Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

Notificación al Consejo en términos de la Resolución de Consejo 03-05 de que se recomienda la elaboración de un expediente de hechos

Peticionarios:	Federación Canadiense para la Naturaleza Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre Earthroots Federación de Naturalistas de Ontario Great Lakes United Sierra Club (Estados Unidos) Sierra Club de Canadá Wildlands League
Representados por:	Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Parte:	Canadá
Fecha de recepción:	6 de febrero de 2002
Fecha de esta determinación:	17 de diciembre de 2003
Código de identificación de la petición:	SEM-02-001/Explotación forestal en Ontario

I. INTRODUCCIÓN

El 6 de febrero de 2002, los Peticionarios antes mencionados presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) una petición afirmando que "el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la s. 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Bird Regulations*) en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario".[1] El 25 de febrero de 2002 el Secretariado determinó que la petición cumple con los criterios del Artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y solicitó una respuesta de la Parte conforme al Artículo 14(2). Canadá presentó su respuesta el 25 de abril de 2002.[2] El 12 de noviembre de 2002 el Secretariado notificó al Consejo que la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, amerita la elaboración de un expediente de

[1] Página 1 de la petición.

[2] Gobierno de Canadá, "Respuesta a la petición ciudadana SEM-02-001, presentada al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental", 22 de abril de 2002 [en adelante "respuesta a la petición original"].

hechos.[3] El 22 de abril de 2003, en la Resolución de Consejo 03-05, el Consejo votó de modo unánime:

> DIFERIR la consideración de la notificación del Secretariado de fecha 12 de noviembre de 2002, hasta que:
>
> a) los peticionarios, a quienes se les concede un plazo de 120 días de calendario a partir de la fecha de esta resolución, presenten la información suficiente requerida para sustentar las aseveraciones planteadas en la SEM-02-001;
>
> b) concluya el proceso de la petición SEM-02-001, en caso de que los peticionarios decidan no presentar información adicional en el plazo de 120 días de calendario concedido;
>
> c) en caso de que la información adicional se presente, el Secretario determine ya sea que se amerita solicitar una respuesta de Canadá o que el proceso de la petición ha de darse por concluido; y
>
> d) si se ha solicitado a Canadá su respuesta y ésta ha sido entregada, y tras considerar tanto la nueva información presentada por los peticionarios como la respuesta de Canadá, el Secretariado notifique al Consejo su recomendación de elaborar un expediente de hechos.

El 20 de agosto de 2003, dentro del plazo de 120 días calendario definido en la Resolución de Consejo 03-05, los Peticionarios entregaron al Secretariado información adicional.[4] El 21 de agosto de 2003, en términos de la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado determinó que la información complementaria presentada por los Peticionarios ameritó solicitar una respuesta de Canadá y así lo hizo.[5] El 16 de octubre de 2003, Canadá entregó su respuesta.[6] En cumplimiento de la Resolución de Consejo 03-05, y luego de considerar tanto la información complementaria de los Peticionarios como la respuesta de Canadá a dicha información, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos.

---

[3] SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario), Notificación en términos del artículo 15(1) (12 de noviembre de 2002) [en adelante "Notificación en términos del artículo 15(1)"].

[4] Peticionarios, "Petición complementaria a la Comisión para la Cooperación Ambiental en respuesta a la Resolución de Consejo 03-05 de fecha 22 de abril de 2003" (19 de agosto de 2003).

[5] SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario), Notificación en términos de la Resolución de Consejo 03-05 (21 de agosto de 2003).

[6] Gobierno de Canadá, "Respuesta a la información complementaria presentada al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental" (16 de octubre de 2003) [en adelante: "Respuesta a la Información Complementaria"].

II. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA PRESENTADA POR LOS PETICIONARIOS

El 20 de agosto de 2003, en términos de la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado recibió de los Peticionarios un documento titulado "Petición complementaria presentada ante la Comisión para la Cooperación Ambiental en respuesta a la Resolución de Consejo 03-05 de fecha 22 de abril de, 2003" (en adelante la "Petición Complementaria").

En la Petición Complementaria los Peticionarios señalan que interpretan la Resolución de Consejo 03-05 "como un intento de acotar nuestra solicitud de un expediente de hechos de una forma que rebasa el mandato del Consejo en términos del ACAAN."[7] Agregan que, "no obstante, en un esfuerzo por evitar mayores dilaciones en la preparación de un expediente de hechos, hemos obtenido todos los 'hechos' adicionales y la 'información suficiente' actualmente disponible para responder a la Resolución de Consejo."[8]

Los Peticionarios explican que, cuando redactaron su Petición, basaron sus cálculos en las cifras proyectadas para las áreas de tala por clareo contenidas en los Planes de Manejo Forestales (*Forest Management Plans,* FMP) en lugar de en cifras reales, ya que no se disponía de tales datos cuando la petición fue presentada en febrero de 2002.[9] Destacan que en la Notificación en términos del artículo 15(1), el Secretariado mencionó que "lo único que falta es identificar con mayor precisión las áreas realmente explotadas de esos bosques en 2001" y que esta información "podría generarse con facilidad en un expediente de hechos."[10]

La sección II de la Petición Complementaria, titulada "La evidencia complementaria," describe el proceso utilizado por los Peticionarios para recopilar la información adicional en respuesta a la Resolución de Consejo 03-05, así como la información obtenida.

Los Peticionarios establecieron contacto con el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (*Ontario Ministry of Natural Resources*, OMNR) respecto de información sobre las áreas realmente taladas en 2001. Se les dijo que la información buscada es entregada anualmente al OMNR por cada una de las empresas silvícolas por unidad de manejo forestal (forest management unit, FMU), en un cuadro titulado "Informe anual de área talada".[11] Dichos informes se preparan según el año fiscal (1 de abril al 31 de marzo), con plazo límite de presentación al 15 de noviembre,

[7] Petición Complementaria, p. 3.
[8] *Ibid.*
[9] *Ibid.*
[10] *Ibid.*, y nota 6, referencia a la Notificación en términos del artículo 15(1), p. 10.
[11] *Ibid.*, p. 4 y nota 7.

inmediato posterior al fin del año fiscal.[12] Una vez presentados, el OMNR revisa los informes y presenta comentarios a los mismos.[13] La elaboración final de los informes puede llevar varios meses.[14] Cuando los Peticionarios establecieron contacto con el OMNR en mayo de 2003, únicamente 15 de las 59 FMU mencionadas en la petición habían completado sus informes para el año fiscal que inició el 1 de abril de 2001.[15]

El OMNR proporcionó a los Peticionarios una serie de números telefónicos del ministerio para permitirles recopilar la información relativa al área talada en las 44 FMU cuyos informes no habían sido completados.[16] Ello, según los Peticionarios, resultó fructífero en algunos casos, y se obtuvo información adicional.[17] En otros casos, la información no pudo ser entregada por el OMNR debido a que los informes anuales no habían sido concluidos ni aprobados por los gerentes de distrito.[18] Como último recurso, los Peticionarios se comunicaron directamente con los autores de los FMP.[19] Informaron que, en muchos de los casos, los autores de los FMP proporcionaron información, y lograron obtener datos de tala real en 49 de las 59 FMU incluidas en la petición inicial.[20] Los Peticionarios explicaron que, "de las diez unidades restantes, cinco fueron fusionadas con otras, una licencia de tala se anuló y ninguna de las fuentes que consultamos estuvo en condiciones de proporcionarnos información de cuatro unidades."[21] La Petición Complementaria ofrece información detallada de los intentos efectuados por los Peticionarios para obtener información respecto de las restantes cuatro unidades.[22]

La Petición Complementaria contiene un cuadro que enlista las 59 FMU mencionadas en la petición original.[23] Se proporciona la información para cada FMU sobre el área de tala por clareo planeada (tomada de los FMP usados para preparar la petición original) y el área talada real (tomada de los informes anuales y las entrevistas telefónicas mencionadas en la Petición Complementaria).[24] En cada caso, se cita también la fuente de la información.[25] Los Peticionarios destacan que la información recopilada respecto del número de hectáreas clareadas en el año fiscal 2001-2002 indica que las

[12] *Ibid*., p. 4.
[13] *Ibid*.
[14] *Ibid*.
[15] *Ibid.*, p. 5 y nota 10.
[16] *Ibid.*, p. 5.
[17] *Ibid*.
[18] *Ibid*.
[19] *Ibid*.
[20] *Ibid*.
[21] *Ibid*.
[22] *Ibid.*, p. 6, nota 13.
[23] *Ibid.*, Cuadro 1; "Comparison of Planned and Actual Clearcut Areas for 2001-02."
[24] *Ibid*.
[25] *Ibid*.

cifras fueron menores que lo proyectado.[26] Explican que ello se debe en parte a que no se dispone de datos para cuatro FMU.[27] Agregan que, puesto que los FMP contienen proyecciones de tala para periodos quinquenales, en la petición original se hizo una simple división entre cinco para obtener el cálculo anual.[28] Los Peticionarios explican que la tasa de tala varía en el curso del periodo quinquenal debido a múltiples razones, entre ellas las variaciones del clima, disponibilidad de contratistas o cuestiones relacionadas con las comunidades indígenas; agregan que, al interrogar al OMNR respecto de las variaciones, éste contestó cada vez que, aunque la tasa de tala puede variar año con año, por lo general las cifras se equilibran a lo largo del quinquenio.[29]

A continuación, la Petición Complementaria aborda la cuestión de si se dio tala por clareo durante etapa de anidación de las aves migratorias.[30] Comienzan los Peticionarios señalando que el OMNR no recolecta datos mensuales sobre tala.[31] Explican que, con el fin de determinar si ocurrió tala durante la etapa de anidación de las aves migratorias y, de ser el caso, en qué cantidad, se apoyaron en datos de acumulación de madera en bruto proporcionados por el OMNR.[32] Aseguran que estos datos pueden utilizarse como indicadores de la tasa de tala con base mensual a lo largo del año.[33] Los Peticionarios informan que en el año fiscal 2001-2002 los datos de acumulación a granel muestran que se dio un rimo mayor de tala durante los meses de invierno que en los correspondientes a primavera y verano.[34] Agregan que los periodos de anidación ocurren principalmente entre abril y agosto y duran un mes, de la construcción del nido al momento en que la nidada emprende su primer vuelo.[35] Los Peticionarios sumaron el porcentaje de la tala anual acumulada entre abril y agosto de 2001 y determinaron que alrededor de 27 por ciento de la recolección anual ocurrió durante dicho periodo.[36] Mediante prorrateo posterior para un mes, para coincidir con la duración promedio de la anidación, calcularon que alrededor de 5.3 por ciento de la tala anual se dio durante la anidación.[37] Utilizando los datos de densidad de cría avícola recopilados para la petición original, los Peticionarios calcularon el número de nidos destruidos multiplicando la densidad avícola descontada por hectárea por el número de hectáreas taladas por clareo en 2001-2002 por un factor de 0.0536 para tomar en cuenta la variación estacional en la tasa de tala y el

[26] *Ibid.*, p. 8.
[27] *Ibid.*
[28] *Ibid.*
[29] *Ibid.*
[30] *Ibid.*, p. 9.
[31] *Ibid.*
[32] *Ibid.*
[33] *Ibid.*
[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*
[37] *Ibid.*

periodo de anidación de un mes.[38] Por medio de esta fórmula los Peticionarios calcularon en alrededor de 43,700 el número total de nidos destruidos.[39]

En las secciones III y IV de la Petición Complementaria, tituladas "Naturaleza de la evidencia que puede razonablemente esperarse de un grupo ciudadano" y "El problema de la delimitación de alcance," los Peticionarios afirman que su petición contiene evidencia acerca de una omisión generalizada del gobierno canadiense en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del MBR y declaran que han solicitado que se elabore un expediente de hechos para cada una de las FMU en que se ha llevado a cabo tala por clareo.[40] Sostienen que la información estadística o de la elaboración de modelos es adecuada cuando es la mejor información disponible en términos razonables para un grupo ciudadano.[41] Señalan que el objetivo del proceso de peticiones ciudadanas del ACAAN no es que se cumpla la norma de la prueba aplicable en los procesos legales, sino el proporcionar información suficiente para permitir que el Secretariado analice los alegatos de omisiones en la aplicación.[42] Consideran que es escaso el mérito de investigar instancias específicas cuando toda la evidencia, en particular los registros gubernamentales, se refiere tanto a un problema generalizado de destrucción de nidos como a un patrón generalizado de omisiones en la aplicación de la legislación.[43]

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE CANADÁ A LA INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA PROPORCIONADA POR LOS PETICIONARIOS

La Respuesta a la Información Complementaria de Canadá incluye comentarios sobre la información adicional brindada por los Peticionarios, así como una descripción del enfoque del Servicio Canadiense de la Vida Silvestre (Canadian Wildlife Service, CWS) ante la conservación de los nidos y algunas observaciones en torno de las actividades de aplicación en el marco de las 49 FMU para las cuales los Peticionarios presentaron información adicional en la Petición Complementaria.[44]

Canadá señala que, a diferencia de la petición original, en la Complementaria se da como afirmación –no como supuesto– que el clareo tuvo lugar durante la temporada de anidación, con base en datos reales de la tala y la aplicación de un método para determinar cuánta tala hubo durante cada mes del año. [45] Canadá asevera que los Peticionarios han encontrado que la cosecha durante la temporada

[38] *Ibid.*, p. 10.
[39] *Ibid.*
[40] *Ibid.*, p. 12.
[41] *Ibid.*, pp. 12-13.
[42] *Ibid.*, p. 13.
[43] *Ibid.*, p. 15.
[44] Respuesta a la Información Complementaria, p. 3.
[45] *Ibid.*

de anidación de las aves migratorias fue mucho menor que la hipotética planteada en la petición original.[46] Observa que en la Petición Complementaria aquellos no revelaron queja alguna aparte de la identificada por el CWS en la respuesta de Canadá a la petición original. [47]

En cuanto a los cálculos de los Peticionarios Canadá observa que

> para realizar el cálculo del número de nidos posiblemente destruidos a resultas de la tala de árboles que acaso tuvo lugar durante la temporada de anidación, los peticionarios siguen usando el mismo método simple que el empleado en la petición original.[48]

Según Canadá, al calcular la densidad de 16 aves en cría seleccionadas usando la Base de Datos (Cartografía) Censales Canadiense sobre Aves en Cría, los Peticionarios no tomaron en cuenta la acusada variabilidad que se registra en la densidad de las crías de esas especies ni la posibilidad de estratificar los datos.[49] Canadá apunta que por esta razón el cálculo realizado por los Peticionarios sobre el número de nidos posiblemente destruidos como resultado de las operaciones de tala durante la temporada de anidación de las aves migratorias sigue siendo muy impreciso.[50] Señala que "el proceso de peticiones conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN se debe fundamentar en casos específicos de supuestas omisiones de aplicación efectiva de la legislación ambiental de una Parte". [51] Observa que a pesar de que el cálculo de los Peticionarios "se sigue basando en extrapolaciones de un modelo simple, más que en evidencia de nidos específicos destruidos por determinadas operaciones de tala, la información complementaria sí proporciona información específica". [52] Agrega que dadas las particulares condiciones de esta petición, la información complementaria ofrece ahora información suficiente para que el gobierno de Canadá pueda brindar una respuesta sustantiva.[53]

Describe Canadá el enfoque del CWS para la conservación de los nidos de las aves:

> Aparte de las inspecciones, investigaciones y acusaciones judiciales, el CWS sigue recurriendo a la educación, la promoción del cumplimiento, la elaboración de reglamentos y los registros públicos como medios para lograr la conservación de las aves. [54]

---

[46] *Ibid.*
[47] *Ibid.*
[48] *Ibid.*
[49] *Ibid.*
[50] *Ibid.*
[51] *Ibid.*, p. 4.
[52] *Ibid.*
[53] *Ibid.*
[54] *Ibid.*

Canadá destaca que no se ha creado un sistema de permisos conforme a la s. 6(a) de los Reglamentos sobre las Aves Migratorias (Migratory Bird Regulations, MBR) "en reconocimiento de las circunstancias en que la industria ha aplicado medidas significativas para beneficiar la conservación de las aves migratorias, por ejemplo mediante la preparación y puesta en marcha de planes de conservación".[55] Canadá observa que "ello ha creado incertidumbre jurídica en la industria silvícola porque, incluso si se han emprendido planes de conservación que beneficiarían a las poblaciones de aves migratorias, siguen con el riesgo de exponerse a una demanda judicial si hay daños pequeños, limitados, por algún incidente durante sus actividades".[56] Canadá explica que, por ello, el CWS ha participado en un esfuerzo conjunto con la industria y organizaciones no gubernamentales para desarrollar soluciones para mejorar el marco reglamentario en lo que se refiere a la conservación de las aves afectadas por actividades forestales.[57]

La respuesta de Canadá menciona talleres celebrados en octubre de 2001, febrero de 2002 y marzo de 2003 en los cuales personal del ministerio de Medio Ambiente de Canadá (Environment Canada, EC) se reunió con la Asociación Canadiense de Productores Forestales, organizaciones no gubernamentales y otros interesados.[58] Según Canadá, el primer taller afirmó la importancia del ambiente forestal para la conservación de un gran número de especies de aves migratorias y los difíciles problemas de cumplimiento a que se enfrenta la industria.[59] En el segundo taller, el CWS explicó que su enfoque sobre los reglamentos y la aplicación busca dos objetivos básicos: garantizar la sustentabilidad de las aves migratorias y asegurar que los funcionarios del CWS, como agentes del ministro de medio ambiente, cumplan sus responsabilidades jurídicas.[60] El CWS organizó la reunión para obtener retroalimentación de los Peticionarios sobre el enfoque global para la conservación de las aves migratorias y, cuando fuera relevante, sobre posibles nuevas orientaciones para la reglamentación.[61] En la tercera reunión, a la que también asistieron representantes de los departamentos de recursos naturales de Ontario, Columbia Británica, Nueva Brunswick y Alberta, el centro de las discusiones lo constituyeron cuestiones de conservación y cumplimiento de la MBCA.[62] Canadá informa que el resultado del taller fue un acuerdo general de los participantes sobre un borrador de un marco de trabajo para la conservación de las aves migratorias en el campo de la silvicultura.[63] Un grupo de trabajo se ocupó de la elaboración del marco de trabajo para que se hicieran recomendaciones a finales de diciembre de 2003.[64] Canadá prevé que se podrían requirir

[55] *Ibid.*
[56] *Ibid.*
[57] *Ibid.*
[58] *Ibid.*, p. 5.
[59] *Ibid.*
[60] *Ibid.*
[61] *Ibid.*
[62] *Ibid.*
[63] *Ibid.*
[64] *Ibid.*, pp. 5-6.

modificaciones reglamentarias para la elaboración de un sistema de aprobación relacionado con la destrucción de nidos que pueda resultar de las operaciones silvícolas.[65]

Canadá explica que el CWS desea centrar sus esfuerzos en especies cuya conservación es prioritaria y seguir trabajando en colaboración con los interesados para sostener poblaciones viables de aves migratorias en los bosques canadienses.[66] La respuesta de Canadá señala que "anidamiento alguno de especies de aves migratorias con protección federal en la región boreal de la provincia de Ontario está identificada hoy por hoy como amenazada o en peligro de extinción."[67] Canadá agrega que "dada la naturaleza de la Petición, que en gran medida se refiere a zonas del bosque boreal, los Peticionarios no han establecido un caso relativo a alguna especie amenazada o en peligro de extinción".[68] Señala también que se ha emprendido un proyecto de envergadura que se prolongará hasta 2006 para compilar información adicional sobre las aves migratorias en los bosques boreales de Ontario para ayudar a EC a determinar las ubicaciones y tendencias de las aves migratorias en Ontario y establecer una línea de base para el monitoreo de las poblaciones de las especies y cambios de hábitat.[69]

En cuanto a las actividades de aplicación de las leyes y reglamentos en las 49 FMU, sobre las cuales se suministró información adicional en la Petición Complementaria, Canadá observa que el programa de aplicación de la legislación del CWS no recibió ninguna queja de los Peticionarios en torno de los 49 FMP citados en la petición original durante el periodo al que se alude en la petición.[70] En relación con una queja recibida por el CWS y que se aborda en la respuesta de Canadá a la petición original, la Parte señala que la queja se recibió el 12 de julio de 2001, que se acusó recibo el 1 de agosto del mismo año y que los funcionarios de la vida silvestre determinaron que no se justificaba acción alguna, ya que las operaciones de tala habían cesado tiempo antes y el OMNR indicó que no se tenían planeadas actividades de tala adicionales.[71]

IV. ANÁLISIS

El Secretariado ha considerado la Petición Complementaria y la Respuesta a la Información Complementaria de Canadá. Por las razones contenidas en la Notificación en términos del artículo 15(1) del Secretariado y a la luz de las consideraciones que se describen más adelante, se amerita la preparación de un expediente de hechos con el fin de recopilar información adicional respecto de los

[65] *Ibid.*, p. 6.
[66] *Ibid.*
[67] *Ibid.*
[68] *Ibid.*
[69] *Ibid.*
[70] *Ibid.*
[71] *Ibid.*, pp. 6-7.

asuntos planteados en la petición ciudadana SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario), información necesaria para la consideración de si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la s. 6(a) de los MBR respecto de actividades de tala por clareo llevadas a cabo en 2001 en áreas forestales mencionadas en la petición original. La sección V de la Notificación en términos del artículo 15(1), que contiene una descripción de la información que el Secretariado recomienda recopilar durante la elaboración de un expediente de hechos, se reproduce como Apéndice 1 de la presente Notificación. Más adelante se identifica información adicional que el Secretariado recomienda recopilar durante la elaboración de un expediente de hechos.

La Petición Complementaria contiene alguna de la información que el Secretariado propuso, en su Notificación en términos del artículo 15(1), recopilar en el contexto de la investigación de un expediente de hechos, entre ella información respecto de "la época de (las) temporadas de anidación (de las aves) y el número estimado de nidos destruidos a resultas de la tala de árboles" por clareo e

> "información específica de las actividades de extracción realizadas en 2001 en las áreas mencionadas en la petición, incluidas actividades planeadas y ejecutadas" […]

Sin embargo, como lo señala Canadá en su Respuesta a la Información Complementaria, esta información puede ser objeto de perfeccionamiento.[72] La elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recopilar información adicional respecto de las poblaciones de aves migratorias en las áreas silvícolas identificadas por los Peticionarios, incluidos aspectos como la variabilidad en la densidad de cría entre especies y la posibilidad de estratificar los datos.

La Respuesta a la Información Complementaria contiene información no incluida en la respuesta de la Parte a la petición original. Canadá sugiere que las empresas forestales podrían estar emprendiendo medidas considerables, incluidos planes de conservación, para proteger aves migratorias.[73] Canadá proporciona también información adicional sobre talleres del CWS sobre conservación de aves migratorias.[74] Canadá explica que el CWS tiene la intención de centrar sus esfuerzos en especies prioritarias de conservación.[75] Declara que el CWS utiliza las inspecciones, investigaciones y presentación de cargos como medios para el logro de la conservación de las aves,[76] y ofrece alguna información adicional respecto de una queja mencionada en la respuesta de Canadá a la petición original.[77] No obstante, la Respuesta a la Información Complementaria no contiene ciertos tipos de información que el Secretariado había identificado en su Notificación en

[72] *Ibid.*, p.3.
[73] *Ibid.*
[74] *Ibid.*, pp. 5-6.
[75] *Ibid.*, p. 6.
[76] *Ibid.*, p. 4.
[77] *Ibid.*, pp. 6-7.

términos del artículo 15(1) como necesaria para la consideración de si es que Canadá está incurriendo en la aplicación efectiva de la s. 6(a) de los MBR respecto de las actividades de tala por clareo en 2001 en las áreas referidas en la petición original.

Se carece, por ejemplo, de información respecto de algunas medidas adoptadas por el sector forestal en las áreas de tala mencionadas por los Peticionarios para lograr o incrementar el cumplimiento de la s. 6(a) de los MBR. En la Notificación en términos del artículo 15(1) (véase el Apéndice 1, más adelante), el Secretariado recomienda recopilar información sobre

> […] datos en que se basaron las compañías o contratistas madereros o EC para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias que iban a encontrar durante la extracción; procedimientos de reconocimiento instrumentados por compañías o contratistas madereros o EC para identificar nidos de aves migratorias antes de la extracción; medidas tomadas para proteger los nidos de aves migratorias durante la extracción y eficacia de tales medidas para evitar daños o destrucción de los nidos.

Aunque la Respuesta a la Información Complementaria menciona que las empresas forestales podrían estar tomando medidas considerables que beneficiarán la conservación de las aves migratorias,[78] se requiere de mayor información para evaluar la función de dichas medidas en la promoción del cumplimiento de la s. 6(a) de los MBR en las áreas de tala mencionadas en la petición original, incluida información sobre la naturaleza, amplitud y oportunidad de las medidas adoptadas, información utilizada para el diseño y evaluación de dichas medidas y éxito general de las mismas en el logro (o el aumento) del cumplimiento con la s. 6(a) de los MBR durante las actividades de tala mencionadas por los Peticionarios en la petición original. En el contexto de la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información respecto de todo plan de conservación u otro tipo de medidas preparadas y aplicadas en las áreas de tala identificadas por los Peticionarios en la petición original,[79] al igual que información respecto de las "difíciles cuestiones de cumplimiento enfrentadas por las empresas forestales"[80] y los esfuerzos conjuntos entre el CWS, las empresas y las organizaciones no gubernamentales por "desarrollar soluciones para mejorar el marco regulativo aplicable a la conservación de aves afectadas por este sector de actividad" mencionados en la Respuesta a la Información Complementaria.[81]

La Respuesta a la Información Complementaria no contiene información respecto de alguna actividad de promoción del cumplimiento llevada a cabo por el CWS respecto de las áreas de tala mencionadas en la petición original, a excepción de tres talleres sobre conservación de aves migratorias efectuados entre octubre de 2001 y marzo de 2003. Respecto de dichos talleres, la Respuesta a la Información Complementaria no contiene información del tipo de los órdenes del día,

[78] Respuesta a la Información Complementaria, p. 4.
[79] *Ibid.*
[80] *Ibid.*, p. 5.
[81] *Ibid.*, p. 4.

las minutas de las reuniones y la correspondencia relacionada, o un ejemplar del borrador del marco de trabajo para ocuparse de la conservación de las aves migratorias en el contexto de la actividad forestal.[82] Dicha información sería recopilada por el Secretariado en el contexto de la preparación de un expediente de hechos.

La Respuesta a la Información Complementaria indica que el CWS quiere centrar sus esfuerzos en las especies de conservación prioritaria.[83] La disposición legal identificada por los Peticionarios en la petición original, s. 6(a) de los MBR, señala "[…] ninguna persona deberá […] alterar, destruir o tomar un nido, huevo, refugio de nido, o refugios o cajas de anidación de aves migratorias;" la s. 2(1) de los MBR presenta una definición de "ave migratoria."[84] Ninguna de las disposiciones hace

[82] *Ibid.*
[83] *Ibid.*, p. 6.
[84] S. 2(1) del MBR define "ave migratoria" de la manera siguiente: "aves migratorias" o "aves" quiere decir las aves migratorias cinegéticas, aves migratorias insectívoras y aves migratorias no cinegéticas según las define la Ley, e incluye cualquiera de estas aves criadas en cautiverio que no puedan diferenciarse de inmediato de las aves migratorias silvestres por su tamaño, forma o color, así como toda parte o partes de dichas aves. S. 2(1) de la MBCA define "ave migratoria" como sigue: "ave migratoria" quiere decir toda ave migratoria mencionada en el Convenio, e incluye el esperma, huevos, embriones, cultivos de tejido y partes del ave. El Protocolo de 1994 entre los gobiernos de Canadá y Estados Unidos que enmienda el Convenio de 1916 entre el Reino Unido y Estados Unidos para la Protección de las Aves Migratorias en Canadá y Estados Unidos establece en su Artículo I: "Con el fin de actualizar la lista de aves migratorias incluidas en los términos de este Convenio de una manera coherente con la actual taxonomía (familia y subfamilia), se elimina el Artículo I del Convenio y se le sustituye con lo siguiente:

[…] las aves migratorias incluidas en los términos del presente convenio serán las siguientes:

1. Aves migratorias cinegéticas:

Anatidae o acuáticos (patos, gansos y cisnes); Gruidae o grullas (grulla blanca, grulla canadiense mayor y menor y grulla americana); Rallidae (fochas, gallinulas y gruiformes); Charadriidae, Haematopodidae, Recurvirostridae (avocetas), y Scolopacidae, o aves costeras (incluidos chorlos y avefrías, ostreros, candeleros y avocetas, y playeros); y Columbidae (palomas y pichones silvestres).

2. Aves migratorias insectívoras:

Aegithalidae (mitos y sastrecillos); Alaudidae (alondras); Apodidae (vencejos); Bombycillidae (ampelis); Caprimulgidae (chotacabras); Certhiidae (trepadores); Cinclidae (tordos); Cuculidae (cuclillos); Emberizidae (incluidos gorriones, chipes, tángaras, cardenales y picogordos y afines, tordos, praderos, y orioles, pero no mirlos); Fringillidae (incluidos pinzones y picogordos); Hirundinidae (golondrinas); Laniidae (alcaudones); Mimidae (maulladores, centzontles, cuitlacoches y asociados); Motacillidae (lavanderas y bisbitas); Muscicapidae (incluidos reyezuelos, perlitas, mirlos y zorzales); Paridae (carboneros); Picidae (carpinteros y afines); Sittidae (sitas); Trochilidae (zumbadores); Troglodytidae (chivrines); Tyrannidae (papamoscas) y Vireonidae (vireos).

3. Otras aves migratorias no cinegéticas:

referencia a la noción de "especies de conservación prioritaria" como diferencia cualitativa respecto de la prohibición general establecida en la s. 6(a) de los MBR. La Respuesta a la Información Complementaria no contiene información respecto de las bases legales o políticas para centrarse en especies de conservación prioritaria en la aplicación por parte de Canadá de la s. 6(a) de los MBR. Puesto que la Notificación en términos del artículo 15(1) recomienda recopilar información sobre la forma en que EC establece y equilibra sus prioridades de aplicación y fomento del cumplimiento en materia de vida silvestre (véase el Apéndice 1, más adelante) en el contexto de la preparación de un expediente de hechos el Secretariado recopilaría información respecto de las bases para la intención del CWS de centrarse en especies de conservación prioritaria en el contexto de la aplicación y búsqueda del cumplimiento de la s. 6(a) de los MBR.

En la Respuesta a la Información Complementaria, Canadá destaca que ninguna especie de aves migratorias en la región boreal de la provincia de Ontario está actualmente identificada como amenazada o en peligro de extinción y puntualiza que, ya que los Peticionarios se refieren a la región boreal de Ontario, "[…] no han establecido que esté involucrada alguna especie amenazada o en peligro de extinción."[85] Como se indicó previamente, ni la s. 6(a) de los MBR ni la definición de aves migratorias de los MBR hacen referencia a la noción de "especies de conservación prioritaria". De igual manera, estas disposiciones no se refieren a especies "amenazadas" o "en peligro de extinción". No obstante, la información relativa a toda consideración especial otorgada a las especies amenazadas o en peligro de extinción en la aplicación de la s. 6(a) de los MBR en las áreas de tala mencionadas en la petición resultará adecuada para su inclusión en un expediente de hechos. Por ejemplo, la Respuesta a la Información Complementaria señala que, como parte de un proyecto que comenzó en 2000 y concluirá en 2006, se está recopilando la información necesaria para el establecimiento de una línea basal para la medición de las poblaciones de especies y el cambio de hábitat, misma que puede resultar de importancia para determinar si una especie está amenazada o en peligro de extinción. La información relacionada con este proyecto sería adecuada para inclusión en un expediente de hechos. La información relacionada con consideraciones sobre especies amenazadas o en peligro de extinción sería también relevante junto con la recomendación en la Notificación en términos del artículo 15(1) de recopilar información sobre los datos utilizados por el CWS para prever las especies y cantidades de nidos de aves migratorias en las diferentes áreas, en cumplimiento del monitoreo de la s. 6(a) de los MBR.

La Respuesta a la Información Complementaria no contiene información sobre las actividades de aplicación, por ejemplo inspecciones, investigaciones o presentación de cargos, emprendidas por

---

Alcidae (alcas, alcuelas, araos, mérgulos, y pardelas); Ardeidae (avetoros y garcetas); Hydrobatidae (petreles de tempestades); Procellariidae (petreles y pardelas); Sulidae (bobos); Podicipedidae (zambullidores); Laridae (gaviotas, salteadores, y charranes) y Gaviidae (colimbos)."

[85] Respuesta a la Información Complementaria, p. 6.

EC o el CWS en términos de la s. 6(a) de los MBR en las áreas de tala mencionadas en la petición original. La Respuesta a la Información Complementaria proporciona información resumida respecto del seguimiento del CWS a una queja mencionada por Canadá en su respuesta a la petición original. Un expediente de hechos ofrecería la oportunidad de recopilar información sobre las actividades de aplicación emprendidas por EC o el CWS en las áreas de tala identificadas en la petición original, además de información relacionada con el procesamiento de las quejas relacionadas con el incumplimiento de la s. 6(a) de los MBR.

Respecto de las quejas ante el CWS, en su Notificación en términos del artículo 15(1) (véase el Apéndice 1, más adelante), el Secretariado recomendó recopilar información relacionada con acciones emprendidas por el CWS y EC en respuesta a la sospecha de infracciones a los MBR, incluida la respuesta a las quejas al respecto. En su Respuesta a la Información Complementaria, Canadá destaca que en su Petición Complementaria "[…] los Peticionarios no informan sobre quejas adicionales, más allá de la identificada por el CWS en su respuesta."[86] Indica también que "el programa de cumplimiento del CWS no recibió queja alguna de los Peticionarios respecto de los 49 Planes de Manejo Forestal identificados en la petición SEM-02-001 durante el periodo referido en la petición."[87] En el contexto de la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información respecto de la función de las quejas de la ciudadanía en la aplicación de la s. 6(a) de los MBR, incluidos los recursos asignados por EC a responder a quejas, en comparación con la realización de inspecciones de rutina y la efectividad de las quejas públicas como vehículo de monitoreo y aplicación de la s. 6(a) de los MBR en las áreas de tala mencionadas en la petición original.

Respecto de la queja referida en la respuesta de Canadá a la petición original y la Respuesta a la Información Complementaria, Canadá destacó que

> [l]a carta de queja se refiere al hecho de que el Plan de Contingencia de Manejo Forestal, que comprendió el breve periodo del 12 de julio al 1 de septiembre de 2001, incluyó un cierto número de cortes por clareo, y argumentaron que estos cortes destruirían los nidos de aves migratorias durante la temporada de anidación.[88]

La Respuesta a la Información Complementaria declara que la queja fue recibida el 12 de julio de 2001, el primer día en el que se autorizó tala en términos del Plan de Contingencia de Manejo Forestal.[89] Explica que los funcionarios de vida silvestre encargados del manejo de la queja determinaron que ésta no ameritaba investigación ulterior luego de consultas con el OMNR, y declara que "puesto que las operaciones de tala mencionadas cesaron tiempo atrás, sería muy difícil

[86] *Ibid.*, p. 3.
[87] *Ibid.*, p. 6.
[88] *Ibid.*
[89] *Ibid.*

recopilar la potencial evidencia de destrucción de nidos."[90] En la Petición Complementaria, los Peticionarios sostienen que existen buenas razones prácticas y de política pública por las que es difícil esperar que fueran testigos presenciales de las infracciones, entre ellas la falta de acceso legal a las áreas de tala, el peligro generado por el derribo de árboles y lo oneroso que ello resulta para la ciudadanía.[91] En la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información respecto de la función de las consultas del CWS con el OMNR en la aplicación de la s. 6(a) de los MBR; la oportunidad del seguimiento que el CWS da a las quejas de la ciudadanía y los efectos en la capacidad del CWS para recopilar evidencias de infracciones a la s. 6(a) de los MBR, además del tipo de información requerida para que una queja de la ciudadanía conduzca a una acción de aplicación por parte del CWS respecto de infracciones presuntas a la s. 6(a) de los MBR. En concordancia, el Secretariado recopilaría información respecto de si el CWS ha dado seguimiento y la forma en que lo ha hecho a los alegatos de los Peticionarios respecto de que un número estimado de 43,700 nidos fue destruido por la tala por clareo durante el periodo y en las áreas mencionadas en la petición original.

En vista de las consideraciones mencionadas, luego de la revisión de la Respuesta a la Petición Complementaria, siguen habiendo importantes interrogantes respecto de si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la s. 6(a) de los MBR respecto de las actividades de tala por clareo efectuadas en 2001 en las áreas del centro y norte de Ontario mencionadas en la petición original.

V. RECOMENDACIÓN

En términos de la Resolución de Consejo 03-05, y luego de considerar tanto la nueva información proporcionada por los Peticionarios como la respuesta de Canadá a dicha información, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos para recopilar la información identificada en la Sección V de la Notificación en términos del artículo 15(1) (que se reproduce como Apéndice 1 de la presente determinación) y la Sección IV de esta determinación, con excepción de la información identificada en la Sección IV de esta determinación ya presentada al Secretariado por los Peticionarios en la Petición Complementaria.

Presentada respetuosamente a los 17 días del mes de diciembre de 2003.

[90] *Ibid.*, p. 7.
[91] Petición Complementaria, p. 13.

(firma en el original)
William Kennedy
Director Ejecutivo

APÉNDICE 1

INFORMACIÓN A CONSIDERAR EN UN EXPEDIENTE DE HECHOS
(Sección V. de la Notification en términos del artículo 15(1))

"La petición, junto con la respuesta, no contesta preguntas fundamentales sobre si Canadá incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en 2001 en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario, en particular en áreas explotadas al amparo de 59 planes de manejo forestal mencionados en la petición. Esta parte identifica información relevante para poder considerar estas preguntas sin respuesta.

Con respecto a las áreas explotadas que se mencionan en la petición, la información necesaria para evaluar las aseveraciones de los Peticionarios incluiría información de las especies de aves migratorias encontradas en esas áreas, la época de sus temporadas de anidación y el número estimado de nidos destruidos a resultas de la tala de árboles. También se necesita información de los planes provinciales de manejo forestal para esas áreas, incluida información específica del papel y el resultado de las consultas con funcionarios federales durante la elaboración de dichos planes, en lo que respecta al cumplimiento con la sección 6(a); información de si las directrices u otras condiciones federales relacionadas con la protección de nidos de aves migratorias se mencionan en los planes de manejo forestal y, en caso afirmativo, si los planes exigen el cumplimiento con estas condiciones, e información de si las condiciones provinciales de tales planes exigen el cumplimiento de la sección 6(a) o disposiciones equivalentes de las leyes provinciales. El Secretariado también necesitaría revisar información de las actividades de promoción del cumplimiento organizadas por funcionarios de EC en las áreas de explotación que se mencionan en la petición, asistencia del personal de las compañías madereras que operan en esas áreas y eficacia de tales actividades para lograr el cumplimiento con la sección 6(a).

También es necesario contar con información específica de las actividades de extracción realizadas en 2001 en las áreas mencionadas en la petición, incluidas actividades planeadas y ejecutadas, con información precisa de tiempos y lugares; datos en que se basaron las compañías o contratistas madereros o EC para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias que iban a encontrar durante la extracción; procedimientos de reconocimiento instrumentados por compañías o contratistas madereros o EC para identificar nidos de aves migratorias antes de la extracción; medidas tomadas para proteger los nidos de aves migratorias durante la extracción y eficacia de tales medidas para evitar daños o destrucción de los nidos.

También se necesita información sobre los esfuerzos realizados por funcionarios federales para monitorear el cumplimiento con la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en relación con las operaciones de la industria silvícola realizadas en 2001 en las áreas mencionadas en la

petición. Dicha información incluye datos sobre el alcance, operación y presupuesto de los programas de monitoreo, datos utilizados para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias en diferentes áreas y datos obtenidos mediante monitoreo o inspección. El Secretariado también necesitaría considerar las acciones tomadas en respuesta a presuntas violaciones de la sección 6(a), incluidas aquellas tomadas en respuesta al incumplimiento de condiciones de un plan de manejo forestal encaminadas a la protección de nidos de aves migratorias; medidas de seguimiento para probar la eficacia de actividades de promoción del cumplimiento; medidas tomadas para dar seguimiento a resultados de monitoreo que indiquen presuntas violaciones a la sección 6(a), y respuestas a las denuncias.

Además de la información proporcionada por Canadá en su respuesta, la información pertinente para analizar la eficacia de acciones federales de aplicación y promoción del cumplimiento en relación con las operaciones de la industria silvícola realizadas en las áreas mencionadas en la petición incluye información de la forma en que EC establece y equilibra sus prioridades de aplicación y promoción del cumplimiento de las leyes de vida silvestre y cómo se asignan recursos financieros y humanos en esta área, inclusive a escala regional en Ontario. También se necesita información de iniciativas y programas actuales relacionados con la aplicación y promoción del cumplimiento de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en el sector forestal en Ontario y, de manera específica, información de cómo se ocupan dichas iniciativas de los asuntos de cumplimiento mencionados en las áreas explotadas a que se refiere la petición.”