



RECOMENDACIÓN AL CONSEJO 08-01

Asunto: “Peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación: lecciones aprendidas y seguimiento de los expedientes de hechos”

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte,

EN TÉRMINOS del artículo 16(4) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que señala que el CCPC “podrá asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este Acuerdo [...] así como sobre la aplicación y el desarrollo ulteriores de este Acuerdo, y podrá desempeñar cualquier otra función que le asigne el Consejo”;

RECONOCIENDO QUE

1. El proceso de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN desempeña un papel único, e indispensable, en el fomento de la toma de decisiones ambientales efectivas por las tres Partes del ACAAN y en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de cada Parte.
2. El proceso previsto por los artículos 14 y 15 es fundamental para esclarecer cuestiones de aplicación de la legislación que puedan presentarse por la expansión del libre comercio a raíz del TLCAN.
3. El mecanismo de la CCA ha atraído más de 60 peticiones en los últimos 13 años, es decir, un promedio de casi cinco peticiones anuales, lo que indica que la aplicación efectiva de las leyes ambientales es motivo de preocupación constante y creciente en toda América del Norte.
4. El Secretariado ha demostrado su objetividad y competencia tanto en la aplicación de los criterios que deben observarse para recomendar la elaboración de un expediente de hechos, como en la elaboración de los expedientes mismos, y ha rechazado y aceptado argumentos de gobiernos y grupos ambientales por igual, con imparcialidad.
5. El Consejo ha aprobado 16 de las 18 recomendaciones para la elaboración de expedientes de hechos que a la fecha ha recibido del Secretariado para su consideración.
6. Atendiendo a la decisión del Consejo de fecha 14 de junio de 2002, la CCA **no** ha dado seguimiento a las cuestiones de aplicación que han salido a la luz mediante los expedientes de hechos, lo que significa que después de la publicación de los expedientes la CCA no ha podido:
 - a. involucrar a los afectados por la omisión de una Parte en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, a fin de determinar el efecto de la elaboración del expediente de hechos en la práctica de la aplicación de la ley;
 - b. comprobar si una Parte mejoró su estrategia respecto de la protección y restauración de la salud e integridad del medio ambiente aplicando de manera más efectiva su legislación ambiental, ni
 - c. sugerir mejoras a la ejecución del proceso de los artículos 14 y 15, con base en un análisis del proceso en situaciones específicas de la elaboración y la publicación de un expediente de hechos.
7. El CCPC ha sido factor fundamental a lo largo de toda la implementación del proceso, ya que en sus Recomendaciones al Consejo ha expresado diversas

inquietudes al respecto, así como propuesto estrategias para atenderlas. Al hacer esta Recomendación, el CCPC sigue cumpliendo con y manteniendo su responsabilidad esencial como vigilante y guardián del proceso.

HABIENDO celebrado su sesión ordinaria 07-04 en San Antonio, Texas, Estados Unidos de América, con el tema del proceso de peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación, que incluyó los paneles de discusión *Lecciones aprendidas y Seguimiento y perspectivas a futuro* con la participación de miembros de la comunidad académica, peticionarios, dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones de Canadá, Estados Unidos y México;

PRESENTA para consideración del Consejo los siguientes comentarios y recomendaciones:

Mejoras para un proceso más oportuno

- El mecanismo es demasiado lento. En 2001, el CCPC mencionó en su informe “Lecciones aprendidas” que el proceso completo no debe tomar más de dos años, contados desde que se presenta una petición hasta que se publica el expediente de hechos. Las demoras por insuficiencia de recursos para elaborar los expedientes con mayor rapidez son comprensibles, mas no así las demoras en dos puntos importantes del proceso de toma de decisiones que corresponden al Consejo: 1) al considerar si autoriza la recomendación para la elaboración de un expediente de hechos, y 2) al considerar si autoriza la publicación de un expediente de hechos una vez concluido. De hecho, el 5 de diciembre de 2007 se cumplieron dos años desde que el Secretariado recomendó la elaboración del expediente de hechos de una petición (SEM-04-005) y son estas demoras las que socavan gravemente la credibilidad y la utilidad de la CCA. El CCPC solicitó al Consejo tomar decisiones a efecto de girar instrucciones al Secretariado respecto de la elaboración de los expedientes de hechos en un plazo de 90 días (informe “Lecciones aprendidas” del CCPC, 6 de junio de 2001). El ACAAN exige al Consejo tomar la decisión de publicar expedientes de hechos concluidos normalmente dentro del término de 60 días. Considerando cuán importante es la oportunidad para que el proceso sea creíble, el CCPC respetuosamente recuerda al Consejo estos requisitos del procedimiento y le solicita renueve su compromiso de adherirse a estos plazos.

Visibilidad, transparencia y difusión

- Es preciso mejorar la presencia de la CCA y la visibilidad de su proceso de peticiones ciudadanas. La ciudadanía de los tres países tiene muy poco conocimiento del proceso; luego entonces, la CCA necesita mayor difusión pública para informar de su trabajo en general y del proceso de peticiones ciudadanas en particular. Para la difusión activa de dicho proceso se necesitaría, por ejemplo, que la CCA desarrollara un programa de divulgación que incluya la elaboración de material en lenguaje sencillo que contenga: 1) los criterios para la presentación de una petición conforme a los artículos 14 y 15; 2) la explicación de los factores de toma de decisiones que el Secretariado y el Consejo observan durante la revisión y, en su caso, devolución o desestimación de las peticiones, y 3) el tipo de información utilizada en la preparación de un expediente de hechos que se considera confidencial y, por lo tanto, no se puede dar a conocer al público. Los comentarios recibidos por el CCPC señalan que el proceso de peticiones ciudadanas es poco comprensible y muy laborioso; resulta confuso para aquellos para quienes el proceso es nuevo, y además es costoso, en términos de asesoría legal. Por lo anterior, el CCPC recomienda que: 1) se destinen

fondos a talleres regionales a escala trinacional para promover el proceso de peticiones conforme a los artículos 14 y 15, dirigidos a grupos o personas que a la fecha no se han involucrado o participado en el proceso; 2) se elaboren directrices adicionales para personas no versadas en la materia, y 3) se asignen fondos para poder tener un funcionario de la CCA responsable de información a la ciudadanía.

Toma de decisiones

- La independencia del Secretariado es primordial para el proceso de los artículos 14 y 15. El Secretariado es un tercero neutral en el proceso y debe permitírsele que continúe siéndolo, pues de ello depende su credibilidad. Hasta la fecha, el Secretariado ha recibido altas calificaciones de prácticamente todos los revisores por la calidad de su trabajo, y su desempeño ha ayudado al proceso de peticiones ciudadanas a ganar credibilidad entre ONG y especialistas. Los asesores legales especiales son una fuente invaluable de asesoría e información. Además de ser expertos en cuestiones jurídicas y autoridades muy respetadas en la materia, el trabajo que realizan es **voluntario**. La relación especial entre asesores legales y la Unidad sobre Peticiones Ciudadanas es uno de los aspectos del proceso de peticiones ciudadanas que funciona bien y que, en opinión de ex directores de dicha Unidad, ha sido muy eficaz. El CCPC apoya plenamente la existencia de tan distinguido grupo como órgano al que la UPC y el CCPC pueden consultar siempre que lo consideren pertinente.

Seguimiento

- Un precepto básico del ejercicio del poder es que todo proceso debe incluir una etapa de evaluación que permita revisar la eficacia del proceso y derivar lecciones en torno a lo adecuado de su funcionamiento. Las evaluaciones en cuestión pueden ayudar a identificar posibles vías de fortalecimiento del proceso y a incrementar la confianza en éste, involucrando a los ciudadanos más directamente afectados. ¿Cómo llevar a cabo tal seguimiento? El CCPC goza de una posición única para desempeñar este papel gracias a su función como enlace con los ciudadanos de América del Norte. De hecho, involucrar al público en el esfuerzo para comprender cuál es su percepción del proceso de peticiones ciudadanas concuerda con el mandato del CCPC (artículo 16(4) del ACAAN): “asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este Acuerdo [...] así como sobre la aplicación y el desarrollo ulteriores de este Acuerdo”. El CCPC se ha forjado un sólido prestigio como defensor de la ciudadanía y ha demostrado su compromiso con la divulgación pública. También goza de amplia credibilidad como el órgano propicio dentro de la estructura de la CCA para emprender dicho esfuerzo.
- El CCPC arrancará esta iniciativa anual y permanente seleccionando por lo menos un expediente de hechos al año y solicitando los puntos de vista de partes interesadas (ONG, ciudadanía, gobierno, etc.) con respecto a:
 - medidas tomadas por una Parte y terceros relevantes con respecto a la aplicación de su legislación ambiental tras la publicación del expediente de hechos;
 - avances logrados en la atención de los asuntos de aplicación identificados en el expediente de hechos al cabo de cierto periodo luego de la publicación del expediente, y
 - mejora de las condiciones y preocupaciones ambientales generales subyacentes que condujeron a que se presentara la petición.

- El CCPC considera firmemente que este tipo de divulgación incrementará la confianza de la ciudadanía en el proceso y dará a la CCA y a otros un mejor sentido de su eficacia. Además, puede conducir a mejoras concretas en el proceso al brindar a la CCA la oportunidad de aprender de experiencias pasadas y utilizar estos conocimientos para implementar el proceso con mayor eficacia en el futuro.

Resolución de Consejo 00-09

- En 2004 el CCPC notificó al Consejo (**Recomendación al Consejo 04-03 “Revisión del funcionamiento de la Resolución de Consejo 00-09 sobre asuntos relativos a los artículos 14 y 15 del Acuerdo”**) su intención de revisar la Resolución 00-09. Considerando que tal revisión cumple con los principios de transparencia, difusión y participación del trabajo del CCPC (Plan Estratégico del CCPC para 2006-2011), el Comité propone llevarla a cabo con miras a recopilar una lista de los asuntos detectados, elaborar un inventario de las “opciones de solución” identificadas e implementadas, y poner al día respecto del estado de las preocupaciones planteadas.

**Aprobada por los miembros del CCPC
27 de febrero de 2008**