

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

**Notificación al Consejo conforme al Artículo 15(1) de que se amerita la elaboración
de un expediente de hechos**

Petición núm.: SEM-97-003

Peticionario(s):

Centre québécois du droit de l'environnement
Centre de recherche et d'intervention environnementale du
Grand-Portage
Comité de citoyens « À bon port » (Assomption)
Comité de citoyens de Grande-Piles (Mauricie)
Comité de citoyens de Saint-André de Kamouraska (bas-
Saint-Laurent)
Comité de citoyens de Sainte-Luce (bas-Saint-Laurent)
Comité de citoyens de St-Roch-de-Mékinac (Mauricie)
Comité de citoyens pour un Shipton propre (Estrie)
Comité de protection de la santé et de l'environnement de
Gaspé)
Comité de protection Panmassawipi (Estrie)
Comité de la santé publique et de l'environnement
Comité de qualité de vie de Saint-Jean-de-Dieu (bas-
Saint-Laurent)
Les Ami-e-s de la Terre de Québec
Mouvement Vert Mauricie
Regroupement écologique de Val-d'Or et de ses environs
Réseau québécois des groupes écologistes
Union québécoise pour la conservation de la nature
Union Saint-Laurent Grands Lacs (Canada-États-Unis)

Parte : Canadá

Fecha de recepción: 9 de abril de 1997

Fecha de esta Notificación: 29 de octubre de 1999

I – Resumen Ejecutivo

Los Peticionarios, un conjunto de organizaciones no gubernamentales¹, aseveran que muchas operaciones de ganadería realizadas en la Provincia de Quebec se realizan contraviniendo diversas leyes ambientales. Los Peticionarios también afirman que la contaminación generada por estas operaciones que violan la ley está provocando considerable perjuicio al medio ambiente y la salud humana. Los Peticionarios señalan que las cuencas de los ríos Chaudière, Yamaska y l'Assomption son las que han recibido principalmente los impactos adversos. Por último, los Peticionarios afirman que Canadá ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental con respecto a estas violaciones. Para sustentar estas declaraciones, los Peticionarios se basan en diversos informes gubernamentales, entre otras fuentes de información.

Canadá asevera que está aplicando efectivamente la legislación ambiental en lo que respecta a las operaciones agrícolas en Quebec. Canadá señala una amplia variedad de estrategias que ha desarrollado y está aplicando con el fin de promover el cumplimiento de estas leyes. Una de estas estrategias es la acción judicial, pero Canadá ha recurrido también a otros procedimientos. Canadá afirma que sus esfuerzos han contribuido a mejorar el medio ambiente de Quebec y que han amortiguado los impactos de las operaciones agrícolas en el medio ambiente.

Habiendo considerado la petición a la luz de la respuesta, el Secretariado estima que se justifica la elaboración de un expediente de hechos. La petición y la respuesta dejan abiertas varias cuestiones de hecho importantes sobre si la Parte está aplicando de manera efectiva la legislación ambiental en cuestión. A continuación presentamos dos de las aseveraciones principales a fin de proporcionar una introducción a las cuestiones que más adelante se discuten.

- Los Peticionarios aseveran que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los límites de contingentes de ganado autorizados. Los Peticionarios aseveran que la Parte establece límites legales y obligatorios en el número de cabezas de ganado que una operación puede producir, que hay violaciones generalizadas de estos límites, y que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los mismos. Además, en un estudio del gobierno citado por los Peticionarios se determinó que la Parte subsidia la continuación de este tipo de prácticas ilícitas a través de los mecanismos de ayuda financiera que gestiona². La Parte presenta cierta información con respecto a las supuesta sobreproducción ilícita y sus esfuerzos por promover el cumplimiento, pero es preciso tener más información sobre la naturaleza y efectividad de estos esfuerzos.

¹ Véase *supra* la lista completa de las partes que presentan la petición.

² Ver Anexo 16 de la petición: *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996*, vol. I, capítulo 2: “Aide financière offerte aux producteurs agricoles.”

- Los Peticionarios aseveran que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las normas para el almacenamiento y esparcido de estiércol. Los Peticionarios aseveran que existen disposiciones jurídicamente exigibles que rigen estas prácticas, que las violaciones a estas disposiciones son generalizadas, y que la Parte está incurriendo en omisiones en el cumplimiento de las mismas. En este caso también, la Parte proporciona información con respecto a las supuestas prácticas ilícitas de almacenamiento y esparcido del estiércol, y a sus esfuerzos por promover el cumplimiento, pero se precisa más información sobre la naturaleza y efectividad de estos esfuerzos.

A continuación se discuten algunas cuestiones de hecho pendientes relacionadas con estas aseveraciones, así como algunas otras imputaciones de falta de aplicación efectiva hechas por los Peticionarios.

En suma, el Secretariado considera que es pertinente elaborar un expediente de hechos sobre el uso y efectividad de los diversos recursos de aplicación de la ley que la Parte ha empleado para promover el cumplimiento de las diversas leyes ambientales que rigen las operaciones pecuarias en la Provincia de Quebec. La realización de esta revisión correspondería a una interpretación amplia del concepto de aplicación de la ley, interpretación que prevé el Artículo 5 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

II. Antecedentes

El 9 de abril de 1997, los Peticionarios presentaron al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición sobre cuestiones de aplicación en conformidad con el Artículo 14 del ACAAN. En la petición se alega que el gobierno de Quebec está incurriendo en omisiones en la aplicación de su legislación ambiental en lo que respecta a contaminación causada por operaciones pecuarias, en particular por granjas porcinas.

De acuerdo con el Artículo 14 del ACAAN, el Secretariado puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del Acuerdo está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que dicha petición cumple con los requisitos del Artículo 14(1). El 8 de mayo de 1997, el Secretariado determinó que la petición cumplía con dichos requisitos.

El Artículo 14(2) establece que el Secretariado se encarga de determinar si una petición que cumple con los requisitos estipulados en el Artículo 14(1) amerita una respuesta de la Parte. En una determinación con fecha del 9 de julio de 1997, el Secretariado determinó que la petición ameritaba respuesta de Canadá. En su respuesta, Canadá afirma que Quebec aplica de manera efectiva su legislación ambiental en lo que respecta a contaminación agrícola y que no procedía la elaboración de un expediente de hechos

en vista de las nuevas disposiciones con respecto a la contaminación agrícola promulgadas por la Provincia de Quebec, entre otras razones.

El 16 de febrero de 1998, el Secretariado solicitó a Canadá información adicional, de conformidad con el Artículo 21(1)(b). En mayo de 1998, el Secretariado recibió la respuesta de Canadá a la solicitud de información de conformidad con el Artículo 21 del Secretariado. Esta determinación constituye la Notificación del Secretariado al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al Artículo 15(1) del ACAAN.

A. La petición

Los Peticionarios aseveran que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental que rige el manejo del estiércol producido en las operaciones pecuarias en la Provincia de Quebec³. Los Peticionarios también afirman que estas omisiones han provocado daños considerables tanto al medio ambiente como a la población humana, sobre todo a la que reside en las inmediaciones de los sitios donde se concentran las operaciones pecuarias⁴. La petición, por ejemplo, señala:

La contaminación de corrientes de agua proveniente de fuentes agrícolas es uno de los problemas ambientales más grandes en Quebec. . . . Se han establecido recursos legales para prevenir los impactos ambientales adversos de estas actividades agrícolas, pero las omisiones en el cumplimiento de estas leyes y reglamentos impiden que se dé una respuesta efectiva a estos problemas⁵.

Para respaldar sus aseveraciones, la petición se basa, en parte, en informes gubernamentales, entre ellos un informe del Auditor General de Quebec a la Asamblea Nacional de Quebec, del ejercicio 1995–96⁶

En particular, en la petición y sus anexos (entre ellos el Informe del Auditor General) se alega que existen pruebas de violaciones generalizadas a la Ley de Calidad del Medio Ambiente (*Environment Quality Act*, EQA) y al Reglamento referente a la prevención de

³ Ver, por ej., Petición, páginas 3, 4, 9, 11.

⁴ Petición páginas 3, 9, 13.

⁵ Petición página 9.

⁶ Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996, vol. I, capítulo 2: "Aide financière offerte aux producteurs agricoles" (Anexo 16). En la petición también se citan otros informes gubernamentales, por ejemplo: *Vision stratégique 1. Les grands enjeux 1996–2001* y *État de l'environnement au Québec 1992*, capítulo 7: "L'activité agricole." El primero, que constituye el Anexo 1 de la petición, señala que el volumen de estiércol "almacenado en instalaciones que no cumplen con las disposiciones rebasa los 9 millones de metros cúbicos por año, mientras que la superficie de esparcido disponible cerca de los sitios de producción tiene una capacidad tan sólo para 3.6 millones de metros cúbicos por año," citado en la petición, pág. 3. El último informe gubernamental, el Anexo 2 de la petición, afirma que, en 1991, eran aproximadamente 10,000 las operaciones pecuarias que no cumplían con las disposiciones. Citado en la Petición, pág. 3.

la contaminación del agua en operaciones pecuarias al Reglamento.⁷ Entre estas supuestas violaciones se encuentra la supuesta producción no autorizada de porcinos, el esparcido ilícito de estiércol, la operación irregular de instalaciones de almacenamiento, y el incumplimiento de requisitos de mantenimiento de registros⁸. Además, en la petición y sus anexos (entre ellos, una vez más, el Informe del Auditor General) se manifiesta que los esfuerzos del gobierno por aplicar la ley adolecen de algunas deficiencias. En estos documentos se alega, por ejemplo, que la vigilancia no es efectiva y que el gobierno se encuentra obstaculizado por una falta de información elemental acerca del sector regulado⁹. Además, en el Informe del Auditor General se determinó que los programas del gobierno proporcionan ayuda financiera a productores que no cumplen con el Reglamento y, por consiguiente, están subsidiando prácticas ilícitas¹⁰.

B. La Respuesta

En su respuesta, Canadá declara que, al aplicar la legislación ambiental en el sector agrícola, ha procedido de acuerdo con sus obligaciones según el ACAAN¹¹. En primer lugar, Canadá asevera que Quebec aplica de manera efectiva la Ley de Calidad del Medio Ambiente así como el Reglamento, recurriendo a una amplia gama de “métodos de aplicación de la reglamentación innovadores” que “en su mayoría utilizan medidas de incentivo para garantizar la aplicación y lograr las metas ambientales”, además de acciones judiciales y otros instrumentos similares¹². La Parte afirma que las estrategias y los métodos de aplicación de Quebec están totalmente en concordancia con el Artículo 5 del ACAAN, que presenta “una lista no exhaustiva de medidas gubernamentales para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos”¹³.

En segundo lugar, Canadá señala que, en 1997, Quebec adoptó nuevas leyes referentes a la contaminación agrícola, “incorporando nuevas medidas que mejoran la aplicación de la Environmental Quality Act. . . .”¹⁴ Canadá afirma que este esfuerzo por mejorar las condiciones de reglamentación de esta industria hace que la elaboración de un Expediente de Hechos resulte innecesaria, de conformidad con el Artículo 3 del ACAAN referente a la mejora de las leyes y reglamentos ambientales¹⁵.

⁷ R.R.Q., 1981, c. Q-2, reg. 18 en vigor de 1981 a 1997. Esta disposición ha sido sustituida por el Reglamento referente a la Reducción de la Contaminación de Fuentes Agrícolas (*Regulation Respecting the Reduction of Pollution from Agricultural Sources*, 1997), que entró en vigor el 3 de julio de 1997. Respuesta en 9. Más adelante discutimos el impacto de la adopción de nuevas disposiciones en esta petición.

⁸ Ver, por ej., Petición, páginas 3, 7, 9, 12–13.

⁹ Petición; Informe del Auditor General páginas 2.110, 2.162–2.166.

¹⁰ Informe del Auditor General páginas 2.111–2.113, 2.141.

¹¹ Respuesta, página 1.

¹² Respuesta, página 2. La Sección III presenta en forma más detallada las medidas a las que hace referencia la Parte en su respuesta.

¹³ Respuesta, página 2.

¹⁴ Respuesta, página 5.

¹⁵ Respuesta, página 5.

En tercer lugar, Canadá alega que con la elaboración de un Expediente de Hechos no se generará nueva información ni “se presentará el problema desde otra perspectiva,” en vista del nivel de detalle contenido en la respuesta¹⁶.

La Parte parece afirmar que los Peticionarios, de conformidad con la Ley de Calidad del Medio Ambiente, hubieran tenido legitimación jurídica para perseguir el problema y que no han agotado todos los recursos internos a que tienen derecho según la legislación nacional¹⁷.

Por último, Canadá afirma que el ACAAN no debería interpretarse como un instrumento con efectos retroactivos.

III. Análisis

A. Introducción

Nos encontramos ahora en la fase del proceso del expediente de hechos del Artículo 15(1). Para llegar a esta fase, el Secretariado primero debe determinar si una petición cumple con los requisitos del Artículo 14(1) y decidir que procede solicitar respuesta a la Parte después de haber revisado los factores incluidos en el Artículo 14(2) del ACAAN. Tal como lo ha observado el Secretariado en las determinaciones pasadas de conformidad con el Artículo 14(1), los requisitos señalados en el Artículo 14 no pretenden imponer una carga excesiva a los peticionarios. Por ejemplo, en la determinación referente a la petición de Animal Alliance (SEM-97-005) el Secretariado declara lo siguiente:

El Secretariado considera que la intención del Artículo 14, y en particular del 14(1), no es funcionar como instrumentos procesales de selección insalvables. El Secretariado también considera que la interpretación del Artículo 14(1) ha de ser amplia y abierta, en concordancia con los objetivos del ACAAN. . .¹⁸

En su discusión del alcance de la carga conforme al Artículo 14 en el caso de Animal Alliance, el Secretariado reconoce que el uso de la palabra “aseveración” en la oración inicial del Artículo 14(1) “sustenta un umbral relativamente bajo al amparo del Artículo 14(1)”¹⁹ pero al mismo tiempo indica que “no obstante, es un hecho que en esta etapa inicial se requiere de cierto análisis sustancial” ya que “de otra forma, el Secretariado se vería obligado a tomar en consideración todas las peticiones que simplemente “aseveran” que se incurre en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.

¹⁶ Respuesta, página 5.

¹⁷ Respuesta, páginas 12–13.

¹⁸ Petición No. SEM-97-005 (26 de mayo de 1998).

¹⁹ La parte correspondiente del Artículo 14(1) dice así: “El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que *asevere que . . .*”

Las revisiones a las Directrices recientes proporcionan mayor respaldo a la afirmación de que las fases del proceso de las peticiones ciudadanas del Artículo 14(1) y (2) no pretenden ser un mecanismo procesal de selección “insalvable”. Las Directrices establecen que las peticiones no deben exceder las 15 páginas²⁰. Las Directrices revisadas exigen que el peticionario mencione al menos 13 criterios o factores en este espacio limitado, e indica que no es necesario que una petición contenga una amplia discusión de cada criterio y factor para ser admisible de conformidad con el Artículo 14(1) y (2) para su consideración más a fondo.

Como se ha mencionado, el Secretariado ya había determinado (el 9 de mayo de 1997) que la petición cumplía con los requisitos estipulados en el Artículo 14(1)(a)—(f) para revisión posterior²¹. En resumen, el análisis es el siguiente:

1. La Petición está en francés, uno de los idiomas designados por Canadá (Artículo 14(1)(a)).
2. La Petición identifica claramente a las personas y organizaciones que presentan la petición (14(1)(b)). (Petición en 2.)
3. La Petición proporciona información suficiente que permite al Secretariado examinarla, e incluye varios informes gubernamentales y otros relacionados con los asuntos tratados en la misma (14(1)(c)).²²
4. La Petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley, y no a hostigar a la industria (por ejemplo, los Peticionarios no son competidores de entidades que hayan sido objeto de las prácticas gubernamentales de “aplicación de la ley” en cuestión, sino que son organizaciones comprometidas con la protección del medio ambiente y la salud pública, y la petición se centra en presuntas deficiencias del gobierno (14(1)(d)).
5. La petición señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte, y señala la respuesta de la Parte, cuando la hay (14(1)(e)).²³

²⁰ Directriz 3.3.

²¹ En junio de 1999, el Consejo adoptó las Directrices revisadas para el proceso del Artículo 14. La Directriz 7.2 establece que el Secretariado proporcione en sus notificaciones, conforme a lo estipulado en el Artículo 14(1) y (2), una explicación de si la petición cumple o no con los requisitos del Artículo 14(1), así como una explicación de los factores en los que se basó el Secretariado para tomar su determinación conforme a lo estipulado en el Artículo 14(2). Las Directrices revisadas figuran en la página web de la CCA, www.cec.org, en el apartado de Peticiones Ciudadanas.

²² Véase, por ej., *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996*, vol. I, capítulo 2: “Aide financière offerte aux producteurs agricoles.” La petición también menciona los estatutos y reglamentos aplicables y presenta un breve recuento de los hechos en los que se basan las aseveraciones de que se está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva. Ver Directrices 5.2 y 5.3.

²³ En las páginas 3-4, la petición resume parte de la correspondencia con el gobierno. En ella figuran las cartas enviadas al gobierno con fecha del 2 de febrero de 1996, 5 de febrero de 1996, 12 de marzo de 1996, y 19 de noviembre de 1996, así como las respuestas del gobierno con fecha del 27 de marzo de 1996 y 4 de diciembre de 1996. Aparentemente, la Parte no considera que los Peticionarios hayan agotado todas sus oportunidades para interactuar con el gobierno; por su parte, los Peticionarios aparentemente consideran que las oportunidades para participar fueron, en algunas situaciones, indebidamente limitadas. Ver, por ej., Respuesta, página 13; Petición, página 14. A efectos de este procedimiento, el aspecto relevante en estos momentos es que el Secretariado ya había determinado que los Peticionarios cumplieran con los criterios de que la petición debía indicar que la situación había sido comunicada por escrito a las

6. Los Peticionarios residen o están establecidos en Canadá (14(1)(f)).

La petición también cumple con los tres criterios adicionales incluidos en la oración inicial del Artículo 14(1), que establecen principalmente que una petición debe aseverar que una Parte: 1) “está incurriendo en omisiones;” 2) “en la aplicación efectiva;” 3) de su “legislación ambiental”. La Ley de Calidad del Medio Ambiente y el Reglamento reúnen las condiciones de “legislación ambiental” para efectos del ACAAN. La petición se centra de forma adecuada en el grado en que una Parte ha incurrido en omisiones en la aplicación de estas leyes, y no en la efectividad de las leyes ambientales en sí. Por último, la petición cumple con el requisito de tiempo establecido en el Artículo 14(1) ya que las aseveraciones se refieren a muchas supuestas violaciones que ocurrieron después del 1 de enero de 1994; de hecho, la petición asevera que muchas de las supuestas violaciones se siguen perpetrando.

El Secretariado también había determinado (el 9 de julio de 1997) que, de acuerdo con los factores del Artículo 14(2), se justificaba una respuesta de la Parte. Para determinar si solicita o no respuesta de la Parte, el Secretariado se basa en los cuatro factores mencionados en el Artículo 14(2). Así, durante esta fase del proceso, el Secretariado otorga el valor que juzgue apropiado para cada factor dentro del contexto de una petición en particular. Con respecto a la cuestión de daño (ver Artículo 14(2)(a)), en la petición se alega que se ha producido un daño considerable al medio ambiente y a la salud humana como resultado de estas supuestas violaciones y omisiones en la aplicación efectiva ²⁴.

Asimismo, según la opinión del Secretariado, la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio contribuirían a la consecución de las metas del ACAAN (Artículo 14(2)(b)). Este tipo de peticiones, que se centran en la efectividad de la aplicación de la ley dentro del contexto de varias supuestas violaciones, tiene más posibilidades de ameritar escrutinio por parte de la Comisión que las alegaciones de omisiones en la aplicación de la ley que se refieren a violaciones particulares. Esto es así, aunque, como es lógico la Comisión puede considerar pertinente atender las segundas, dependiendo de las

autoridades pertinentes y notificar la respuesta de la Parte, y la respuesta no ha convencido al Secretariado de que esta determinación previa haya sido equivocada. El material proporcionado al Secretariado, incluido el informe del Auditor General, reflejan que tanto la Parte como la ciudadanía en general están bien enterados de la situación expuesta en la petición.

²⁴La petición señala, entre otras cosas, que los miembros de las organizaciones peticionarias “resienten los efectos directos o indirectos de este problema ambiental que afecta varias corrientes hidrológicas de Quebec”. Petición, página 9. En la “Notificación del Secretariado al Consejo sobre la elaboración de un expediente de hechos en conformidad con los Artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”, SEM 96-001 (7 de junio de 1996), el Secretariado afirma que al considerar lo relativo al daño, “tomó en consideración la importancia y el carácter de los recursos en cuestión” y prosigue: “[si bien el Secretariado reconoce] que los Peticionarios no alegaron el daño particular o individual que, para demostrar interés jurídico, es requisito en algunos procedimientos del orden civil en América del Norte”, la naturaleza de los recursos en cuestión permite que los peticionarios estén “dentro del espíritu e intención del Artículo 14 del ACAAN”. La importancia de los recursos en cuestión en este procedimiento apoya la misma conclusión.

circunstancias. Las supuestas violaciones en cuestión aquí también parecen ser causa potencial de impactos adversos considerables en el medio ambiente. Tal como más adelante se discutirá, el hecho de que en 1997 la Parte haya modificado algunas de sus leyes que rigen la gestión de la contaminación por operaciones agrícolas no excluye el mérito de la elaboración de un expediente de hechos en este caso.

El Secretariado considera también que el Peticionario ha perseguido debidamente los recursos al alcance de los particulares (Artículo 14(2)(c)). Los Peticionarios se han comunicado en numerosas ocasiones con los funcionarios de gobierno para tratar estos asuntos, aunque el Secretariado no está enterado de que se haya entablado ninguna acción legal privada contra los supuestos infractores. Algunas de las organizaciones peticionarias han mantenido correspondencia con el gobierno con respecto a sus inquietudes y participaron en reuniones consultivas durante la elaboración del nuevo reglamento²⁵. Los Peticionarios manifiestan que entablar litigios contra los infractores no es una estrategia conveniente para tratar estas supuestas violaciones:

Los problemas ocasionados por las omisiones en la aplicación de las disposiciones legales con respecto a las operaciones pecuarias, tal como lo señalan los Peticionarios, afectan a Quebec en su totalidad. La proliferación y concentración de este tipo de operaciones en determinadas regiones de Quebec provoca un deterioro considerable de la calidad del agua de muchas corrientes hidrológicas debido a la acción *combinada* de diversas operaciones agrícolas, muchas de las cuales no cumplen con las normas ambientales aplicables. Por lo tanto, resulta extremadamente difícil para los afectados asegurarse de que sus derechos sean respetados invocando recursos al alcance de los particulares contra muchos posibles culpables, ya que la contaminación proviene de múltiples fuentes.

. . . En Quebec existe una parte persistente de omisión en la aplicación de normas. Dado el considerable número de violaciones, los recursos al alcance de los particulares no pueden aportar soluciones permanentes al daño hecho tanto al medio ambiente como a la población²⁶.

Por último, la petición se basa en varios informes publicados por el gobierno y otras instancias para respaldar sus aseveraciones, y no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación (Artículo 14(2)(d)). Uno de estos informes es el Informe del Auditor General de Quebec a la Asamblea Nacional de Quebec, del ejercicio 1995–96.²⁷

²⁵ Véase la nota previa que sintetiza la correspondencia y ver Petición, páginas 3–4, 14.

²⁶ Petición, 11, 14 (se recalca la petición). Canadá alega que los Peticionarios no han perseguido todos los recursos legales a su disposición, como el derecho de solicitar un requerimiento judicial de conformidad con las secciones 19.1, 19.2 y 19.3 de la Ley de Calidad del Medio Ambiente.

²⁷ *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996*, vol. I, capítulo 2: “Aide financière offerte aux producteurs agricoles” (Anexo 16).

En suma, el Secretariado ha determinado previamente que la petición cumple con los requisitos del Artículo 14(1) y ha determinado previamente que amerita una respuesta de la Parte basada en los factores incluidos en el Artículo 14(2) del ACAAN. Según lo dispuesto en el Artículo 15(1), el Secretariado debe ahora considerar si amerita elaborarse un expediente de hechos, a la luz de la petición y la respuesta. Tal como se discute en la siguiente sección, el Secretariado está convencido de que se justifica un expediente de hechos para elaborar información adicional sobre la efectividad de las respuestas de aplicación de Canadá a las aseveraciones de la petición respecto de las violaciones constantes y generalizadas a la legislación ambiental alegadas.

B. Razones que justifican la elaboración de un expediente de hechos

El Secretariado considera que se justifica la elaboración de un expediente de hechos. Las disposiciones clave en cuestión son la Ley de Calidad del Medio Ambiente (EQA) y el Reglamento para la prevención de la contaminación del agua por las operaciones pecuarias (el *Reglamento*). La EQA prohíbe, en otras cosas, la descarga en el medio ambiente de contaminantes en cantidades que rebasen la fijada por disposición gubernamental²⁸. La EQA también dispone que nadie puede realizar determinadas actividades susceptibles de provocar contaminación ambiental sin haber obtenido antes un certificado de autorización²⁹.

El Reglamento establece una prohibición general que dispone que queda prohibido depositar o descargar estiércol de ganado, estiércol líquido o agua contaminada en el medio ambiente, salvo que este depósito o descarga se realice conforme a el Reglamento³⁰. La Normativa establece reglas para diferentes aspectos del manejo del estiércol, entre ellas sobre la ubicación de instalaciones, almacenamiento de estiércol y esparcido de estiércol. Los productores también deben cumplir con los requisitos de

²⁸ La sección 20 dispone lo siguiente:

Emisión de un contaminante. – Nadie puede emitir, depositar, exponer o descargar, o bien, permitir la emisión, depósito, exposición o descarga en el medio ambiente de un contaminante en cantidades o concentraciones mayores a las establecidas por disposición gubernamental.

Emisión de un contaminante. – La misma prohibición se aplica a la emisión, depósito, exposición o descarga de cualquier contaminante, cuya presencia en el medio ambiente esté prohibida por disposición gubernamental o que pueda afectar la vida, salud, seguridad, bienestar o comodidad de los seres humanos, que afecte al suelo, vegetación, flora y fauna silvestres o a la propiedad, o bien que deteriore la calidad del suelo, vegetación, flora y fauna silvestres y la propiedad 1972, c. 49, s. 20.

²⁹ La sección 22 dice: “Nadie puede erigir o alterar una estructura, comenzar a operar una empresa, realizar una actividad o utilizar un proceso industrial ni aumentar la producción de cualquier bien o servicio si éstas pueden generar emisión, depósito, exposición o descarga de contaminantes en el medio ambiente o un cambio en la calidad del mismo, a menos que el Ministro le otorgue previamente un certificado de autorización. No obstante, nadie puede erigir o alterar una estructura, comenzar a operar una empresa, realizar una actividad, o utilizar un proceso industrial, ni aumentar la producción de cualquier bien o servicio en una corriente hidrológica continua o intermitente, lago, estanque, pantano, ciénaga o tremedal, a menos que el Ministro le otorgue previamente un certificado de autorización”.

³⁰ División IV, General Manure Management Standards, sección 17.

cumplimentado de registros, proporcionando información sobre la fecha, lugar y cantidad de estiércol esparcido en terrenos que no sean de su propiedad.

Además, el Reglamento dispone que los productores deben obtener un certificado de autorización para poder empezar, o ampliar, las operaciones pecuarias, o bien para poder hacer determinadas modificaciones a sus instalaciones. El Viceministro de Medio Ambiente debe asegurarse de que el proyecto cumpla en todos los aspectos con la Ley de Calidad del Medio Ambiente y el Reglamento antes de expedir un certificado de autorización³¹.

Como ya se mencionó, los Peticionarios alegan violaciones generalizadas a la EQA y el Reglamento, así como a los Certificados de Autorización expedidos en virtud de estos instrumentos, y omisiones en la aplicación efectiva de la ley con respecto a dichas violaciones. Aunque en la respuesta se describen algunas de las medidas que Quebec ha empleado para aplicar la EQA y el Reglamento, debe obtenerse información adicional sobre la cuestión principal referente a la efectividad de estas medidas, sobre todo a la luz de las violaciones que se mencionan en la petición y que se describen en los informes gubernamentales anexos a la misma. Debe obtenerse información adicional con respecto al uso mismo de diversas herramientas de aplicación. Esta sección: 1) contiene un resumen de los tipos de violaciones que se alega existen; 2) examina las respuestas de aplicación de la Parte a las violaciones alegadas; y 3) subraya algunas de las interrogantes pendientes con respecto a la naturaleza y efectividad de las respuestas de la Parte.

1. Aseveraciones de que se producen muchas más cabezas de ganado de las que permiten los Certificados de Autorización

Los ganaderos que deseen establecer, ampliar o modificar una operación deben, en primer lugar, obtener un certificado de autorización³². Estos certificados limitan el número de cabezas de ganado que puede producir la operación, basándose en diversos factores como capacidad de esparcido de estiércol, capacidad de almacenamiento, etc.³³. A los solicitantes de un certificado de autorización se les pide que faciliten información al Gobierno de Quebec sobre la propuesta de proyecto, incluida la ubicación, planes de construcción y los medios y métodos para la eliminación del estiércol³⁴. Luego, el Ministerio de Medio Ambiente y Vida Silvestre de Quebec (MEF, por sus siglas en francés) analiza la información proporcionada para definir si cumple con los reglamentos correspondientes y, de ser necesario, se modifican los proyectos a fin de que cumplan con las normas³⁵. La Parte asevera que Quebec concede gran importancia

³¹ La Sección 3 de la normativa reza: “Cumplimiento: Antes de expedir un certificado de autorización, el Viceministro debe asegurarse de que el proyecto cumpla, en todos los aspectos, con la Ley y con este reglamento”.

³² Respuesta, página 26.

³³ Div. II of Regulation, Respuesta en 25–27, Auditor General’s Report 2.103; Anexo 21 de los Peticionarios.

³⁴ Respuesta, página 26.

³⁵ Respuesta, página 26.

al análisis del diseño del proyecto, y que realiza un control de calidad antes de que se inicie un proyecto³⁶.

Los Peticionarios afirman que se cría un número de porcinos sustancialmente superior al que autorizan los certificados³⁷. El Informe del Auditor General (Anexo 16) indica que la práctica de sobreproducción no autorizada es generalizada. Por ejemplo, el Informe cita los resultados de una investigación de 1995, según los cuales había una discrepancia de 23 % aproximadamente entre el número de cabezas autorizadas por los certificados de autorización y el número que en realidad producían los porcicultores³⁸. Un artículo publicado en el periódico *Le Soleil*, en 1996 (Anexo 25), en el que se reseñaba otro informe avalado por el Ministerio de Medio Ambiente y Vida Silvestre (MEF, por sus siglas en inglés), el Ministerio de Agricultura (MAPAQ), y organizaciones representantes de los ganaderos, entre otras entidades, indicaba que casi un tercio de las piaras en algunas partes de las regiones de Chaudière-Appalaches no estaba oficialmente registrado³⁹. El artículo señala que “El MEF ha perdido control de la porcicultura en las regiones de Chaudière-Appalaches; son muchas las piaras ilegales propiedad de productores delincuentes. . . ”⁴⁰.

El Auditor General advirtió también que la Parte está subsidiando directamente cabezas de ganado no autorizadas. Una investigación citada por el Auditor General señala que, en 1994, de los \$4.4 millones de compensación erogados por la Régie des Assurances Agricoles (RAAQ) a favor de unos 50 productores, más de \$800,000 correspondían a cabezas de ganado no autorizadas⁴¹.

La respuesta indica que el gobierno ha adoptado medidas de vigilancia en relación con este problema:

El Gobierno de Quebec ha adoptado importantes medidas para encontrar soluciones al problema del esparcido de estiércol... Actualmente se está elaborando un proyecto piloto sobre producción porcina, cuyo objetivo es vigilar que los hatos asegurables se limiten al número de cabezas autorizado por el MEF...

³⁶ Respuesta, páginas 26–27.

³⁷ Véase, por ej., la Petición 12.

³⁸ Informe del Auditor General, 2.110, 2.111. Al comparar el número de cabezas declarado en las tarjetas de registro oficiales con el número de porcinos asegurados por la RAAQ en una cuenca hidrológica, el Auditor General se percató de que la subestimación correspondía a unos 220,000 porcinos, que representa 15,950 cargas de camiones-cuba de estiércol, de 40,000 litros cada una. Informe del Auditor General, 2.122.

³⁹ Artículo en *Le Soleil*, 28 de febrero de 1996, de Michel Corbeil. Título: “Piaras ilegales: el MEF ha perdido el control del estiércol excedente” (Anexo 25). Este artículo reseña un informe titulado “Excedentes de estiércol en la cuenca Chaudière-Etchemin” (“Les surplus de fumier dans le bassin Chaudière-Etchemin”) e indica que el informe fue avalado por el MEF y el Ministerio de Agricultura (MAPAQ), así como por las organizaciones representantes de los productores.

⁴⁰ Artículo en *Le Soleil*, 28 de febrero de 1996, de Michel Corbeil. Título: “Piaras ilegales: el MEF ha perdido el control del estiércol excedente” (Anexo 25).

⁴¹ Informe del Auditor General, 2.111.

Una vez evaluados los resultados del proyecto, esta política será incorporada a la renovación jurídica del programa de seguros de estabilización... y tendrá efecto en todas las operaciones pecuarias⁴².

Sería pertinente obtener los siguientes tipos de información relativa a las supuestas violaciones de los límites de producción de cabezas de ganado y a la naturaleza y efectividad de la respuesta de la Parte ante estas supuestas violaciones:

1. Información relativa al alcance de las violaciones y del incumplimiento. La información pertinente en este caso induriría la referente al número y distribución de cabezas de ganado no autorizadas. En su Informe, el Auditor General indicó que no le era posible determinar qué porcentaje de los 145 millones de dólares remitidos por la RAAQ a 1,644 porcicultores en 1994 correspondían a porcinos no autorizados, ya que no se tenía información sobre las pjaras autorizadas⁴³. También sería pertinente conocer la naturaleza de los esfuerzos de la Parte para vigilar el cumplimiento de los límites en el número de cabezas. La Parte indica que da prioridad a vigilar el cumplimiento de las normas ambientales en las granjas⁴⁴. Sería pertinente tener información sobre la naturaleza de estos métodos de vigilancia y, en particular, sobre la medida en que han logrado detectar prácticas no autorizadas como la de la sobreproducción ilegal.
2. Información relativa a la naturaleza y efectividad del proyecto piloto de la Parte. Sería pertinente tener información adicional sobre: 1) la naturaleza del proyecto piloto; 2) los esfuerzos para determinar sus impactos, incluida la evaluación que la Parte indicó que completaría; y 3) el efecto real del proyecto piloto sobre el alcance del incumplimiento en las áreas cubiertas por el proyecto.
3. Información relativa al nivel de los esfuerzos para incorporar las enseñanzas del proyecto piloto a una reglamentación revisada para el programa de seguros de estabilización. Sería pertinente obtener información sobre la medida en que en el proyecto piloto o las enseñanzas de él aprendidas han sido incorporadas a los reglamentos, así como sobre los esfuerzos para vigilar los impactos de esta iniciativa y sobre la medida en que esta iniciativa general ha incidido en el alcance del incumplimiento.
4. Información relativa a otros esfuerzos de vigilancia para promover el cumplimiento. También sería pertinente tener información sobre cualquier otra estrategia que la Parte esté instrumentando para atender las violaciones relativas a la sobreproducción ilegal. También debería haber información de las medidas que la Parte haya tomado para evaluar el éxito de las mismas y su efectividad. Asimismo, convendría tener información sobre si la Parte opina que la reducción o eliminación de subsidios

⁴² Respuesta, página 58.

⁴³ Informe del Auditor General, pár. 2.112.

⁴⁴ Véase, por ej., respuesta a la solicitud en virtud del Art. 21, página 6.

resolverá el problema del incumplimiento, o si la Parte teme que las violaciones sustanciales continuarán aunque se reduzcan los subsidios.

2. Esparcido del excedente de estiércol

Otro tipo de violación que se asevera en la petición y en la documentación de apoyo es el esparcido de excedente de estiércol. El Reglamento dispone que el estiércol debe ser esparcido uniformemente sobre las tierras de cultivo en un área mínima de 0.3 hectáreas por cada animal comprendido en la operación⁴⁵. De conformidad con el Reglamento, los productores deben ser propietarios de suficientes tierras de cultivo para esparcir el estiércol generado por su ganado sin rebasar el nivel máximo de aplicación permitido por el Reglamento, o bien convenir con terceros el esparcido del estiércol en sus tierras⁴⁶. Los productores deben también cumplimentar debidamente los registros, e incluir en ellos información sobre la fecha, el lugar y la cantidad de estiércol esparcido en tierras que no son de su propiedad⁴⁷.

El Informe del Auditor General señaló violaciones a las disposiciones sobre esparcido de estiércol, como la falta de vigilancia efectiva, incumplimiento de las obligaciones relativas al mantenimiento de registros, y violaciones de obligaciones sustantivas⁴⁸. El Auditor General señaló que “a falta de una vigilancia efectiva, los productores toman rara vez en serio los acuerdos de esparcido, y los registros son inexistentes”⁴⁹. En este mismo sentido, un artículo del periódico *Le Soleil* observaba que una de las “varias deficiencias de parte del MEF” es que los funcionarios no les piden a los productores los registros de esparcido de estiércol que el Reglamento les exige, y no velan por el cumplimiento de los acuerdos de esparcido⁵⁰. El Auditor General señaló que principal fuente de contaminación no puntual es el esparcido de estiércol⁵¹.

El Auditor General informa que la Parte proporciona asistencia financiera a los operadores que violan las disposiciones sobre esparcido. El Informe indica que “los productores continúan recibiendo ayuda financiera del MAPAQ y sus organizaciones, aunque no cumplan las disposiciones del MEF y esparzan el estiércol en forma indebida”⁵².

⁴⁵ División VI, sección 40. Se permite un esparcido más intenso previo estudio técnico realizado por profesionales debidamente autorizados que indique que se justifica por la naturaleza de la cosecha. *Id.*

⁴⁶ División VI, sección 40. Otra opción es la consignación del manejo del excedente de estiércol a operadoras reconocidas por el MEF. Respuesta, página 8.

⁴⁷ Informe del Auditor General, 2.103; Respuesta, página 8.

⁴⁸ Informe del Auditor General, 2.108, 2.110, 2.113.

⁴⁹ Informe del Auditor General, 2.110.

⁵⁰ *Le Soleil*, 28 de febrero 1996, de Michel Corbeil, “Piaras ilegales: el MEF ha perdido el control del estiércol excedentario” (Anexo 25).

⁵¹ Petición, página 12, cita el Informe del Auditor General, 2.6.

⁵² Informe del Auditor General, 2.113. El Informe del Auditor General señala asimismo: “Si bien la finalidad de estos subsidios es la protección ambiental, el MAPAQ no garantiza que los productores en cuestión adopten prácticas respetuosas del medio ambiente. Por lo tanto, los subsidios para el almacenamiento adecuado del estiércol no se han condicionado al establecimiento de un plan de

La respuesta asevera que el gobierno de Quebec ha “adoptado medidas significativas para encontrar soluciones al problema del esparcido de estiércol”⁵³. La respuesta señala que una de estas medidas ha sido el proyecto piloto concebido para garantizar que los hatos asegurable no tengan más unidades que las autorizadas por el MEF. Sería conveniente tener más información sobre este proyecto piloto y cualquier ampliación del mismo, tal como se indicó anteriormente. También convendría tener información sobre otras estrategias de aplicación efectiva para atender violaciones a las disposiciones sobre esparcido.

La Parte menciona programas específicos para atender problemas de esparcido de estiércol en áreas con concentraciones especialmente altas de operación pecuaria. La respuesta indica que se han “establecido operadoras de manejo de estiércol en las áreas más problemáticas de las cuencas de los ríos Chaudière, Yamaska y l’Assomption, en las que existe un excedente general de estiércol en relación con la región”⁵⁴. La misión de estas operadoras consiste en “procurar el uso y eliminación del estiércol en sus respectivas regiones, tomando en consideración los factores agronómicos, ambientales y económicos”⁵⁵. La supervisión de estas operadoras está a cargo de comités constituidos por representantes de los gobiernos municipal y provincial, y autoridades del sector salud y medio ambiente⁵⁶. En 1996, el Reglamento fue enmendado para otorgar facultades a estas operadoras⁵⁷. Como resultado, los productores que tienen excedente de estiércol líquido en regiones con alta concentración ganadera tienen que usar los servicios de una operadora regional de manejo de estiércol para construir instalaciones pecuarias o ampliar las ya existentes⁵⁸. El gobierno de Quebec puede revocar los poderes de una operadora en todo momento, si ésta no cumple con las disposiciones correspondientes⁵⁹. La Parte estima que para 1999, Quebec habrá erogado casi 10 millones de C\$ a estas operadoras⁶⁰. La respuesta resume de la siguiente manera la función de estas operadoras: “En resumidas cuentas, estas operadoras promueven la cooperación regional entre diversas entidades interesadas mientras que el gobierno de Quebec tiene el derecho de decisión en caso de que una operadora no pueda garantizar que sus actividades sean respetuosas del medio ambiente”⁶¹.

El Informe del Auditor General señala que desde su creación las organizaciones de manejo de estiércol han realizado estudios para determinar con precisión los volúmenes

fertilización cuyos métodos de esparcido de estiércol sean respetuosos del medio ambiente”. Informe del Auditor General, 2.61.

⁵³ Respuesta, página 58.

⁵⁴ Respuesta, página 58.

⁵⁵ Respuesta, página 45.

⁵⁶ Respuesta, página 45.

⁵⁷ Respuesta, página 45.

⁵⁸ Respuesta, página 45.

⁵⁹ Respuesta, página 45.

⁶⁰ Respuesta, página 45.

⁶¹ Respuesta, página 45.

de excedente de estiércol y han atraído a los productores hacia ellas ⁶². Sin embargo, el Informe también señala que sólo un pequeño porcentaje de productores que generan elevados excedentes son miembros porque el MAPAQ no exige que los productores de estiércol excedente pertenezcan a ninguna organización de manejo de estiércol ⁶³, de ahí que el Auditor General haya señalado que las operadoras de manejo de estiércol sólo tratan de 10% a 20% de la carga contaminante de sus respectivas cuencas hidrológicas, y el MAPAQ no puede tener la certeza de que los excedentes de estiércol sean manejados debidamente ⁶⁴. El Informe señala que se han “adoptado pocas medidas concretas para manejar los excedentes ya existentes o los generados por el incremento de 15% de la producción porcina en los últimos cinco años”⁶⁵.

Sería conveniente conocer los hechos en torno a diversas cuestiones relacionadas con la creación de operadoras de manejo de estiércol como:

- La naturaleza de las estrategias implantadas por las operadoras para tratar el exceso de estiércol a fin de promover el cumplimiento de las disposiciones sobre esparcido de estiércol,
- la naturaleza de los esfuerzos de la Parte para supervisar la eficacia de estas estrategias en cuanto a la promoción del cumplimiento,
- el grado en que estas estrategias han sido efectivas, y
- la naturaleza y alcance de los planes de la Parte para emprender otros métodos de aplicación en la medida en que las estrategias no hayan resultado efectivas (por ejemplo, los métodos de aplicación adoptados ante los muchos “productores de grandes excedentes” en estas regiones que al parecer no se han asociado con las operadoras)⁶⁶.

La respuesta remite al nuevo Reglamento como parte de su estrategia para mejorar las prácticas de esparcido de estiércol:

El nuevo reglamento aporta varias modificaciones al anterior en relación con la prevención de la contaminación del agua en operaciones ganaderas, en particular con respecto a las condiciones del esparcido de estiércol, normas de los acuerdos de esparcido, propiedad de la tierra en que éste se efectúa y mantenimiento de registros. Establece límites de distancia para esparcido cerca de fuentes de agua, y confirma los límites para los ambientes acuáticos. Hace obligatorios los acuerdos formales para esparcir en tierras de las que el productor del estiércol no es propietario. Se incorporan a la nueva legislación disposiciones anteriores

⁶² Informe del Auditor General, 2.132.

⁶³ Informe del Auditor General, 2.133. El Informe señala que entre 5% y 27% de los productores de grandes excedentes son miembros, según la región.

⁶⁴ Informe del Auditor General, pár. 2.133.

⁶⁵ Informe del Auditor General, pár. 2.130.

⁶⁶ La Parte ha expuesto políticas que parecen indicar su óptica sobre la vigilancia y otros asuntos (véase, por ej., el Anexo 2 a la Respuesta a la Solicitud en virtud del Artículo 21) pero hay poca información acerca de la aplicación misma de estas estrategias. Esta información parece de particular relevancia a la luz de las conclusiones del Auditor General que indican la falta de una vigilancia efectiva.

sobre las operadoras de manejo de estiércol. A las normas existentes sobre la consignación del estiércol a otros operadores se han agregado nuevos requisitos de mantenimiento de registros para las operaciones que son de gran magnitud o que plantean riesgos para el medio ambiente. El MEF puede exigir a los operadores que presenten registros de sus actividades de esparcido y transporte de estiércol. Sigue prohibido el esparcido sobre tierras heladas o cubiertas de nieve, a lo que se ha agregado una prohibición de esparcir entre el 1 de octubre y el 1 de marzo siguiente, así como de usar cañones para esparcir estiércol líquido⁶⁷.

La respuesta señala que el nuevo Reglamento dispone que los 25.000 productores que representan el factor de riesgo más alto para el medio ambiente deben establecer de aquí a los próximos seis años planes de fertilización agro-ambiental. El objeto de los mismos es establecer un equilibrio entre las necesidades agrícolas y el uso de todos los tipos de fertilizantes⁶⁸. Dado que la Parte ha señalado al nuevo reglamento como parte de su estrategia para atender las preocupaciones ambientales y de salud pública que son materia de esta petición, el Secretariado considera que sería conveniente conocer hechos que determinen la medida en que existe cumplimiento de la misma. El expediente de hechos no especificaría hechos relativos a la efectividad del reglamento mismo sino que se limitaría a la cuestión de la efectividad de su aplicación. Por ejemplo, el Auditor General advierte que no se han tomado medidas de seguimiento para asegurarse de que los planes preparados en función del nuevo reglamento sean instrumentados⁶⁹. Sería conveniente tener información sobre la naturaleza y el alcance de dicho seguimiento.

3. Instalaciones de almacenamiento de estiércol en situación de incumplimiento

Otro tipo de violación del Reglamento que se señala en la petición está relacionado con las instalaciones de almacenamiento de estiércol en situación de incumplimiento. El Auditor General informa que en un inventario de 1987 realizado por el MEF se señala que 86% de los edificios agrícolas no eran apropiados ni cumplían con la reglamentación de almacenamiento de estiércol⁷⁰. En 1988, el gobierno emprendió el programa de asistencia para manejo de estiércol (PAAGF, por sus siglas en francés) para este problema. Para 1996 el gobierno había invertido \$98 millones para mejorar las instalaciones de almacenamiento de estiércol⁷¹. Los ganaderos contribuyeron también a cubrir el costo las mejoras⁷².

La respuesta asevera que Quebec ha realizado avances importantes en lograr que las instalaciones de almacenamiento de estiércol cumplan con el reglamento, gracias, en

⁶⁷ Respuesta, página 9.

⁶⁸ Respuesta, página 10.

⁶⁹ Informe del Auditor General, 2.62.

⁷⁰ Informe del Auditor General, 2.105.

⁷¹ Informe del Auditor General, 2.106. Canadá informa en su respuesta de que desde 1988 hasta 1997, “se otorgaron C \$114 millones a 6,965 proyectos de construcción o modificación de instalaciones de almacenamiento”. Respuesta, página 23.

⁷² Informe del Auditor General, 2.105.

gran medida, a este programa⁷³. Canadá explica que Quebec ha establecido como prioridad el almacenamiento del estiércol líquido, cuyo potencial contaminante es mayor, y que las medidas gubernamentales ulteriores se dedicarán al almacenamiento del estiércol sólido⁷⁴. Canadá indica que las aportaciones antes mencionadas “han permitido un adecuado almacenamiento de más de 12 millones de metros cúbicos de estiércol producido por unos 698.000 porcinos”⁷⁵.

Canadá informa que “de aquí a cinco años debería resolver los problemas relativos al almacenamiento de estiércol...”⁷⁶. La respuesta indica que “con nuevas medidas se logrará que las operaciones con más de 100 cabezas cumplan la reglamentación sobre almacenamiento de estiércol a partir de marzo de 1999, y que las operaciones con menos de 50 cabezas entrarán en la norma en marzo de 2002”⁷⁷.

El Auditor General estimó que el presupuesto restante del programa bastaría para resolver los casos de granjas que tienen graves problemas de almacenamiento, que son de 1200 a 1500⁷⁸. Citando cálculos del MAPAQ, el Auditor General estimó que sería necesaria una inversión adicional de \$210 millones para resolver los 8000 casos menos críticos que quedan pendientes⁷⁹.

Los hechos pertinentes para la respuesta de aplicación de la ley de Canadá ante las violaciones a las disposiciones sobre almacenamiento de estiércol son los siguientes:

- Información relativa a la naturaleza y alcance de los esfuerzos para promover el cumplimiento en las 1200 a 1500 granjas que el Informe del Auditor General indica que tienen graves problemas de almacenamiento; esto incluiría información sobre el programa de asistencia financiera a que se refiere la página 23 de la respuesta y que figura en el Anexo 11, entre otros,
- información relativa a los esfuerzos de la Parte para supervisar el cumplimiento en estas granjas,
- información relativa a la efectividad de los esfuerzos de la parte promover y lograr el cumplimiento,
- información relativa a los planes de la Parte en caso de que exista un nivel significativo de incumplimiento,
- las mismas cuestiones respecto de los 8,000 “casos menos críticos” de incumplimiento que ha detectado el Auditor General, y
- dada la observación hecha en el Informe del Auditor General de que las mejoras en el almacenamiento de estiércol han permitido un incremento en el volumen de

⁷³ Respuesta, páginas 16, 23, 53.

⁷⁴ Respuesta, página 53.

⁷⁵ Respuesta, página 23.

⁷⁶ Respuesta, página 23.

⁷⁷ Respuesta, página 53.

⁷⁸ Informe del Auditor General, 2.106.

⁷⁹ Informe del Auditor General, 2.106.

estiércol que se puede esparcir⁸⁰, sería pertinente conocer la naturaleza y la efectividad de los esfuerzos del gobierno en la supervisión de la relación entre las prácticas de almacenamiento (incluida la observancia de las disposiciones de almacenamiento) y las prácticas de esparcido, en caso de haberla. Convendría también conocer la naturaleza y alcance de los esfuerzos del gobierno para garantizar que un mejor cumplimiento de las disposiciones de almacenamiento no provoque o exacerbe el incumplimiento de las disposiciones de esparcido.

4. Información relativa a la actividad de aplicación la ley y gestión de la información

Las prácticas de aplicación de la ley (investigaciones, acciones judiciales, etc.) y la gestión de la información son dos asuntos que se relacionan con los tres tipos de supuestas violaciones antes mencionadas. Sería pertinente tener información adicional en cada una de estas áreas. Con respecto a la primera, por ejemplo, la Parte afirma que en los últimos años el MEF ha incrementado sus esfuerzos de supervisión y entablado más acciones judiciales para aplicar el Reglamento⁸¹. Sin embargo, como ya se ha dicho, el Informe del Auditor General plantea dudas acerca de la pertinencia o eficacia de la vigilancia del cumplimiento. El Informe indica que las violaciones generalizadas de las disposiciones de esparcido y de los contingentes de ganado autorizados, podrían deberse, por lo menos en parte, a deficiencias en esta vigilancia:

El respeto de estas disposiciones es aún más vital de lo que reconocen el MEF y el MAPAQ, ya que en ausencia de una vigilancia efectiva, los productores con poca frecuencia toman en serio los acuerdos de esparcido y no mantienen registros. Además los hatos tienen más cabezas de las autorizadas⁸².

Por ello valdría la pena tener información adicional, entre otras cosas, sobre la eficacia de las prácticas de vigilancia para detectar violaciones de la ley en cuanto al número de cabezas autorizadas y las prácticas de esparcido de estiércol, así como sobre las disposiciones relativas al mantenimiento de los registros.

Sería pertinente tener información sobre las políticas que la Parte ha establecido para entablar acciones judiciales (saber, por ejemplo, los tipos de violaciones que ameritan acción judicial) así como información sobre la aplicación de estas políticas. Como ya se ha dicho, el Informe del Auditor General y otros documentos sugieren que hay miles de violaciones continuas. La Parte ha proporcionado cierta información sobre sus actividades judiciales en los últimos años⁸³. Sería pertinente determinar las políticas de la Parte para establecer prioridades entre violaciones y determinar cuándo son

⁸⁰ Informe del Auditor General, 2.108.

⁸¹ Respuesta, página 28.

⁸² Informe del Auditor General, pár. 2.110.

⁸³ Véase, por ej., Respuesta, página 28–41.

⁸⁴ Véase, por. ej., Informe del Auditor General, 2.147-2.166

apropiadas las acciones judiciales, y la aplicación de estas políticas, además de otra información que complementa la ya proporcionada.

El Auditor General indica que otro obstáculo para la aplicación efectiva es la falta de información correcta acerca de la población regulada⁸⁴. En sus comentarios al Informe del Auditor General, el MEF declara que “sólo tiene acceso a datos parciales”, “que dificultan la detección de municipios con excedentes” y que “impiden tener un conocimiento preciso de las granjas en el área”⁸⁵. La Parte declara que una respuesta del MEF a la preocupación respecto a los datos ha sido realizar un “proyecto de identificación única” que “permitirá tener una mejor perspectiva de la comunidad agrícola”⁸⁶.

Para evaluar la efectividad de este programa, sería útil tener la siguiente información sobre el proyecto de identificación:

- naturaleza del proyecto de identificación única
- efectividad del proyecto en cuanto a que permita a la Parte tener la información necesaria para evaluar el cumplimiento.

Sería asimismo pertinente tener información sobre otros esfuerzos que realiza Canadá para lograr que la información necesaria para vigilar el cumplimiento sea más precisa. Canadá expone otros esfuerzos para lograr mejores datos, como la facilitación de intercambios de información entre dependencias. Sería pertinente tener información acerca de estos esfuerzos y su efectividad ante algunas de las problemáticas ya mencionadas (por ejemplo, la necesidad de que el gobierno pueda supervisar mejor el número de cabezas de ganado y así limitar los subsidios a los contingentes autorizados).

Los operadores están obligados a proporcionar información fidedigna al gobierno⁸⁷. El Informe del Auditor General sugiere que puede que existan violaciones a esta obligación. El Informe indica que tres entidades gubernamentales que tienen información sobre ganadería (MEF, MAPAQ, y RAAQ) señalaron numerosas incongruencias en los datos registrados por las distintas fuentes⁸⁸.

La respuesta afirma que la información proporcionada en las solicitudes de certificados de autorización se “analiza rigurosamente” para verificar que cumpla con las disposiciones correspondientes⁸⁹. La respuesta indica que el MEF ha asignado 26 personas al examen de las casi 5,000 solicitudes de certificados de autorización recibidas

⁸⁵ Informe del Auditor General, 2.166

⁸⁶ Respuesta, página 59

⁸⁷ Véase, por ej., Respuesta, página 7, en la que se discute el Artículo 122 de la EQA por el que se autoriza al gobierno a enmendar o cancelar un certificado si, entre otros motivos, éste se ha expedido sobre la base de información incorrecta.

⁸⁸ Informe del Auditor General, 2.158

⁸⁹ Respuesta, página 26

entre abril de 1994 y la fecha de presentación de la petición, en 1997⁹⁰. En vista de lo limitado de esta información, y a la luz de las conclusiones del Auditor General, parece conveniente seguir investigando la naturaleza de los esfuerzos de la Parte para examinar de forma rigurosa las solicitudes, incluidos los medios empleados para verificar la información proporcionada (verificación cruzada con otras dependencias oficiales, por ejemplo, cosa que según el Auditor General no se realiza sino en contadas ocasiones)⁹¹.

5. Otras cuestiones

Canadá parece aseverar que el perfeccionamiento de sus normas debe tener el efecto de tomar irrelevante una petición en virtud del Artículo 14 en la que se alegan omisiones a la aplicación efectiva de normas anteriores. El Secretariado no considera que las disposiciones adoptadas en julio de 1997 justifiquen que se dé por concluido el procedimiento. El Secretariado no considera que, en general, las peticiones relativas a omisiones a la aplicación efectiva deban automáticamente concluirse en virtud de la adopción de nuevas normas. La promulgación del nuevo Reglamento no resuelve las aseveraciones de omisión en la aplicación efectiva del anterior Reglamento, entre 1994 y 1997.

Conceptualmente puede haber peticiones para las que la consecuencia de la adopción de una nueva ley sea que la materia de la petición no amerite estudio adicional en virtud del Artículo 14(2)(b). No parece que a esta petición pueda aplicársele tal tratamiento. Canadá señala en su respuesta que “el nuevo reglamento rige las operaciones pecuarias de forma muy parecida al anterior . . .”⁹². Por ello, la elaboración de un expediente de hechos sobre la efectividad de las prácticas de aplicación quebequenses en relación con la contaminación agrícola y, en particular, la proveniente de operaciones de producción pecuaria no sólo es asunto de interés histórico sino que mejoraría la situación de los conocimientos sobre la aplicación continuada de las leyes que regulan los desechos de la ganadería en Quebec.

Para terminar, y suponiendo que se elabore un expediente de hechos, habría que determinar el periodo de actividad que debería abarcar. El Consejo, en su Resolución 98-07, instruye al Secretariado para que

...en la elaboración del expediente de hechos, considere si la Parte en cuestión "está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental" a partir de la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994. Al considerar dichos alegatos sobre la omisión en la aplicación efectiva, el expediente de hechos podrá incluir hechos pertinentes anteriores al 1 de enero de 1994. . .⁹³

Estas instrucciones parecen ser también aplicables en el contexto de la presente petición.

⁹⁰ Respuesta, páginas 25 y 41. Concretamente, en la pág., 41 se dice que el MEF “recibió 5,039 solicitudes de documentos oficiales en este periodo, en su mayoría solicitudes de autorización. 4,624 fueron procesados...”

⁹¹ Informe del Auditor General, 2.155-2.166

⁹² Respuesta en 42, señalando que “en la respuesta se observa también que el nuevo reglamento se concentra mucho más en el esparcido de estiércol...”

⁹³ Resolución 98-07 del Consejo (24 de junio de 1998)

IV. COMENTARIO FINAL

El secretariado considera que, a la luz de la respuesta de Canadá, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos para compilar más información factual sobre la actividad de aplicación de la ley realizada por Canadá, y la efectividad de esta actividad en cuanto a garantizar el cumplimiento de diversas secciones de la legislación ambiental canadiense. La petición subraya la significativa preocupación por la salud pública y el medio ambiente en relación con dichas leyes. La respuesta no discute la importancia de las leyes ambientales y los recursos naturales a que se refiere esta petición, sino que refleja el reconocimiento de su trascendencia. Además, si bien la respuesta asevera que las estrategias de la Parte son efectivas en cuanto a prevención y atención a las violaciones de estas leyes, las afirmaciones de los peticionarios (respaldadas por el Auditor General y otras instancias) de que dichas violaciones son generalizadas y, hasta cierto punto, subsidiadas por el gobierno, justifican obtener información adicional sobre el empleo y la efectividad de tales herramientas.

Sometido respetuosamente a su consideración el 29 de octubre de 1999.

Janine Ferretti
Directora ejecutiva