

7 de abril de 2011

Dra. Irasema Coronado
Presidenta del CCPC
Comisión para la Cooperación Ambiental
393, St-Jacques Street West, Suite 200
Montreal, Quebec, H2Y IN9

Estimada doctora Coronado:

En representación del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), los representantes alternos desean expresar su agradecimiento a los miembros del Comité Consultivo Público Conjunto por la revisión de las estructuras de gestión de la CCA. Tenemos como objetivo asegurar que las prácticas en vigor no representen un obstáculo para dar cumplimiento a nuestra visión de renovar, revitalizar y reorientar la organización, compromiso que se mantiene vigente y a tono con los términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Mediante esta comunicación damos nuestra respuesta a las recomendaciones en torno a las estructuras de gestión de la CCA planteadas por el Comité Consultivo Público Conjunto en la Recomendación 10-04 al Consejo (adjunta a la presente como anexo I).

En línea con el compromiso del Consejo de que los nuevos directores ejecutivos reciban al iniciar su periodo una clara orientación en una carta de mandato, el Consejo hizo llegar al actual director ejecutivo, desde el momento en que asumió su cargo, la propuesta de estructuras de gestión de la CCA. Nos complace observar que Evan Lloyd ha emprendido ya varias iniciativas encaminadas a optimizar la gestión de la Comisión, en conformidad con la propuesta del Consejo. El 17 de diciembre de 2010 se envió al comité que usted dignamente preside copia del informe provisional del director ejecutivo.

Habiendo recibido las atentas reflexiones del CCPC sobre la propuesta de estructuras de gestión de la Comisión, consideramos oportuno ahora poner a disposición de la ciudadanía el documento, tal como se presentó a Evan Lloyd en mayo de 2010, y hemos girado instrucciones al Secretariado para que adopte las medidas pertinentes. En línea con la práctica de la CCA en lo que respecta a las recomendaciones del CCPC y las respectivas respuestas del Consejo, la presente misiva se integrará también al archivo público.

Deseo reiterar la gratitud y el reconocimiento del Consejo por las acciones ininterrumpidas del CCPC con miras a asegurar que la CCA vele mejor por el medio ambiente y los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y México.

Atentamente,

David McGovern
Representante alterno por Canadá

cc: Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos
Enrique Lendo, representante alterno de México
Evan Lloyd, director ejecutivo de la CCA
Marcela Orozco, oficial de enlace del CCPC

ANEXO I

- 1.1 *El CCPC recomienda que la propuesta sobre estructuras de gestión abarque un conjunto más amplio de asuntos relacionados con las estructuras de gestión de la CCA, de modo que también incluya la gestión del Consejo y del CCPC, y no sólo la correspondiente al Secretariado, en torno del cual gira la versión actual.*

La propuesta sobre estructuras de gestión refleja el compromiso del Consejo de renovar, revitalizar y reorientar a la Comisión, con sus tres órganos constituyentes incluidos: el Consejo, el Comité Consultivo Público Conjunto y el Secretariado. De hecho, la propuesta aborda en primer lugar la gestión del Secretariado, con lo que pone de manifiesto el papel fundamental que éste desempeña dentro de la organización. En un segundo apartado se abordan aspectos relativos a la gestión del Consejo y el CCPC, que incluyen el proceso de peticiones ciudadanas, la resolución de controversias y la asesoría al director ejecutivo. Por ello, nos parece que la propuesta es suficientemente exhaustiva.

En lo que concierne a la gestión del CCPC, la propuesta sobre estructuras de gestión incluye también una evaluación de las *Reglas de procedimiento* del Comité. Responsable de aprobar cualquier modificación al reglamento del CCPC, el Consejo estaría dispuesto a considerar enmiendas que permitieran adecuar las reglas en cuestión conforme al nuevo rumbo estratégico establecido por este órgano rector.

- 2.1 *El CCPC recomienda que el documento sobre estructuras de gestión incluya normas de desempeño globales —con calendarios— para el Consejo (sean los miembros del Consejo, los representantes alternos o el Comité Permanente General), en relación con la eficacia y efectividad de la gestión general, el rumbo estratégico, la eficacia de la organización y la debida diligencia en los procesos y estructuras estipulados en el ACAAN. Asimismo, recomienda la inclusión de medidas para dar nuevo impulso a la negociación de un acuerdo sobre evaluación del impacto ambiental transfronterizo, como se dispone en el artículo 10(7), uno de los muchos mandatos que deben considerarse en tales normas de desempeño.*

El ACAAN exige acciones oportunas del Consejo en una variedad de ámbitos, mismas que sus miembros asumen con toda seriedad; en otras esferas, sin embargo, el Acuerdo les otorga mayor flexibilidad. Reconocemos, con todo, que siempre caben mejoras y por ello, conforme a la propuesta, se adoptarán medidas para modernizar el proceso de peticiones ciudadanas, entre las que podrían incluirse recomendaciones adicionales en cuanto a calendarios para los responsables de la toma de decisiones.

- 2.2 *Al CCPC le preocupa la acumulación en años recientes de excedentes presupuestarios, que al parecer obedecen en buena medida a retrasos en la elaboración y aprobación de los documentos de planeación de la CCA. Teniendo presente que en la propuesta se aborda este asunto, el Comité secunda la formulación de un procedimiento mejorado por el que el Secretariado presente (con arreglo al artículo 11[6] del ACAAN, como se señala más adelante) el programa y el presupuesto anuales para aprobación del Consejo, y tome en consideración los puntos de vista de la ciudadanía, mediante la revisión que el CCPC haga de tales documentos.*

El Consejo respalda completamente las acciones dirigidas a mejorar la eficiencia del proceso de planeación y elaboración de presupuestos y planes operativos, razón por la cual se ha optado por un proceso de planeación de dos años. Este y otros cambios planteados en la propuesta, como la realineación a escala de organización, aunados al nuevo Plan Estratégico 2010-2015, habrán de propiciar mayores eficiencias.

El Consejo desea destacar, sin embargo, que luego de una evaluación realizada por el Secretariado de la CCA en 2009 a instancias de las Partes en torno a las causas de los recientes excedentes presupuestarios, se determinó que tales excedentes responden a una variedad de factores, entre los que destacan variaciones en las actividades relacionadas con el proceso de peticiones ciudadanas, puestos vacantes en el Secretariado y fluctuaciones cambiarias.

- 2.3 *Observando que el CCPC y otros grupos —como los comités consultivos Nacional y Gubernamental de Estados Unidos— han planteado su preocupación en cuanto a que el periodo de tres años de gestión del director ejecutivo del Secretariado es demasiado breve para ser eficaz, y dado que en el artículo 11(1) del ACAAN se establece que el director ejecutivo será “designado por el Consejo por un periodo de tres años, que el Consejo podrá renovar por un término de tres años más”, el CCPC recomienda una mayor apertura del Consejo para extender a un segundo periodo el mandato de los directores ejecutivos en caso de que su desempeño sea satisfactorio.*

Reconocemos que, en términos del artículo 11(1) del ACAAN, el Consejo tiene la opción de renovar, de así decidirlo, el periodo de gestión del director ejecutivo. El Consejo ha adoptado la práctica —en aras de dar impulso a la eficiencia del director ejecutivo— de hacerle llegar una carta de mandato suficientemente explícita. Sus miembros mantienen una postura abierta y sensible ante las disposiciones del ACAAN en lo que respecta al nombramiento del director ejecutivo, el periodo de tres años y la necesidad de rotarlo sucesivamente entre los nacionales de cada una de las Partes. Cabe señalar que los comités consultivos Nacional y Gubernamental de Estados Unidos no emiten recomendaciones al Consejo.

- 2.4 *El CCPC recomienda que el Consejo se asegure, mediante el documento sobre estructuras de gestión, de que todos los órganos de la CCA tengan una representación adecuada en las reuniones de Consejo (es decir, las reuniones en que las Partes del ACAAN abordan asuntos de la CCA) y que la transparencia de las deliberaciones se fomente a través de actas formales que el Secretariado preparará e incluirá en el sitio web de la Comisión.*

El Consejo tiene el compromiso de instrumentar las disposiciones del ACAAN y respalda la participación en sus reuniones de los diversos órganos de la CCA, incluido el Secretariado, con miras a asentar el registro de las decisiones adoptadas y ponerlo a disposición de la ciudadanía, en la medida de los términos previstos en el ACAAN. Hay ocasiones, no obstante, en que la diplomacia moderna y las conversaciones intergubernamentales requieren que los participantes sostengan diálogos francos, lo que entraña la necesidad de hacerlo en privado, como ocurre con las reuniones que el Consejo y el CCPC sostienen a puerta cerrada. El Consejo apoya la moción de incrementar la transparencia al interior de la Comisión y, en ese sentido, se han adoptado una serie de medidas acordes en la propuesta sobre estructuras de gestión.

2.5 *El CCPC reitera su preocupación por los retrasos del Consejo para emitir su voto sobre recomendaciones relativas a la elaboración de expedientes de hechos conforme al artículo 15(2) del ACAAN. Tales retrasos constituyen una innecesaria falta de deferencia a las valoraciones independientes del Secretariado cuando éste recomienda elaborar un expediente de hechos. El CCPC recomienda que en el documento sobre estructuras de gestión el Consejo se comprometa a emitir su voto sobre recomendaciones de elaboración de expedientes de hechos en un plazo máximo de 120 días.*

El Consejo mantiene su compromiso, con acuerdo a la Resolución de Consejo 01-06, de "realizar sus mejores esfuerzos y a estimular a que el Secretariado haga lo consecuente, para asegurar que las peticiones se procesen de manera tan oportuna como sea posible en la práctica, de modo que el proceso de una petición por lo general se concluya no después de dos años de recibida la petición por el Secretariado". El Consejo se compromete también a prestar la debida atención a las valoraciones del Secretariado y considerarlas en todos sus aspectos, tomando el tiempo necesario para ponderar y evaluar los asuntos del proceso de peticiones ciudadanas, cada vez más complejos y que entrañan la participación de todo un abanico de autoridades.

Ahora bien, comprometerse a un plazo específico —del que el ACAAN no hace mención— conlleva aspectos de índole legal, complejos y trascendentes, en torno a la interpretación del Acuerdo que, en todo caso, habría que someter a la evaluación y análisis de un conjunto más extenso de autoridades de las Partes. Más que actuar sobre una propuesta específica aislada, y obedeciendo a la instrucción del Consejo planteada en la propuesta sobre estructuras de gestión, los funcionarios de gobierno trabajarán con el Secretariado para llevar a cabo, antes de la próxima sesión de Consejo, una revisión exhaustiva de todo el proceso de peticiones ciudadanas con el propósito de mejorarlo, modernizarlo y hacerlo más eficaz.

2.6 *El CCPC recomienda que en el documento se especifique que el Consejo habrá de responder a las recomendaciones del CCPC y comunicaciones similares del Comité u otros órganos en un plazo máximo de 90 días.*

En el marco de la sesión 2010 del Consejo, expresamos nuestra intención de mejorar la comunicación con el CCPC, mediante los miembros mismos del Consejo o de las personas a quienes éstos designen, según prefiera el mismo Comité. Asimismo, tomaremos medidas a fin de asegurarnos de que nuestras respuestas sean más oportunas. Por su naturaleza, sin embargo, lograr el consenso en torno a una respuesta de Consejo que conlleve la detenida consideración de los tres funcionarios de gabinete de tres países distintos a menudo implica mucho tiempo.

3.1 *A fin de cumplir mejor con nuestro mandato conjunto de fomentar la transparencia y la participación ciudadana, el CCPC recomienda delinear en el documento sobre estructuras de gestión un plan para que los órganos de la CCA tengan un contacto más amplio con la comunidad.*

Si hay algo que distingue al ACAAN es el grado de participación ciudadana. El nuevo rumbo establecido por el Consejo en el marco de la reunión de Denver en 2009, y confirmado en Guanajuato, es renovar los esfuerzos para procurar la participación y las alianzas con las comunidades, los pueblos indígenas, la sociedad civil y el sector privado. Esperamos que el trabajo que se busca en el marco de la Alianza de América del Norte para la Acción Comunitaria Ambiental (Napeca, por sus siglas en inglés) y las alianzas establecidas con el sector privado en términos de la prioridad *Sustentabilidad ambiental de la economía de América del Norte* produzcan el tipo de resultados concretos que más adelante podrían aprovecharse como parte de una campaña de difusión o sensibilización.

El Consejo ha girado instrucciones al Secretariado de trabajar con el Comité Permanente General (CPG) para actualizar y ampliar una estrategia de comunicaciones que fortalezca la conciencia ciudadana sobre la labor de la CCA. El Consejo ordenó también que, durante la planeación de la estrategia de comunicaciones, el Secretariado identifique y someta a consideración del Consejo medios novedosos y costeables que permitan fortalecer la conciencia ciudadana.

4.1 *El CCPC observa, además, que en el artículo 11(6) del ACAAN se indica que el Secretariado “presentará al Consejo, para su aprobación, el programa y presupuesto anuales de la Comisión”, lo que claramente exige que el Secretariado desempeñe un papel sustancial y activo en la elaboración y aplicación de los planes operativos y programas de la CCA. La etapa en que la CCA demostró mayores eficiencia y eficacia fueron sus primeros años, cuando el Secretariado realmente asumía las riendas al presentar un programa. Desde luego, el Secretariado debe elaborar los planes operativos conforme a la orientación del Consejo en el Plan Estratégico, así como consultar con las Partes, los grupos de trabajo y otros para formular programas y presupuestos. El CCPC recomienda que el Consejo ratifique que corresponde al Secretariado —no a las Partes— la responsabilidad primera de elaborar el plan operativo y presupuesto de la CCA en el marco del ACAAN.*

El ACAAN estipula que el director ejecutivo debe someter a la aprobación del Consejo el programa y el presupuesto anuales, y prevé actividades conjuntas entre las Partes (véanse los artículos 10(1)(f), 10(4)(c) y 11(6) del Acuerdo, por ejemplo). En ese sentido, y tomando en cuenta su Resolución 95-01, el Consejo considera que la elaboración e instrumentación del programa y el presupuesto anuales es un proceso iterativo entre el Secretariado y las Partes, a través del Comité Permanente General, los representantes alternos y los grupos de trabajo establecidos por el Consejo. En el informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED) se hace una crítica al Consejo por ejercer un liderazgo débil al simplemente ratificar el programa de trabajo emprendido por el Secretariado. Por último, como observó el Consejo en la declaración ministerial 2009, los retos ambientales de hoy, la forma en que los entendemos, así como las herramientas con las que contamos para hacerles frente, de ninguna manera son los mismos que hace quince, diez o incluso cinco años. El compromiso del Consejo de revitalizar a la CCA, según lo expresado en la misma declaración ministerial, parte de la premisa de una renovada participación activa de las Partes en la planeación y realización del trabajo conjunto, con el apoyo del Secretariado.

- 4.2 *En cuanto al procedimiento de peticiones ciudadanas, el CCPC recomienda que en el documento sobre estructuras de gestión se estipule que el Secretariado establecerá medidas internas para mejorar la puntualidad de su trabajo en el proceso. Asimismo, el CCPC recomienda que siempre que se haga referencia al proceso de peticiones ciudadanas se señale que, además de informar sobre prácticas de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental, este proceso tiene también por objeto fomentar una revisión de la eficacia y posibles deficiencias de las Partes en la aplicación de su normatividad.*

Según manifiesta el Consejo en la propuesta sobre estructuras de gestión, tenemos el compromiso de mejorar, modernizar y hacer más eficiente el proceso de peticiones ciudadanas sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental.

El Consejo respalda el proceso de peticiones ciudadanas conforme a lo estipulado en el ACAAN. Este proceso permite a cualquiera de nuestros ciudadanos traer a la luz hechos relacionados con una presunta omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En algunos casos, el proceso concluye con la elaboración de un expediente de hechos que brinda información referente a las prácticas de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental. El proceso de peticiones ciudadanas en ningún momento tiene la finalidad de evaluar o revisar la eficacia de la legislación de cada país.

- 4.3 *El CCPC recomienda al Consejo que la actual facultad que el artículo 11(3) del ACAAN confiere al órgano rector de la CCA para rechazar nuevos nombramientos del personal del Secretariado por mayoría de votos se conserve, en lugar de ampliarse para incluir la renovación de tales nombramientos. No hay ningún motivo aparente para proponer semejante cambio en el documento sobre estructuras de gestión. Las renovaciones de contratos deben continuar siendo prerrogativa exclusiva del director ejecutivo, en consonancia con su evaluación conforme a "las normas generales que establezca el Consejo", según lo dispuesto en el artículo 11(2) del ACAAN. Cuando alguien ha trabajado en el Secretariado, la persona más indicada para evaluar su desempeño y tomar una decisión respecto a la renovación de su nombramiento es el director ejecutivo, asesorado por los principales funcionarios del Secretariado. En cambio, si se encomienda a las Partes el análisis de la decisión de renovar el contrato del personal del Secretariado, no hay ninguna disposición que obligue a una Parte a explicar su voto contra la renovación de un nombramiento, ni tampoco medios eficaces para apelar esta decisión. En la práctica, las Partes pueden tomar una decisión por cualquier motivo, de modo que se presenta el riesgo de una interferencia política con el personal del Secretariado. Hacer que el Consejo revise las renovaciones de nombramiento también podría entorpecer el cumplimiento del artículo 11(4), que prohíbe que el personal de Secretariado solicite o reciba instrucciones de una entidad ajena al Consejo, incluido un gobierno. Si el personal del Secretariado queda sujeto al voto de los gobiernos para la renovación de su contrato, aumentarán las tentaciones de ser laxos en la aplicación del artículo 11(4) para ganar favores. Por último, someter las renovaciones de contratos a la aprobación del Consejo tendría un efecto muy*

negativo en la moral del Secretariado. Por todas estas razones, exhortamos a eliminar esta propuesta del documento sobre estructuras de gestión.

El Consejo agradece la opinión del CCPC en torno a este punto y considera que, aunque el ACAAN o el reglamento laboral de la CCA no abordan las “renovaciones de nombramientos” como temas específicos, sí brindan una clara orientación sobre lo que debe ser el papel del Consejo en lo que concierne al nombramiento del personal, en general. En virtud de que una renovación de nombramiento inicia al presentarse el ofrecimiento formal de un puesto y se concreta al celebrarse un nuevo contrato, el Consejo considera que la revisión de las renovaciones de nombramientos forma parte de las facultades que el artículo 11(3) del ACAAN confiere al Consejo, en apego al cual, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, podrá rechazar “cualquier” nombramiento. El reglamento laboral de la CCA —en su regla 15— reitera lo estipulado por el artículo 11(3) del Acuerdo al otorgar al Consejo la facultad de supervisar los nombramientos del personal por parte del director ejecutivo. El Consejo considera que la supervisión de las renovaciones de nombramientos del personal por el director ejecutivo lejos de ser una extensión de sus facultades es una forma de cumplir con la responsabilidad de las obligaciones y facultades que le confiere el ACAAN, en especial el artículo 10 por el que se designa al Consejo como el órgano rector de la Comisión y se le encomienda la supervisión del Secretariado.

El Consejo no alberga preocupación alguna en torno a asuntos de “interferencia política” en ningún proceso relacionado con las actividades de la CCA y se muestra confiado de que los órganos de la Comisión actúan en estricto apego a las disposiciones del Acuerdo y las normas establecidas por el Consejo, incluidas las normas generales previstas en el reglamento laboral.

5.1 El CCPC considera preocupante que en el documento haya una confusión entre las Partes y el Consejo, preocupación que también expresamos respecto al borrador del plan estratégico. Un buen ejemplo de semejante confusión es la afirmación de que “[l]as metas de desempeño para el director ejecutivo serán fijadas por las Partes”. Debería aludirse a “el Consejo” en vez de “las Partes”, en conformidad con los términos del artículo 11 del ACAAN.

Después de revisar el reglamento laboral de la CCA, convenimos en que el fragmento de la propuesta sobre estructuras de gestión al que se alude como ejemplo en efecto debió hacer mención del Consejo —y no de las Partes— para fijar las metas de desempeño.

5.2 El CCPC considera que sería más apropiado incluir el apartado sobre gastos (p. 7 de la propuesta), como un apéndice o como documento separado, junto con las modificaciones propuestas en la versión anotada que se anexa, toda vez que dicho apartado se refiere a asuntos administrativos y no de estructuras de gestión.

El Consejo toma nota de la recomendación y destaca que al elaborar la propuesta de estructuras de gestión prestó detenida atención a los asuntos abordados, incluidos los concernientes a la transparencia. El Consejo cree firmemente que el apartado al que se alude está ubicado de manera correcta en el documento.