre Lecciones Aprendidas.

- 5. Seguimiento de los expedientes de hechos.** El proceso de los artículos 14 y 15 no incluye en la actualidad disposiciones sobre cómo dar un carácter ejecutorio o seguimiento a un expediente de hechos ya elaborado, aun cuando las omisiones en la aplicación efectiva de la legislación hayan quedado plenamente establecidas por ese expediente. Aunque recibimos varios comentarios sobre este particular, muchas de las sugerencias rebasan el ámbito de este estudio o sugieren enmiendas

sustantivas al propio ACAAN. Creemos, sin embargo, que el proceso actual de los artículos 14 y 15 se presta sin cortapisas a una mayor supervisión, tanto de la ciudadanía como de la CCA, de los pasos que una Parte da (o deja de dar) para corregir toda omisión señalada en un expediente de hechos.

El papel inicial, y en muchos aspectos el más importante, en el monitoreo de la actuación de la Parte después de elaborado el expediente es el que desempeñan los peticionarios y las ONG más interesadas en la controversia que dio origen al expediente. Es de suponer que este papel constante de monitoreo de parte de los ciudadanos continúe en el futuro de la controversia, al igual que en la fase anterior y durante el proceso de revisión según los artículos 14 y 15. Si, después de que el expediente de hechos ha puesto en evidencia omisiones graves, la Parte reincide, es de suponer que este hecho puede señalarse a la atención del Secretariado mediante otra petición y que existen con razonables expectativas de que los funcionarios muestren buena disposición a estudiarla.

6. Temas del memorando de remisión del Consejo. El Consejo, en su Resolución 00-09, del 13 de junio de 2000, pidió al CCPC que revise el historial del proceso al amparo de los artículos 14 y 15 y, por medio del memorando de remisión del Consejo, enviado al CCPC el 13 de octubre de 2000, y que señale las lecciones aprendidas en relación con los siguientes temas:

- a) Exhaustividad de la información para que permita al Secretariado revisar una petición al amparo del Artículo 14(1)(c).
- b) Pasos que da el Secretariado en la recolección de información para la elaboración de un expediente de hechos.
- c) Plazos para dar a conocer la información no confidencial.
- d) Designación de información confidencial o de secreto comercial en relación con el proceso de los artículos 14 y 15.

Creemos que las primeras tres cuestiones han sido implícitamente tratadas en las recomendaciones precedentes en cuanto al proceso de los artículos 14 y 15. En particular, el Secretariado tiene amplia autoridad para solicitar cualquier información adicional que necesite para revisar peticiones conforme al artículo 14(1). El Secretariado debe disponer de recursos suficientes para realizar esas revisiones de manera oportuna. En cuanto a los tiempos de publicación de información no confidencial, sugerimos que las respuestas de la Parte se den a conocer con mayor rapidez a los peticionarios y desaparezca (o se reduzca de manera sensible) el periodo de “suspense” de 30 días previo a que el Secretariado dé a conocer sus recomendaciones al Consejo en torno a la elaboración de un expediente de hechos.

Por lo que hace a la cuarta, información confidencial, creemos que todo derecho de una Parte a invocar este recurso contra la divulgación de información debe estar rigurosamente acotado y limitado a los casos expresamente autorizados por el artículo 39 del ACAAN (cuando está en juego el derecho a la privacidad, la seguridad nacional o tratándose de secreto comercial). Toda interpretación más amplia servirá más que otra cosa a diluir la eficacia de un procedimiento cuya credibilidad y aceptación depende de la divulgación y el escrutinio públicos.

El CCPC y sus miembros agradecen la oportunidad de compartir estas recomendaciones y lecciones aprendidas con el Consejo, el Secretariado y la ciudadanía, y confía en que contribuyan a reforzar al ACAAN y este proceso único de peticiones ciudadanas que los gobiernos y pueblos de América del Norte han creado con la intención de proteger ese medio ambiente magnífico que comparten.

Quedamos a su disposición,

**PETICIONES DEL ARTÍCULO 14 DEL ACAAN
SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL**

El presente memorando explica la situación que guardan las peticiones ciudadanas presentadas ante la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN) al **20 de marzo de 2001**.

I Situación que guardan las Peticiones al 20 de marzo de 2001:

La situación de las **once peticiones en proceso de revisión** es la siguiente:

- **Revisión de la petición Cytrar II para determinar si reúne los requisitos del Artículo 14(1):** El 14 de febrero de 2001, el Secretariado recibió la primera petición del 2001, SEM-01-001 / Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. et. al (relativa a México), y está analizando la petición para determinar si reúne los requisitos del Artículo 14(1).
- **Elaboración de expediente de hechos sobre Metales y Derivados.** El Secretariado está elaborando un expediente de hechos sobre la petición SEM-98-007 / *Environmental Health Coalition*, y otros.
- **En espera de la decisión del Consejo con respecto a la elaboración de dos expedientes de hechos: Aquanova y Migratory Birds.** El 4 de agosto de 2000, el Secretariado indicó al Consejo que considera que la petición SEM-98-006 / *Grupo Ecológico Manglar AC* (relativa a México) amerita la elaboración de un expediente de hechos. Asimismo, el 15 de diciembre de 2000 el Secretariado notificó al Consejo que la petición SEM-99-002 / *Alliance for the Wild Rockies*, y otros (relativa a EU) amerita la elaboración de un expediente de hechos. Respecto de ambos casos, el Consejo puede ordenar al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos, mediante el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros.
- **Revisión de cinco peticiones para determinar si ameritan la elaboración de un expediente de hechos:**
 - Río Magdalena** - SEM-97-002 / Comité Pro Limpieza del Río Magdalena (relativa a México)
 - Great Lakes** - SEM-98-003 / *Department of the Planet Earth* y otros (relativa a EU)
 - BC Mining** - SEM-98-004 / *Sierra Club of British Columbia*, y otros (relativa a Canadá)
 - BC Logging** - SEM-00-004 / *David Suzuki Foundation* y otros (relativa a Canadá)
 - Molymex II** - SEM-00-005 / Academia Sonorense de Derechos Humanos y otros (relativa a México)

Está en curso la revisión de estas peticiones a la luz de la respuesta proporcionada por la parte para determinar si ameritan la elaboración de los respectivos expedientes de hechos. El 13 de septiembre de 1999, el Secretariado solicitó información adicional de México según el Artículo 21(1)(b) en relación con la petición SEM-97-002 / Comité Pro Limpieza del Río Magdalena. No se ha recibido respuesta a esta solicitud.

- **En espera de una corrección menor de forma a la petición Tarahumara.** El Secretariado está a la espera de una corrección menor de forma que el Peticionario debe aportar conforme a la sección 3.10 de las *Directrices*, para comenzar el proceso de revisión de la petición SEM-00-006 / Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humano , A.C., en conformidad con el Artículo 14(1).
- **Decisión diferida sobre el expediente de hechos de Oldman River** El Consejo ha diferido la consideración de la notificación del Secretariado, que indica que amerita la elaboración de un expediente de hechos con respecto a la SEM-97-006 / *The Friends of the Oldman River*.

II. Antecedentes sobre Peticiones previas:

Las dieciocho peticiones que ya no están pendientes se resolvieron de la siguiente forma:

- Nueve peticiones han sido desestimadas al considerarse que no ameritaban ulterior estudio de conformidad con el Artículo 14(1) o (2):

Buho Manchado - SEM-95-001 / *Biodiversity Legal Foundation* y otros

Logging Rider - SEM-95-002 / *Sierra Club* y otros

Tottrup - SEM-96-002 / Aage Tottrup

CEDF - SEM-97-004 / *Canadian Environmental Defence Fund*

Biodiversity - SEM-97-005 / *Animal Alliance of Canada* y otros

Guadalajara - SEM-98-001 / Instituto de Derecho Ambiental, A.C., y otros

Ortiz Martínez - SEM-98-002 / Ortiz Martínez

Molymex I - SEM-00-001 / Rosa María Escalante de Fernández

Jamaica Bay - SEM-00-003 / *Hudson River Audubon Society of Westchester, Inc.*, y otros

- Dos peticiones se han terminado conforme al artículo 14(3)(a):

Methanex - SEM-99-001 / *Methanex Corporation*

Neste Canada - SEM-00-002 / *Neste Canada Inc.*

- Tres peticiones han quedado cerradas en virtud del Artículo 15(1):

Oldman River I - SEM-96-003 / *The Friends of the Oldman River*

Lake Chapala - SEM-97-007 / Instituto de Derecho Ambiental

Cytrar - SEM-98-005 / *Academia Sonorense de Derechos Humanos*

- Una petición fue retirada por los Peticionarios:

Fort Huachuca - SEM-96-004 / *The Southwest Center for Biological Diversity* y otros

- Se han elaborado y hecho públicos dos expedientes de hechos:

Cozumel - SEM-96-001 / Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C. y otros

BC Hydro - SEM-97-001 / *B.C. Aboriginal Fisheries Commission* y otros

- El Consejo ha desestimado una petición conforme al Artículo 15(2) después de la notificación del Secretariado de que procedía la elaboración de un expediente de hechos:

Quebec Hog Farms - SEM-97-003 / *Centre québécois du droit de l'environnement* y otros

El cuadro adjunto contiene el resumen y estado de la situación de cada petición.

**PETICIONES DEL ARTÍCULO 14 DEL ACAAN
SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
(Estado del proccession al 20 de marzo de 2001)**

NÚMERO DE ID./ PETICIONARIO	ASUNTO A QUE SE REFIERE LA PETICIÓN	FECHA DE LA PETICIÓN	PARTE	ESTADO DEL PROCESO
SEM-95-001 / <i>Biodiversity Legal Foundation</i> y otros	Los Peticionarios afirman que las disposiciones de la Ley de Rescisiones (<i>Rescissions Act</i>) han dado lugar a omisiones en la aplicación de ciertas disposiciones de la Ley de Especies en Peligro de Extinción (<i>Endangered Species Act</i>).	30 de junio de 1995	EU	Proceso concluido conforme al Artículo 14(2) el 11 de diciembre de 1995.
SEM-95-002 / <i>Sierra Club</i> y otros	Los Peticionarios afirman que las disposiciones de la Ley para el Año Fiscal de 1995 sobre Asignaciones Complementarias, Asistencia en Caso de Desastres y Rescisiones han dado lugar a omisiones en la aplicación efectiva de todas las leyes federales ambientales, al eliminar recursos legales disponibles sobre la venta de maderas silvestres.	30 de agosto de 1995	EU	
SEM-96-001 / Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C. y otros	Los Peticionarios afirman que en el caso de la evaluación del proyecto denominado "Construcción y operación de una terminal portuaria, de uso público, para cruceros turísticos en la Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo", existen omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental vigente por parte de las autoridades competentes.	18 de enero de 1996	México	Proceso concluido. Expediente de hechos expedido el 24 de octubre de 1997.
SEM-96-002 / Aage Tottrup	El Peticionario asevera que los gobiernos de Canadá y Alberta han incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, provocando la contaminación de determinadas zonas de humedales y afectando el hábitat de peces y aves migratorias.	20 de marzo de 1996	Canadá	Proceso concluido conforme al Artículo 14(2) el 28 de mayo de 1996.
SEM-96-003 / <i>The Friends of the Oldman River</i>	El Peticionario afirma que el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones relativas a la protección del hábitat de la Ley de Pesca y la Ley canadiense sobre evaluación ambiental (<i>Canadian Environmental Assessment Act, CEAA</i>).	9 de septembre de 1996	Canadá	Proceso concluido conforme al Artículo 15(1) el 2 de abril de 1997.
SEM-96-004 / <i>The Southwest Center for Biological Diversity</i> y otros	Los Peticionarios afirman que Estados Unidos está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, concretamente de la Ley nacional de políticas sobre el medio ambiente (<i>National Environmental Policy Act, NEPA</i>), con respecto a las operaciones del ejército de Estados Unidos en Fort Huachuca, Arizona.	14 de noviembre de 1996	EU	Proceso concluido tras el retiro de la petición por el Peticionario el 5 de junio de 1997
SEM-97-001 / <i>B.C. Aboriginal Fisheries Commission</i> y otros	Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 35(1) de la Ley de Pesca, y en el uso de las facultades que le confiere la sección 119.06 de la Ley del Consejo Nacional de Energía (<i>National Energy Board Act</i>), para asegurar la protección de los peces y su hábitat en los ríos de Columbia Británica contra daños ambientales continuos y repetidos causados por centrales hidroeléctricas.	2 de abril de 1997	Canadá	Proceso cerrado. El 11 de junio de 2000 se publicó el Expediente de Hechos

**PETICIONES DEL ARTÍCULO 14 DEL ACAAN
SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
(Estado del proccession al 20 de marzo de 2001)**

NÚMERO DE ID./ PETICIONARIO	ASUNTO A QUE SE REFIERE LA PETICIÓN	FECHA DE LA PETICIÓN	PARTE	ESTADO DEL PROCESO
SEM-97-002 / Comité pro Limpieza del Río Magdalena	Los Peticionarios afirman que las descargas residuales provenientes de los Municipios de Imuris, Magdalena de Kino y Santa Ana, en el estado mexicano de Sonora, son vertidas al río Magdalena sin tratamiento previo en violación de la legislación ambiental mexicana sobre aguas residuales.	15 de marzo de 1997	México	En espera de recibir información adicional de la parte en virtud del artículo 21(1)(b) de acuerdo a la solicitud del 13 de septiembre de 1999, para determinar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.
SEM-97-003 / <i>Centre québécois du droit de l'environnement</i>	Los Peticionarios afirman que en el territorio quebequense se incurre en omisiones en la aplicación de diversas normas ambientales en materia de agricultura.	9 de abril de 1997	Canadá	Proceso cerrado conforme al Artículo 15(2) el 16 de mayo de 2000.
SEM-97-004 / <i>Canadian Environmental Defence Fund</i>	El Peticionario afirma que Canadá ha incurrido en omisiones en la aplicación de su legislación, que estipula la evaluación de iniciativas, políticas y programas federales.	26 de mayo de 1997	Canadá	Proceso concluido conforme al Artículo 14(1) el 25 de agosto de 1997.
SEM-97-005 / <i>Animal Alliance of Canada</i> y otros	Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación de su instrumento de ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, el 11 de junio de 1992, y posteriormente ratificado en apego a un decreto (<i>Order-in-Council</i>) del 4 de diciembre de 1992.	21 de julio de 1997	Canadá	Proceso concluido conforme al Artículo 14(1) el 26 de mayo de 1998.
SEM-97-006 / <i>The Friends of the Oldman River</i>	El Peticionario afirma que Canadá está incurriendo en omisiones en el cumplimiento y aplicación de las secciones relativas a la protección del hábitat de la Ley de Pesca y la Ley canadiense sobre evaluación ambiental (<i>Canadian Environmental Assessment Act, CEAA</i>).	4 de octubre de 1997	Canadá	El 16 de mayo de 2000 el Consejo decidió diferir la consideración de la notificación del Secretariado que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.
SEM-97-007 / Instituto de Derecho Ambiental	Los Peticionarios alegan omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en relación con la denuncia popular interpuesta el 23 de septiembre de 1996 sobre la degradación de la cuenca hidrológica formada por el río Lerma-Santiago y el lago de Chapala.	10 de octubre de 1997	México	Proceso concluido conforme al Artículo 15(1) el 14 de julio de 2000.

**PETICIONES DEL ARTÍCULO 14 DEL ACAAN
SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
(Estado del proccession al 20 de marzo de 2001)**

NÚMERO DE ID./ PETICIONARIO	ASUNTO A QUE SE REFIERE LA PETICIÓN	FECHA DE LA PETICIÓN	PARTE	ESTADO DEL PROCESO
SEM-98-001 / Instituto de Derecho Ambiental, junto con ciudadanos afectados por las explosiones del 22 de abril de 1992.	Los Peticionarios afirman que la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial de la Federación no aplicaron debidamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en lo relativo a las explosiones del 22 de abril del sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco.	9 de enero de 1998	México	Proceso concluido conforme al Artículo 14(1) el 11 de enero de 2000.
SEM-98-002 / Héctor Gregorio Ortiz Martínez	La Petición alega el “indebido trámite, omisión e incumplimiento persistente en la aplicación efectiva” de la legislación ambiental con relación a una denuncia popular formulada por el Peticionario.	14 de octubre de 1997	México	Proceso concluido conforme al Artículo 14(1) el 18 de marzo de 1999.
SEM-98-003 / <i>Department of the Planet Earth</i> y otros	Los Peticionarios aseveran que los reglamentos formulados y los programas adoptados por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) para controlar las emisiones de dioxinas/furanos, mercurio y otras sustancias tóxicas persistentes, provenientes de incineradores de desechos sólidos y de desechos médicos y transportadas por aire, constituyen violaciones y omisiones respecto a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, tanto en lo que se refiere a 1) las leyes y reglamentos internos de Estados Unidos, como a 2) los acuerdos EU-Canadá ratificados, cuya misión es proteger los Grandes Lagos y a los que se hace referencia parcial en la Ley de Aire Limpio (<i>Clean Air Act</i>).	27 de mayo de 1998	EU	Está en curso la revisión de la petición a la luz de la respuesta de la Parte del 15 de noviembre de 2000, para determinar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.
SEM-98-004 / <i>Sierra Club of British Columbia</i> y otros	La Petición alega la omisión general por parte de Canadá en la aplicación de la sección 36(3) de la Ley de Pesca para proteger a los peces y a su hábitat de los impactos ambientales destructivos de la industria minera de Columbia Británica.	29 de junio de 1998	Canadá	Está en curso la revisión de la petición a la luz de la respuesta de la Parte del 9 de septiembre de 1999, para determinar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.
SEM-98-005 / Academia Sonorense de Derechos Humanos	Los Peticionarios alegan que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al autorizar la operación de un confinamiento de residuos peligrosos (Cytrar) a menos de seis kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora.	23 de julio de 1998	México	Proceso concluido conforme al artículo 15(1) el 26 de octubre de 2000.

**PETICIONES DEL ARTÍCULO 14 DEL ACAAN
SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
(Estado del proccession al 20 de marzo de 2001)**

NÚMERO DE ID./ PETICIONARIO	ASUNTO A QUE SE REFIERE LA PETICIÓN	FECHA DE LA PETICIÓN	PARTE	ESTADO DEL PROCESO
SEM-98-006 / Grupo Ecológico Manglar A.C.	La Petición afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto al establecimiento y operación de la empresa camaronícola Granjas Aquanova S.A. de C.V., en la Isla del Conde, San Blas, Nayarit, México.	20 de octubre de 1998	México	El 4 de agosto de 2000 el Secretariado indicó al Consejo que considera que esta petición amerita la elaboración de un expediente de hechos. En espera de la decisión del Consejo.
SEM-98-007 / <i>Environmental Health Coalition</i> y otros	Los Peticionarios afirman que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales en el caso de una fundidora de plomo abandonada en Tijuana, Baja California, México, que presenta graves riesgos para la salud de las comunidades vecinas y el medio ambiente.	23 de octubre de 1998	México	El 16 de mayo de 2000 el Consejo decidió por unanimidad instruir al Secretariado que elabore un expediente de hechos. El Secretariado está elaborando un expediente de hechos.
SEM-99-001 / <i>Methanex Corporation</i> (fusionada con la SEM-00-002)	Los Peticionarios afirman que Estados Unidos ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental y los reglamentos de California relacionados con la protección de los recursos hidrológicos y con las normativas para tanques de almacenamiento subterráneo.	18 de octubre de 1999	EU	Proceso concluido conforme al Artículo 14(3)(a) el 30 de junio de 2000.
SEM-99-002 / <i>Alliance for the Wild Rockies</i> y otros	Los Peticionarios afirman que el gobierno de Estados Unidos está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Sección 703 de la Ley del Tratado sobre Aves Migratorias (<i>Migratory Bird Treaty Act, MBTA</i>), 16 U.S.C. §§703-712, que prohíbe matar aves migratorias sin la correspondiente autorización.	19 de noviembre de 1999	EU	El 15 de diciembre de 2000 el Secretariado notificó al Consejo que considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos. En espera de la decisión del Consejo.

**PETICIONES DEL ARTÍCULO 14 DEL ACAAN
SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
(Estado del proccession al 20 de marzo de 2001)**

NÚMERO DE ID./ PETICIONARIO	ASUNTO A QUE SE REFIERE LA PETICIÓN	FECHA DE LA PETICIÓN	PARTE	ESTADO DEL PROCESO
SEM-00-001 / Rosa María Escalante de Fernández	La Peticionaria asevera que el Poblado de Cumpas, Sonora, México, se ha visto afectado por la contaminación atmosférica que produce la empresa Molymex, SA de CV, que lleva a cabo un proceso de tostación de sulfuro de molibdeno para la producción de Trióxido de Molibdeno, en supuesta violación de las disposiciones de la LGEEPA sobre calidad del aire y las normas oficiales mexicanas de salud ambiental que establecen límites relativos a bióxido de azufre y partículas menores a 10 micras (PM ₁₀).	27 de enero de 2000	México	Proceso concluido conforme al Artículo 14(1) el 25 de abril de 2000.
SEM-00-002 / <i>Neste Canada Inc.</i> (fusionada con la SEM-99-001)	El Peticionario considera que las dependencias reguladoras correspondientes en California no aplican las leyes ambientales, como las define el ACAAN, en lo relativo a los depósitos de almacenamiento subterráneo con el resultado de que volúmenes significativos de gasolina se filtran de manera constante al terreno y contaminan suelo, agua y aire en dicho Estado.	21 de enero de 2000	EU	Proceso concluido conforme al Artículo 14(3)(a) el 30 de junio de 2000.
SEM-00-003 / <i>Hudson River Audubon Society of Westchester, Inc.</i> y otros	Los Peticionarios afirman que el Servicio de Parques Nacionales del Departamento del Interior de Estados Unidos (<i>United States Department of Interior – National Park Service</i>) incurre en omisiones en la aplicación efectiva y tiene intención de infringir las siguientes leyes: (i) Sección 703 de la Ley del Tratado de aves migratorias (<i>Migratory Bird Treaty Act, MTBA</i>) 16 U.S.C. 703-712, que prohíbe matar aves migratorias sin una autorización del Servicio de pesca y vida silvestre (<i>U.S. Fish and Wildlife Service</i>), y (ii) Secciones 4 a la 10 de la Ley de especies amenazadas (<i>Endangered Species Act, ESA</i>), que prohíbe la captura de especies amenazadas y en peligro, dispone la protección de las mismas “protegiendo ya sea sus hábitats o su suministro de alimento”, y dispone que se designen sus “hábitats críticos”.	2 de marzo de 2000	EU	Proceso concluido conforme al Artículo 14(1) el 12 de abril de 2000.
SEM-00-004 / <i>David Suzuki Foundation</i> y otros	Los Peticionarios afirman que el Gobierno de Canadá “viola los compromisos contraídos en virtud del ACAAN de aplicar sus leyes ambientales con efectividad y proporcionar niveles elevados de protección ambiental”. Afirman que las actividades de explotación forestal realizadas por Columbia Británica violan la Ley de pesca (<i>Fisheries Act</i>).	15 de marzo de 2000	Canadá	Está en curso la revisión de la petición a la luz de la respuesta de la Parte del 6 de julio de 2000, para determinar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.

**PETICIONES DEL ARTÍCULO 14 DEL ACAAN
SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
(Estado del proccession al 20 de marzo de 2001)**

NÚMERO DE ID./ PETICIONARIO	ASUNTO A QUE SE REFIERE LA PETICIÓN	FECHA DE LA PETICIÓN	PARTE	ESTADO DEL PROCESO
SEM-00-005 / Academia Sonorense de Derechos Humanos y otros.	Los Peticionarios alegan que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en relación con el funcionamiento de la empresa Molymex, S.A. de C.V. en la población de Cumpas, Sonora, México. La compañía procesa residuos generados por la fundición de cobre en empresas nacionales y extranjeras productoras de trióxido de molibdeno que supuestamente causan daños y pérdidas para la salud humana y el medio ambiente.	6 de abril de 2000	México	Está en curso la revisión de la petición a la luz de la respuesta de la Parte del 18 de enero de 2001, para determinar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.
SEM-00-006 / Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.	Los Peticionarios afirman que México incurrió en omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental al negar acceso a la justicia ambiental a las comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara, en el estado de Chihuahua.	9 de junio 2000	México	El Secretariado está en espera de que el Peticionario realice una corrección menor de forma para revisar la petición conforme al Artículo 14(1).
SEM-01-001 / Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. et al.	Los Peticionarios alegan que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al autorizar la operación del confinamiento de residuos peligrosos (Cytrar) ubicado en la proximidad de la ciudad de Hermosillo, Sonora.	14 de febrero de 2001	México	Está en curso la revisión de la petición para determinar si reúne los requisitos del Artículo 14(1).

Nota: Para más información (resumen de las peticiones y las respuestas, lista de comunicaciones al peticionario, documentos en versión electrónica, etc.) seleccione el número de identificación de la petición dentro del Registro de Peticiones Ciudadanas en la página de la CCAAN en: <http://www.cec.org>.