

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y su conflicto de intereses inherente

Informe final

Septiembre de 2004

**Preparado por:
Gustavo Carvajal Isunza**

Índice

Introducción.....	3
1. Antecedentes.....	4
1.1 Lecciones aprendidas: peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte	4
1.2 Informe final: asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte	4
1.3 Recomendación al Consejo 03-05.....	5
1.4 Análisis del CCPC sobre los artículos 14 y 15: surgimiento de la percepción de “conflicto de intereses del Consejo”	5
1.5 Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED)	6
1.6 Sesión ordinaria del CCPC en junio de 2004	7
2. Funciones conflictivas del Consejo en términos del ACAAN.....	7
2.1 Artículo 10(1)(d)	8
2.2 Artículo 9(5)(c)	8
2.3 Artículo 15(2).....	9
2.4 Artículo 10(1)(c)	9
2.5 Artículo 15(7).....	10
3. Modelos institucionales	11
3.1 La Unión Europea	11
3.1.1 Antecedentes.....	11
3.1.2 La Comisión Europea	12
3.1.3 Reclamaciones ante la Secretaría General de la Comisión	13
3.1.4 Reclamaciones ante el Ombudsman europeo.....	13
3.1.5 Proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa.....	14
3.1.6 El Consejo Europeo	14
3.1.7 La Comisión Europea	14
3.2 Requisitos de acreditación internacional de Organismos de Certificación.....	14
3.3 Capítulo 11 del TLCAN	16
Conclusión.....	18
Recomendaciones	18
Anexo: Funciones del Consejo en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.....	22

Introducción

El propósito del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) es alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en los territorios de las Partes, para el bienestar de las presentes y futuras generaciones.¹ El objetivo es ayudar a fortalecer la cooperación entre las Partes y el cumplimiento, además de promover la transparencia y la participación ciudadanas en relación con las mejoras del medio ambiente, los reglamentos, procedimientos y políticas.² El ACAAN resultó innovador al vincular la cooperación ambiental con las relaciones comerciales y las preocupaciones públicas; de ahí la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) para ocuparse del manejo de las múltiples cuestiones ambientales de América del Norte.³

El objetivo del presente informe es doble: (i) identificar las partes del ACAAN en que la existencia de un conflicto de intereses parece inherente en el texto, cuando no es claro si el Consejo actúa como organismo independiente de las Partes, y (ii) recomendar formas de manejar y minimizar el conflicto de intereses que puede existir entre el Consejo y las Partes en la aplicación del ACAAN.

Es un principio bien establecido del derecho internacional que las partes firmantes y el organismo creado por el acuerdo (la CCA y el ACAAN, en este caso) deben interpretar el acuerdo según el significado llano de su texto y según sus objetivos y propósitos;⁴ esta propuesta de proyecto se evaluó de manera imparcial de acuerdo con dicha lógica.

El autor agradece a Darío Olivas, Lucero Ramírez y Roberto Torres sus útiles sugerencias y comentarios en la preparación del presente documento.

¹ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), 8 y 14 de septiembre de 1993, resumido del Preámbulo.

² Id., del art. 1.

³ Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental: diez años de cooperación ambiental en América del Norte, p. Iv y 2.

⁴ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1155 U.N.T.S 331, 8 I.L.M. 679 (1969).

1. Antecedentes

1.1 Lecciones aprendidas: peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

En junio de 2001, el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) dio a conocer su informe final de Lecciones Aprendidas: peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). En este informe se revisaron los registros disponibles de las peticiones ciudadanas a partir de 1995; se identificaron las fortalezas y debilidades, y se hicieron sugerencias sobre cómo hacer el proceso de los artículos 14 y 15 más oportuno, abierto, equitativo y eficiente.

Las siguientes “lecciones aprendidas” del Informe son pertinentes para el presente texto:

- La ciudadanía [ed: el informe se refiere en realidad a las ONG] de cada uno de los países del ACAAN ha recurrido constantemente al proceso de los artículos 14 y 15 cuando han considerado que los correctivos ambientales que se aplicaban a escala nacional no eran suficientes para responder a sus quejas.⁵
- El Secretariado debe contar (y ser percibido) con independencia al tomar sus decisiones respecto a las peticiones, lo adecuado de las respuestas de las partes, las recomendaciones al Consejo y la elaboración de los expedientes de hechos.⁶
- Las decisiones del Consejo de no aceptar una recomendación para elaborar un expediente de hechos debería razonarse, ser informativa y abierta, estableciendo las razones sustantivas.⁷
- Debe eliminarse el plazo de prohibición de que el Secretariado informe sobre las razones para recomendar la elaboración de un expediente de hechos.⁸

1.2 Informe final: asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

En octubre de 2003, el Instituto de Legislación Ambiental (*Environmental Law Institute*, ELI), por instrucciones del CCPC, preparó un informe que analiza las implicaciones jurídicas y de política respecto de las resoluciones de Consejo sobre limitación del alcance de los expedientes de hechos en el caso de cuatro peticiones.

Las conclusiones de ELI están estrechamente relacionadas con el asunto del conflicto de intereses inherente en el ACAAN.

ELI concluyó que las resoluciones de Consejo que limitan el alcance de los expedientes de hechos por parte del Secretariado disminuyeron el potencial de los expedientes de hechos para exponer de manera completa las cuestiones planteadas y limitaron también su utilidad para los

⁵ P. 13 *in fine*.

⁶ P. 14, segundo párrafo.

⁷ P. 16, primer párrafo.

⁸ P. 16, segundo párrafo.

peticionarios.⁹ Como consecuencia, el Consejo disminuyó el potencial de los expedientes de hechos para evidenciar omisiones generalizadas en la aplicación, con lo que se amenazó la independencia del Secretariado y la credibilidad del proceso.

ELI consideró además que “el que el Consejo defina el alcance de un expediente de hechos permite en efecto a la Parte —contra la que la petición ha sido dirigida— dictar a través del Consejo la forma en que las imputaciones habrán de investigarse.”¹⁰

Respecto de las facultades del Consejo en el ACAAN para limitar el alcance de los expedientes de hechos o requerir de los peticionarios la presentación de información adicional, el informe concluye que, aunque el texto del Acuerdo no es concluyente, las resoluciones del Consejo parecen una contravención del espíritu del ACAAN ya que minan sus principios de participación ciudadana y transparencia.¹¹

En el mismo sentido, el texto del ACAAN parece considerar que “es función del Secretariado” determinar el alcance de las investigaciones o determinar el umbral de las evidencias, sin que dichas decisiones correspondan a “[...] un Consejo políticamente motivado cuyas prácticas mismas de aplicación son el objeto de la investigación.”¹²

1.3 Recomendación al Consejo 03-05

El 17 de diciembre de 2003, el CCPC recomendó con firmeza al Consejo que se abstuviera de limitar el alcance de expedientes de hechos presentados para decisión por el Secretariado. Esta recomendación se apoyó principalmente en el informe de Lecciones aprendidas del CCPC y el informe de ELI.

El CCPC mencionó el surgimiento de una percepción de que el Consejo se encuentra en conflicto de intereses y que, durante la reunión pública efectuada en Montreal el 2 de octubre de 2003, se pidió específicamente al CCPC que planteara este asunto al Consejo.

En dicha reunión pública se observó que “[...]Está resultando difícil para el Consejo diferenciar sus diferentes funciones, cuando actúa como Consejo y cuando lo hacen como Partes en lo individual.”

1.4 Análisis del CCPC sobre los artículos 14 y 15: surgimiento de la percepción de “conflicto de intereses del Consejo”

Como resultado de la preocupación de que los intereses de las Partes en lo individual se estuvieran reflejando en las resoluciones del Consejo, el CCPC decidió emprender un análisis sobre el posible conflicto estructural de intereses en el ACAAN, con el fin de formarse una

⁹ P. iv y 37.

¹⁰ P. 18 tercer párrafo.

¹¹ P. 38.

¹² P. 39 primer párrafo.

opinión sobre cómo proceder y hacer recomendaciones al Consejo. En la medida en que dicho análisis está en proceso de redacción, se revisó un borrador que nos fue proporcionado.¹³

El análisis cubre el proceso de los artículos 14 y 15 y se destaca que, aun cuando el Consejo hizo uso de su poder de veto en únicamente dos ocasiones entre 1995 y 2004 al no ordenar la realización de sendos expedientes de hechos, ha sido más frecuente que el Consejo limite el alcance de los expedientes de hechos ordenados o establezca criterios más altos respecto de la información que deben proporcionar los peticionarios. Se incluye también un resumen del estado de las peticiones ciudadanas que concluyeron con expedientes de hechos.

Se menciona al respecto que, desde el punto de vista del Secretariado, los parámetros del ACAAN respecto del alcance del proceso de las peticiones ciudadanas no establecen que únicamente las afirmaciones particulares de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental deban ser objeto de los expedientes de hechos.¹⁴

Luego de enumerar los diversos comentarios recibidos durante la reunión del 4 de diciembre de 2003 respecto de una creciente preocupación ciudadana por el creciente papel del Consejo en el proceso de investigación de hechos, el CCPC concluye que “[...] hay una inherente apariencia de conflicto de intereses al establecer que el Consejo determine si uno de sus países miembros ha cometido omisiones en la aplicación de su legislación ambiental.”¹⁵

El documento preliminar incluye diversos ejemplos de otros modelos institucionales y sugerencias sobre posibles soluciones a este problema.

1.5 Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED)

En términos de la Resolución de Consejo 03-02, en junio de 2004 se presentó al Consejo el informe del CRED con una revisión de la aplicación del ACAAN en sus primeros diez años y con recomendaciones para ayudar al Consejo en la definición de la orientación futura de la CCA.

El capítulo 5 del Informe del CRED analiza las relaciones entre las principales instituciones creadas por el ACAAN. Respecto del Consejo, el informe observa que “[...] Los asuntos que los ministros aportan a la mesa de la CCA son más reflejo de sus agendas internas que de sus prioridades en el ámbito de América del Norte.”¹⁶

Se explica que en la medida en que la mayor parte de la participación de los ministros en la CCA se ha delegado a los representantes alternos o al Comité Permanente General, y debido a la falta de orientación al interior de la CCA y el vacío de liderazgo en el Consejo, la función principal de los representantes alternos ha consistido en la protección de los intereses de sus respectivos países.¹⁷

¹³ Se revisó la versión del 28 de abril de 2004.

¹⁴ P. 5.

¹⁵ P. 7.

¹⁶ P. 30.

¹⁷ P. 31.

El Informe del CRED señala que las Partes no han favorecido un Secretariado fuerte y que exmiembros del Consejo consideran que existe una relación inversa entre sus funciones y las del Secretariado.¹⁸

Existe también preocupación de que el Consejo esté ejerciendo demasiada influencia en la administración de los artículos 14 y 15 y que ello ha generado fricción entre las partes, el Secretariado y el CCPC.¹⁹

1.6 Sesión ordinaria del CCPC en junio de 2004

Durante su sesión ordinaria de junio en Puebla, México, en junio de 2004, el grupo de trabajo del CCPC llegó a la conclusión de que existe la posibilidad de que el Consejo esté en conflicto de intereses y que el asunto es si el Consejo está tomando decisiones independientes o no.

Es de destacar que desde su sesión ordinaria 04-01 efectuada en Oaxaca, México, el CCPC acordó en principio en analizar la percepción creciente de que el Consejo se encuentra en conflicto de interés, pero esta decisión se pospuso hasta recibir una respuesta a la Recomendación al Consejo 03-05.

Se acordó que el análisis debía incluir propuestas sobre cómo manejar todo posible conflicto de intereses inherente en el ACAAN y hacer sugerencias sobre cambios operativos factibles que pudieran mejorar la toma de decisiones, con el fin de ayudar al CCPC a hacer recomendaciones específicas al Consejo sobre los cambios operativos.

2. Funciones conflictivas del Consejo en términos del ACAAN

Esta sección contiene el análisis de las funciones del Consejo a la luz de un conflicto de intereses inherente en el ACAAN. Se argumenta que aunque el ACAAN se refiere a cinco diferentes instancias –Partes, Consejo, Secretariado, CCPC y ciudadanía–, los argumentos de conflicto de intereses se han centrado en el Consejo, ya que las Partes tienen dificultad para diferenciar sus funciones, cuando están actuando de manera colectiva como Consejo o como los gobiernos de los países signatarios en lo individual.

Con esa perspectiva, se revisó el texto del ACAAN con el fin de recopilar todas las funciones del Consejo para un análisis ulterior. Como anexo se presenta un resumen de las funciones del Consejo en términos del ACAAN.

Se efectuó en seguida un análisis de las funciones del Consejo con el fin de identificar cuál de ellas podría ser fuente de confusión de la función del Consejo, en particular respecto de las determinaciones de los artículos 14 y 15.

¹⁸ P. 32.

¹⁹ Ídem.

2.1 Artículo 10(1)(d)

El artículo 10 del ACAAN contiene la lista de las funciones del Consejo. En el párrafo (1)(d), se faculta al Consejo para “tratar las cuestiones y controversias que surjan entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación” del ACAAN.

Ello pone al Consejo a cargo de la más alta y más importante de las responsabilidades, al corresponderle tomar las decisiones sobre la orientación del ACAAN mediante la interpretación de su texto y el dictamen sobre la forma de su aplicación.

Estas responsabilidades, sin embargo, podrían ejercerse de una forma inadecuada, ya que del texto del artículo no queda claro si la referencia a las Partes se hace como miembros del Consejo o como gobiernos en lo individual.

Si se toma en cuenta que el Artículo se refiere a las funciones del Consejo, podría entenderse que la referencia se hace a las Partes como miembros del Consejo. Si ese es el caso, el término “Partes” pudo haberse usado como sinónimo de “miembros del Consejo”, lo que muestra que no hay claridad suficiente respecto de dónde se encuentra la línea divisoria entre la función como Parte y como miembro del Consejo.

El término “Partes,” por otro lado, podría entenderse como las naciones del ACAAN, con lo que el artículo 10(1)(d) podría estar creando la posibilidad de un conflicto de intereses, ya que las disputas de interpretación o aplicación podrían ser planteadas por una Parte y no por un miembro del Consejo, lo que haría mucho más probable que la disputa involucrara intereses particulares de las Partes.

Esta situación, además, podría reflejarse en las determinaciones del Consejo en términos del artículo 10(1)(d), en perjuicio de los principios y metas del ACAAN.

2.2 Artículo 9(5)(c)

De acuerdo con este Artículo, el Consejo puede emprender cualquier acción en el ejercicio de sus funciones a condición de que las Partes estén de acuerdo.

Al igual que en el caso del artículo 10(1)(d), puede inducir a confusión el que el término “Partes” puede interpretarse en dos sentidos diferentes.

Si por “Partes” debemos entender a los miembros del Consejo –tomando en cuenta que el artículo se refiere a la estructura y procedimientos del Consejo— una vez más podría surgir la confusión, lo que hace más difícil distinguir entre las dos funciones asignadas a las Partes en términos del ACAAN.

Asimismo, si por “Partes” debemos entender las naciones del ACAAN, del artículo podrían derivarse las siguientes conclusiones:

- a) Las acciones del Consejo en ejercicio de sus funciones están limitadas a lo que las Partes puedan acordar, de modo que el Consejo no puede ser un órgano independiente con respecto a las Partes.
- b) Las Partes están facultadas para alcanzar acuerdos externos respecto de acciones del Consejo, mismas que resultan de cumplimiento obligatorio para el Consejo.
- c) En la medida en que hay acuerdos que se toman al exterior del Consejo, nada garantiza que las Partes considerarán los objetivos y metas del ACAAN.

En conclusión, la falta de claridad del artículo 9(5)(c) podría conducir a un conflicto de intereses al interior del Consejo y sus miembros.

2.3 Artículo 15(2)

Este Artículo indica que el Secretariado preparará un expediente de hechos si el Consejo, mediante voto de dos terceras partes de sus miembros, así se lo ordena.

Ni el artículo 15 ni el texto completo del ACAAN establecen parámetros o criterios para orientar al Consejo respecto de las determinaciones del Secretariado cuando recomienda la elaboración de un expediente de hechos. Se otorga al Consejo una discreción absoluta para decidir si se ordena o no la preparación del expediente de hechos. Lo que es más, el Consejo no está obligado a explicar sus determinaciones en términos del artículo 15(2).

Además, aparentemente el Consejo ha entendido que el artículo 15(2) lo faculta para limitar el alcance del proceso de investigación de hechos del Secretariado al estrechar el alcance de los alegatos originalmente presentados. Aunque el Consejo no ha pronunciado interpretación alguna respecto de este asunto, ello puede inferirse de algunas de sus determinaciones.

Aunque el ACAAN nada dice respecto de este asunto, y no hay conclusiones definitivas que puedan derivarse de una interpretación literal de su texto, existe la percepción de que el Consejo está, de alguna manera, “manejando” el proceso de investigación factual.

Aunque no puede afirmarse que el artículo 15(2) aliente a las Partes a un mal uso del poder discrecional otorgado al Consejo, la ausencia de claridad, criterios y transparencia hace más difícil para las Partes el distinguir su función como miembros del Consejo para actuar en consecuencia.

Esta situación puede también hacer más difícil para los peticionarios, el CCPC y la ciudadanía el detectar cuándo las determinaciones del Consejo están orientadas hacia los intereses individuales de las Partes o con la intención de impulsar el objetivo y propósitos del ACAAN.

2.4 Artículo 10(1)(c)

En este artículo se define al Consejo como el órgano rector de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), con funciones de supervisión del Secretariado.

El Secretariado está concebido en el ACAAN como un órgano independiente con responsabilidades internacionales. En el cumplimiento de sus funciones, el Secretariado no deberá buscar ni recibir instrucciones de nadie fuera del Consejo; las Partes no deberán buscar influir en el director ejecutivo o los miembros del personal del Secretariado.

Si se considera que el Consejo es un órgano integrado por representantes de las Partes, que el Secretariado está a cargo de efectuar las investigaciones respecto de las omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental de las Partes y que el Secretariado está bajo la autoridad única del Consejo, la doble función de las Partes en términos del ACAAN podría constituir un conflicto respecto de las funciones que deberían cumplir como Consejo, haciendo difícil que las Partes dejen de lado sus intereses nacionales a favor de las metas ambientales por el bienestar común establecidas en el ACAAN.

No obstante la legitimidad del Consejo como autoridad máxima en términos del ACAAN, sus poderes sobre el Secretariado en los procesos de los artículos 14 y 15 pueden resultar cuestionables, ya que el ACAAN no establece parámetros en las limitaciones de estos poderes o mecanismos para evitar que las Partes utilicen la autoridad del Consejo para cambiar la orientación de las investigaciones de los expedientes de hechos de acuerdo con el interés particular de una Parte.

El único mecanismo existente puede encontrarse en el artículo 15(2), que evita que una Parte tome determinaciones unilaterales respecto de la elaboración de un expediente de hechos, ya que se requiere de dos tercios de los votos, pero ello no impide que las Partes se pongan de acuerdo sobre el sentido de las resoluciones del Consejo modificando la orientación de las investigaciones de hechos con el fin de autoprotegerse del bochorno público que implicaría un expediente de hechos de amplio alcance.

2.5 Artículo 15(7)

El artículo 15(7) establece que el Consejo puede, con dos tercios de los votos, hacer público el expediente de hechos final, por lo general en los 60 días siguientes a su presentación por parte del Secretariado.

De acuerdo con este artículo, debe entenderse que el ACAAN establece como regla general que los expedientes de hechos no deben hacerse públicos, a menos que el Consejo así lo decida.

La elaboración de un expediente de hechos —una vez cumplidos requisitos específicos— es el objetivo último del proceso de los artículos 14 y 15. Mediante la recopilación informativa, un organismo internacional independiente puede poner en evidencia en el expediente de hechos que una de las Partes está incurriendo en omisiones en la aplicación de su legislación ambiental.

De esa manera, cuando un expediente de hechos, una vez elaborado, no se pone a disposición pública, el más importante mecanismo de aplicación contenido en el ACAAN pierde su propósito, en la medida en que su principal objetivo deja de cumplirse.

Incluso si hasta ahora en cada caso en que se ha pedido al Secretariado que elabore un expediente de hechos el Consejo ha dispuesto su publicación, existe la posibilidad de que no sea así, sin que deba ofrecer razones o explicar su determinación.

De esa manera, el Consejo está investido con una autoridad que puede no solamente contravenir los principios y espíritu del ACAAN, sino ofrecer a las Partes una herramienta para protegerse a sí mismos –al tiempo que supuestamente actúan como miembros del Consejo— de que se les exponga públicamente mediante un expediente de hechos.

3. Modelos institucionales

3.1 La Unión Europea

La Unión Europea busca asegurar la imparcialidad y objetividad en el desempeño de las obligaciones del personal de sus instituciones. Dichas características han de lograrse sin que importe la nacionalidad de los miembros de las Instituciones Europeas. Con ese fin, la Unión ha adoptado varios documentos legales que se revisarán brevemente en esta sección, al igual que los mecanismos para su aplicación.

3.1.1 Antecedentes

El Tratado de Maastricht²⁰ faculta al Ombudsman Europeo a examinar quejas de los ciudadanos de la Unión en casos de posible mala administración.²¹ Por consecuencia, el Ombudsman puede iniciar por iniciativa propia una investigación sobre el asunto del caso.

Como resultado de dicha investigación, el Ombudsman puede presentar recomendaciones al Parlamento Europeo con una demanda de resolver las prácticas de mala administración en las instituciones y organismos europeos.

Para finales de 1998 el Ombudsman inició una investigación, luego de quejas de numerosos ciudadanos europeos respecto de los deberes administrativos del personal comunitario. El Ombudsman concluyó que cada institución u organismo europeo tenía sus propias reglas y prácticas a ser tomadas en cuenta por el respectivo personal, en casos de preguntas o quejas de la ciudadanía.

En consecuencia, el Ombudsman recomendó la redacción de un Código de Buena Conducta Administrativa²² común para todas las instituciones y organismos europeos. El Parlamento Europeo dio una recepción muy favorable a esta propuesta debido a las siguientes razones:

Dicho código resultaría de utilidad para los funcionarios europeos al ocuparse de quejas, solicitudes y preguntas de los ciudadanos. Ese sería el caso en la medida en que para todos quedaría claro qué reglas comunes deberán respetar al tratar con la ciudadanía. Además, sabrían

²⁰ Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

²¹ Mala administración implica gestión pobre o errónea. Ello ocurre si una institución omite hacer algo que debió hacer, si lo hace de modo equivocado o si hizo algo que no debió hacer.

²² Código de Buena Conducta Administrativa: relaciones con el público, adoptado el 13 de septiembre de 2000.

también que al desempeñar los deberes como funcionarios europeos de ellos se espera una actuación independiente y objetiva.

Por otra parte, un código de acceso público permitiría mantener informados a los ciudadanos respecto de las normas de buenas prácticas administrativas que deben esperarse de toda institución u organismo europeo, lo mismo que de sus funcionarios.

Como lo propuso el Ombudsman, el Código fue adoptado el 13 de septiembre de 2000. El Código está contenido en un reglamento con base en el artículo 308 del Tratado y, por tanto, forma parte de la legislación principal comunitaria.

El objetivo del Código es ser de aplicación común y obligatoria a todas las instituciones y organismos de la Unión y a todos los funcionarios.

3.1.2 La Comisión Europea

El Tratado de Maastricht hace alusión especial al requisito de que los miembros de la Comisión desempeñen sus responsabilidades en el interés general de la Comunidad. Es decir que los miembros de la Comisión “deberán ser elegidos con base en su capacidad general y su independencia deberá quedar fuera de duda”. En el desempeño de sus responsabilidades, además, “no deberán solicitar ni aceptar instrucciones de gobierno alguno o de ninguna otra institución”. Tendrán, en otras palabras, la obligación de actuar con independencia, objetividad e imparcialidad, sin importar su país de origen.

En otro orden de ideas, se reformó el Código de Conducta de los Comisionados. La intención de esta reforma fue asegurar la imparcialidad de los comisionados mediante la codificación de ciertas disposiciones relacionadas con el desempeño de sus responsabilidades. Las disposiciones sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios y exfuncionarios tenían la intención de clarificar y evitar conflictos de interés.

Se procura que los funcionarios en activo no se ocupen de ningún asunto en el cual tengan un interés directo o indirecto, en particular un interés familiar o financiero. Más en particular, se clarificaron los siguientes aspectos: actividades externas, cargos políticos e intereses de negocios.

Además, durante dos años posteriores a su retiro, no se permite a los exfuncionarios participar en ninguna actividad en la que se ocuparon de manera activa en su capacidad oficial durante los tres años previos de servicio y de la que pudiera derivarse conflicto de intereses.

Más en lo particular, el Código de Conducta referido establece que:

- a) Los funcionarios de la Comisión no podrán ejercer ningún puesto público de ningún tipo.
- b) En el desempeño de sus funciones los miembros deberán considerar únicamente los intereses de la institución.
- c) Por último, establece que los Miembros están sujetos a las mismas reglas de ética profesional que todo el personal de la Comisión.

Al ser este el caso, es evidente que el Código de Conducta de los miembros de la Comisión es paralelo con el Estatuto de los funcionarios de las comunidades europeas²³ y al Código de Buen Comportamiento Administrativo²⁴ basado también en el artículo 283 del Tratado. Ambos textos recalcan la importancia de la objetividad e imparcialidad de todo el personal. Lo que es más, el Código establece que:

“El personal actuará siempre con objetividad e imparcialidad, en pos del interés comunitario y del bien común. Actuará independientemente dentro del marco de la política fijada por la Comisión y su conducta nunca se guiará por el interés personal o *nacional* ni la presión política”. (Cursivas agregadas)

3.1.3 Reclamaciones ante la Secretaría General de la Comisión

Con el fin de asegurar el cumplimiento de estos preceptos el referido Código de Buena Conducta Administrativa incluye la posibilidad de presentar reclamaciones sobre una eventual infracción de los principios establecidos en el Código.

La reclamación deberá presentarse antes la Secretaría General de la Comisión, misma que puede presentarse en una carta ordinaria o en un formato especial, impreso o por medios electrónicos. El formato no es obligatorio, pero se diseñó para ayudar a que las reclamaciones se presenten de una manera estructurada.

La queja se canaliza oportunamente al funcionario responsable de los varios departamentos de la Comisión. Por último, el director o el jefe del Departamento investiga los méritos de la reclamación y da una respuesta por escrito al quejoso en un plazo de dos meses.

3.1.4 Reclamaciones ante el Ombudsman europeo

Los ciudadanos o residentes de un estado miembro de la UE pueden también presentar una reclamación ante el Ombudsman europeo. Las empresas, asociaciones y otras instancias con oficina registrada en la Unión pueden también quejarse ante el Ombudsman. Las reclamaciones pueden referirse a mala administración en las actividades de las instituciones y organismos de la Unión Europea en términos del artículo 195 del mencionado Tratado y el Estatuto del Ombudsman.

Para presentar una reclamación es necesario escribir al Ombudsman en cualquiera, estableciendo con claridad el motivo de la queja, contra qué institución u organismo de la Unión Europea se presenta la queja así como las bases de la misma.

La reclamación referida debe presentarse a más tardar a los dos años de la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos que la motivan. No es obligatorio, sin embargo, que la parte quejosa sea parte individualmente afectada por la mala administración.

²³ Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, adoptado el 22 de marzo de 2004.

²⁴ Al principio la Comisión se resistió a adoptar el Código de Buen Comportamiento Administrativo debido a que contaba ya con otro Código. Sin embargo, la Comisión finalmente incluyó en el Código de Conducta de los Comisionados una referencia al más general Código de Comportamiento Administrativo.

El Ombudsman no se ocupa de asuntos pendientes ante tribunales o que han sido objeto de un arreglo judicial. No obstante, con el fin de presentar de manera adecuada el reclamo frente al Ombudsman, es obligatorio que el quejoso haya establecido contacto previo con la institución u organismo concerniente.

El Ombudsman, por último, analiza la queja y se informa al quejoso de los resultados de la investigación. La reclamación se puede presentar por escrito en una carta dirigida al Ombudsman o en un formato especial.

3.1.5 Proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa

El Proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa²⁵ no es aún de aplicación obligatoria pero constituye la disposición más reciente de un posible futuro marco institucional para la UE.

Dos de las instituciones incluidas en el Proyecto de Tratado contienen disposiciones legales orientadas a fomentar el cumplimiento imparcial de las responsabilidades de los miembros. Estas instituciones son el Consejo Europeo y la Comisión Europea.

3.1.6 El Consejo Europeo

El artículo 21, sección 3, del Proyecto de Tratado indica que “El presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer un mandato nacional”. La disposición tiene el objetivo de evitar que el presidente se sienta vinculado por una tendencia nacional al ocuparse de las responsabilidades europeas.

La sanción por el desacato de esta disposición es que el Consejo Europeo pueda dar por concluido el mandato del Presidente, ya que la infracción se considera un serio problema de conducta de la Presidencia.

3.1.7 La Comisión Europea

El artículo 25, sección 4, del Proyecto establece que los miembros de la Comisión “no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ningún órgano”. De modo expreso, además, se indica que “en el desempeño de sus responsabilidades la Comisión actuará con absoluta independencia”. Estos preceptos mantienen coherencia con el Tratado de Maastricht actualmente en vigor.

3.2 Requisitos de acreditación internacional de Organismos de Certificación

Los organismos de certificación pueden ser entidades privadas o gubernamentales²⁶ a cargo de la determinación de que productos, servicios o sistemas de terceros cumplen con requisitos técnicos

²⁵ Proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa, firmado en Bruselas el 18 de julio de 2003.

²⁶ Las referencias siguientes a organismos de certificación se refieren en exclusiva a los de entidades privadas.

obligatorios. Cuando se determina el cumplimiento un organismo de certificación extiende un certificado al respecto.

El certificado de cumplimiento puede ser utilizado por dichas terceras partes como prueba legal de la conformidad de sus productos, servicios o sistemas, con los requisitos técnicos obligatorios pertinentes.

Para que un organismo pueda extender certificados de cumplimiento, debe antes obtener una acreditación de una entidad pertinente. La acreditación se extiende únicamente luego de que el organismo ha cumplido diversos requisitos.

Los organismos de certificación están básicamente compuestos de áreas de gestión y áreas técnicas, con posibles intereses encontrados (intereses comerciales o empresariales contra objetividad técnica), que pueden generar conflictos. Los requisitos de acreditación tienen la intención de prevenir este conflicto, al asegurar que la objetividad técnica prevalezca respecto cualquier otro interés.

Los requisitos de acreditación han sido estandarizados vía organizaciones internacionales --entre ellas la Organización Internacional de Normalización o el Foro Internacional de Acreditación-- y se han recopilado en regulaciones internacionales no obligatorias, como la Guía ISO/IEC 62:1996 (“Guía **ISO 62**”)²⁷ o la Guía IAF para la aplicación de la Guía ISO/IEC 62:1996 (“Guía de la **IAF**”).

Para fines del presente documento los requisitos de acreditación internacional de imparcialidad e independencia son pertinentes en la medida en que ilustran la forma en que, al interior de los organismos de certificación, se previenen los posibles conflictos de intereses.

De acuerdo con la Guía ISO 62 y la Guía IAF, los organismos de certificación deben constituirse como entidades legales y deben asegurar la imparcialidad e independencia en su organización interna al tomar decisiones respecto de certificación o auditoría.

Para ello, deben cumplirse las siguientes condiciones:

- a) Todas las partes con interés sustantivo deben tener una participación formal en la estructura del organismo de certificación --por ejemplo mediante la creación de un comité interno-- ya que ello se considera una garantía de imparcialidad. Ello debe quedar asentado en los reglamentos de la organización o en cualquier otra forma que evite modificaciones estructurales que puedan comprometer la imparcialidad.

Debe mantenerse equilibrio entre los diversos intereses al interior del comité, de modo que se evite que alguno de ellos predomine.

- b) El comité de certificación debe estar separado de la administración, con el fin de prevenir presiones de tipo comercial, financiero o de otro tipo de los propietarios, accionistas,

²⁷ Esta Guía presenta los requisitos generales para organismos que operan evaluación y certificación o registro de sistemas de calidad.

consejo de dirección o cualquier otro interés particular del organismo de certificación que puedan poner en riesgo la objetividad de las decisiones técnicas.

Este requisito es particularmente importante cuando el apoyo financiero para el organismo de certificación proviene de un accionista, dirigente o parte tercera relacionada.

- c) Si el organismo de certificación es parte de una organización de mayor envergadura, debe probarse que no existe conflicto de intereses mediante una definición clara de los vínculos.
- d) Los organismos de certificación deben contar con políticas y procedimientos para resolver apelaciones, quejas y controversias, sin permitir que el personal involucrado participe en las investigaciones, con el fin de asegurar la imparcialidad.

En conclusión, los requisitos de acreditación internacional pueden ayudar en la prevención y solución de los conflictos de intereses inherentes en el ACAAN si se aplicaran a las funciones y relaciones del Consejo (comparado con un comité de certificación interno) y a las Partes (si se les compara con la administración de un organismo de certificación) criterios análogos de imparcialidad e independencia.

3.3 Capítulo 11 del TLCAN

Diversos informes respecto del desempeño del Consejo de la CCA en el proceso de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15 del ACAAN han mencionado que el Consejo ha incurrido en omisiones en la aplicación de los principios de participación pública y transparencia del ACAAN.²⁸

Estos documentos sostienen de manera abierta que los miembros del Consejo han mostrado un conflicto de intereses entre su función como parte de una entidad imparcial encargada de supervisar la aplicación del ACAAN, opuesta a sus funciones como individuos representantes de las Partes del Acuerdo. Evidencia de ello ha sido el que el Consejo en repetidas ocasiones ha reducido el alcance de los expedientes de hechos [respecto del alcance propuesto en las determinaciones] que el Secretariado le ha presentado para consideración. Con ello, el Consejo ha puesto en riesgo la posibilidad de que los expedientes de hechos expongan plenamente la controversia del caso. En particular, estos expedientes de hechos “no pudieron ocuparse de los indicios de omisiones generalizadas en la aplicación de la ley, de los efectos acumulativos que se

²⁸ 1. Lecciones aprendidas: Peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), Informe final presentado al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Comité Consultivo Público Conjunto, 6 de junio de 2001.

2. Recomendación al Consejo 03-05: Limitación del alcance de los expedientes de hechos y revisión del funcionamiento de la Resolución 00-09 del Consejo de la CCA en relación con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

3. Diez años de cooperación ambiental en América del Norte: Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 15 de junio de 2004.

derivan de tales pautas generalizadas, ni de las preocupaciones de los peticionarios sobre la instrumentación de las políticas de aplicación.”²⁹

La siguiente cita apoya dicha afirmación:

“Las resoluciones del Consejo socavan dichos objetivos al disminuir la utilidad de los expedientes de hechos para los peticionarios, imponer criterios de prueba prohibitivos que desalientan las peticiones ciudadanas, amenazar la independencia del Secretariado y, por tanto, su credibilidad ante la ciudadanía y minimizar y acotar la “claridad” que se busca para fomentar la transparencia y mejorar la rectoría ambiental³⁰.”

Por otra parte, la Comisión de Libre Comercio, constituida por exactamente las mismas Partes del ACAAN, ha adoptado interpretaciones de algunas disposiciones del Capítulo Once del TLCAN.³¹ El propósito de estas declaraciones fue clarificar y reafirmar el sentido de ciertos artículos con el fin de incrementar la transparencia en el mecanismo de arbitraje incluido en el capítulo de referencia.

El 31 de julio de 2001, la CLC declaró que nada en el TLCAN impide que las Partes ofrezcan acceso público a los documentos presentados o elaborados por un tribunal del Capítulo Once. Esta interpretación busca fortalecer la participación pública en este arbitraje y, con ello, mayor transparencia.

El 7 de octubre de 2003, la CLC declaró que nada en el TLCAN limita la discreción del tribunal del Capítulo Once de aceptar comunicaciones por escrito de una parte no contenciosa o de cualquier nacional de las Partes. La Parte o persona interesada en presentar una declaración al tribunal puede solicitar la autorización para ello. La declaración de la CLC, por demás, recomienda a los tribunales que acepten esta participación del público y de las partes no contenciosas.

En vista del impulso hacia la transparencia y la participación pública que la CLC ha dado al mecanismo de arbitraje del Capítulo Once del TLCAN, es posible que un tratamiento similar a los expedientes de hechos derivados de los artículos 14 y 15 del ACAAN podría ayudar a resolver la cuestión del conflicto de intereses que, en apariencia, aqueja al Consejo de la CCA en el desempeño de sus responsabilidades. Una solución a este conflicto protegería la integridad del proceso de peticiones ciudadanas en términos del ACAAN. Además, la credibilidad del proceso está siendo minada con la evidencia de la falta de transparencia del Consejo. La adopción, por tanto, del mecanismo ahora instaurado en el Capítulo Once en el proceso de peticiones ciudadanas del ACAAN podría ser una solución viable a la percepción incipiente de conflicto de intereses que enfrenta el Consejo.

²⁹ Informe final: Asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, Environmental Law Institute, Washington DC, 31 de octubre de 2003.

³⁰ Idem.

³¹ 1. Declaración Conjunta de la Comisión de Libre Comercio sobre el Acceso a Documentos y Nivel Mínimo de Trato Conforme al Derecho Internacional, 31 de julio de 2001.

2. Declaración conjunta de la Comisión de Libre Comercio sobre la participación de partes no contendientes, 7 de octubre de 2003.

Conclusión

Luego de haber analizado el texto del ACAAN en términos de sus objetivos y propósitos subyacentes, y tomando en consideración los análisis y documentos disponibles,³² además de analizar otros modelos institucionales, es justo concluir que existe un conflicto de intereses inherente en el ACAAN.

Luego de llegar a esta conclusión, es importante que el Consejo comprenda en dónde radica en el ACAAN y sus disposiciones el origen de este conflicto de intereses. En última instancia, la comprensión de dicho conflicto de intereses ayudará al Consejo a ocuparse del mismo y aligerarlo. Las siguientes recomendaciones están orientadas a ayudar en ese proceso.

Recomendaciones

1. Clarificación de las funciones asignadas al Consejo y las Partes por medio de una declaración de interpretación de varios artículos del ACAAN

El objetivo y propósito del ACAAN es promover y alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en los territorios de las Partes, para el bienestar de las presentes y futuras generaciones. Como parte de este objetivo, se faculta al Consejo con la más importante de las obligaciones de supervisar, interpretar y garantizar que todas las Partes se rijan por el Acuerdo. Al analizar el texto del ACAAN, en particular los artículos 9 y 10, puede argumentarse que existe mucha confusión respecto del uso intercambiable de los términos Consejo y Partes. Los artículos 9 y 10 muestran cierta inconsistencia en lo que se refiere al uso de los términos, tanto en lo individual como de forma colectiva. En sus términos actuales, los artículos 9 y 10 resultan en detrimento del ACAAN por la forma en que identifican la estructura, procedimiento y funciones del Consejo. La confusión inherente en estos artículos es respecto de si el Consejo está actuando como representante de las Partes o como una entidad independiente en supervisión de las Partes. Al analizar el uso de los términos es difícil comprender en qué forma el Consejo y las Partes resultan completamente independientes entre sí. Esta ambigüedad, además, da por resultado una impresión de surgimiento de conflicto de intereses.

³² Véase Capítulo I. Antecedentes.

El conflicto puede aligerarse si el Consejo ejerce su función interpretativa contenida en el artículo 10(1)(d) del ACAAN. Se recomienda en particular que el Consejo clarifique la confusión y ambigüedad mediante la interpretación de los artículos 9 y 10. Dicha interpretación deberá establecer las funciones del Consejo *vis a vis* las Partes. La interpretación de estos artículos beneficiará al Consejo al identificar y clarificar la confusión respecto de sus responsabilidades como entidad dependiente o independiente respecto de las Partes. Se prevé, además, que ello ayude al Consejo para establecer bases de rendición de cuentas en las que cada una de las partes interesadas (Partes, Consejo, Secretariado, CCPC y Público) cumpla mejor con sus obligaciones acordadas y actúe de manera independiente, objetiva e imparcial sin que importe la filiación nacional.

2. Deferencia hacia el Secretariado

El 29 de junio de 2001 en Guadalajara, México, el Consejo expresó su apoyo en pro de un proceso de peticiones ciudadanas eficiente. En el mismo sentido, se recomienda que el Consejo, de manera voluntaria, haga mayor deferencia al Secretariado en las decisiones relacionadas con las peticiones y en las recomendaciones de elaboración de los expedientes de hechos. La deferencia al Secretariado beneficiará al Consejo, ya que ayudará a abordar la preocupación de Consejo de facilitar un proceso eficiente de las peticiones. Ayudará también a eliminar todo conflicto de intereses integral con el doble procedimiento de investigación. El doble proceso de investigación fomenta el surgimiento de un presunto conflicto de intereses al interior del ACAAN, lo que por consecuencia acarreará una disminución paulatina de la CCA como sistema de toma de decisiones tripartitas.

3. Necesidad de directrices

Se recomienda el establecimiento de directrices para ayudar a minimizar la posibilidad de conflicto de intereses señalado en el proceso de peticiones y la falta de negativas razonadas. La participación pública es un aspecto fundamental del ACAAN. El debilitamiento de la confianza pública en el proceso estructural puede resultar en una alianza frustrada con el público. Las directrices pueden resultar de utilidad para evitar la percepción presunta de estar siendo objeto de engaño en un proceso oculto, lo cual en su momento permitirá mejorar la participación pública.

a. Peticiones

Se propone que el Consejo establezca directrices claras respecto de cuando y cómo puede ejercer su criterio respecto de la difusión pública de las peticiones.

b. Negativas razonadas

Se propone también que el Consejo debiera dar a conocer públicamente las razones por las cuales rechaza la elaboración e investigación de un expediente de hechos o limita su alcance. Una forma de difusión y de aumento de la transparencia puede ser mediante la discusión del asunto en una reunión de Consejo. Otra forma de difusión sería especificar un foro o sesión de Consejo en el que se expliquen las razones de las negativas, mismas que, además, podrían publicarse por escrito para hacer más fácil su consulta.

Ello, sin embargo, con la salvedad de que la publicación de un razonamiento de negativa no es una forma de establecimiento de precedentes legales, sino más bien una forma de ayudar a los investigadores en los varios aspectos de sus tareas y de fomentar que los futuros peticionarios se compenentren más con el proceso.

4. Imparcialidad

Se recomienda que el Consejo asuma una función imparcial al interior de la estructura de la CCA. El Consejo deberá fomentar que la CCA se gobierne como un sistema tripartito. Como se indicó antes, el uso intercambiable y ambiguo de los términos Consejo y Partes ha creado un inevitable conflicto de intereses. Incluso si el Consejo está actuando dentro de la CCA como autoridad estrictamente independiente, de manera inadvertida sus acciones pueden ser interpretadas en sentido inverso.

Para alcanzar una función imparcial, es recomendable la utilización de un enfoque objetivo. La evaluación del funcionamiento de modelos institucionales comparables, sus códigos y directrices puede resultar de utilidad para un análisis de la estructura institucional de la CCA. Una perspectiva objetiva sobre la forma en que otras instituciones se han ocupado o han destacado los conflictos de intereses al interior de su estructura puede resultar de ayuda para el Consejo.

a. La Unión Europea (UE)

La UE se ha ocupado de los posibles conflictos de intereses mediante el establecimiento de códigos de conducta obligatorios para todas las instituciones, organismos de la Unión y sus funcionarios. Podría resultar de utilidad para el Consejo de la CCA la revisión y el análisis del enfoque de la UE como un ejemplo representativo de la forma en que los acuerdos internos pueden ayudar en el cumplimiento de los objetivos que ayudan a asegurar la imparcialidad y al establecimiento de estructuras, reglas y códigos de independencia. Ello podría ayudar al Consejo al permitirle un conocimiento y evaluación indirectos, con una perspectiva externa.

b. Certificación y acreditación

El Consejo podría considerar la creación de un comité interno que ayude a regular las acciones del Consejo. Este comité que se diseñaría para ayudar a estandarizar el objetivo y propósito del Consejo en términos del ACAAN, con el objetivo de ayudar a asegurar que el Consejo actúe con base en las más altas normas. El comité interno funcionaría de modo similar al de un organismo de acreditación, con lo que se ayudaría a disminuir la influencia conflictiva de las Partes.

c. El capítulo 11 del TLCAN

Podría prestarse atención especial al capítulo 11 del TLCAN y a la Comisión de Libre Comercio. El TLCAN y la CLC representan un modelo comparable en funcionamiento, mismo que, en particular respecto del capítulo 11, se ha ocupado de asuntos respecto de:

- 1) Conflicto de intereses;
- 2) Clarificación de artículos, y
- 3) Transparencia

Se recomienda que el Consejo investigue y analice el funcionamiento de la CLC y la forma en que ha efectuado cambios en estas áreas. El Consejo podría también considerar la forma en que los conflictos de intereses en el ACAAN afectan las metas ambientales del TLCAN.

Anexo: Funciones del Consejo en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Artículo 9: Estructura y procedimientos del Consejo

1. El Consejo estará integrado por representantes de las Partes a nivel de Secretaría de Estado o su equivalente, o por las personas a quienes éstos designen.
2. El Consejo establecerá sus reglas y procedimientos.
3. El Consejo se reunirá:
 - (a) por lo menos una vez al año en sesiones ordinarias; y
 - (b) a petición de cualquiera de las Partes, en sesiones extraordinarias.

Las sesiones ordinarias serán presididas sucesivamente por cada una de las Partes.

4. El Consejo celebrará reuniones públicas en el transcurso de todas las sesiones ordinarias. Otras reuniones que se celebren en el transcurso de sesiones ordinarias o extraordinarias serán públicas si así lo decide el Consejo.

5. El Consejo podrá:
 - (a) establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, en grupos de trabajo y de expertos;
 - (b) solicitar la asesoría de personas o de organizaciones sin vinculación gubernamental, incluidos expertos independientes; y
 - (c) adoptar cualquier otra medida en el ejercicio de sus funciones que las Partes acuerden.
6. Todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se tomarán por consenso, a menos que el Consejo decida, o este Acuerdo disponga, otra cosa.
7. Todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se harán públicas, salvo que el Consejo decida, o este Acuerdo disponga, otra cosa.

Artículo 10: Funciones del Consejo

1. El Consejo será el órgano rector de la Comisión y le corresponderá:
 - (a) servir como foro para la discusión de los asuntos ambientales comprendidos en este Acuerdo;
 - (b) supervisar la aplicación de este Acuerdo y elaborar recomendaciones sobre su desarrollo futuro y para este fin, en el plazo de cuatro años después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, el Consejo revisará su funcionamiento y efectividad a la luz de la experiencia obtenida;
 - (c) supervisar al Secretariado;
 - (d) tratar las cuestiones y controversias que surjan entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación del Acuerdo;
 - (e) aprobar el programa y el presupuesto anuales de la Comisión; y
 - (f) promover y facilitar la cooperación entre las Partes respecto a asuntos ambientales.
2. El Consejo podrá examinar y elaborar recomendaciones sobre:
 - (a) técnicas y metodologías comparables para la recolección y el análisis de datos, el manejo de información y la comunicación de datos por medios electrónicos en relación con los asuntos comprendidos en este Acuerdo;
 - (b) técnicas y estrategias para prevenir la contaminación;

- (c) enfoques e indicadores comunes para informar sobre el estado del medio ambiente;
- (d) el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos ambientales internos o acordados a nivel internacional;
- (e) investigación científica y desarrollo de tecnología respecto a asuntos ambientales;
- (f) promoción de la conciencia pública en relación con el medio ambiente;
- (g) cuestiones ambientales en zonas fronterizas o de naturaleza transfronteriza, tales como el transporte a larga distancia de contaminantes del aire y de los mares;
- (h) especies exóticas que puedan ser dañinas;
- (i) la conservación y la protección de la fauna y la flora silvestres así como de sus hábitats y de las áreas naturales bajo protección especial;
- (j) la protección de especies amenazadas y en peligro;
- (k) actividades de prevención y de respuesta a desastres ambientales;
- (l) asuntos ambientales que se relacionen con el desarrollo económico;
- (m) efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida;
- (n) la capacitación y el desarrollo de recursos humanos en materia ambiental;
- (o) el intercambio de científicos y funcionarios ambientales;
- (p) enfoques sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes ambientales;
- (q) recursos nacionales ecológicamente sensibles;
- (r) etiquetado ecológico; y
- (s) otros asuntos que considere adecuados.

3. El Consejo fortalecerá la cooperación para elaborar leyes y reglamentos ambientales, así como para su mejoramiento continuo, especialmente a través de:

- (a) la promoción del intercambio de información sobre criterios y metodologías utilizadas para establecer las normas ambientales internas; y

- (b) el establecimiento de un proceso para elaborar recomendaciones sobre una mayor compatibilidad de reglamentaciones técnicas, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad ambientales, de manera congruente con el TLC, sin reducir los niveles de protección ambiental.
- 4. El Consejo alentará:
 - (a) la aplicación efectiva por cada una de las Partes de sus leyes y reglamentos ambientales;
 - (b) el cumplimiento de dichas leyes y reglamentos; y
 - (c) la cooperación técnica entre las Partes.
- 5. El Consejo promoverá y, cuando proceda, elaborará recomendaciones sobre:
 - (a) el acceso público a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las Partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con dicho acceso; y
 - (b) los límites adecuados para contaminantes específicos, tomando en cuenta las diferencias en los ecosistemas.
- 6. El Consejo cooperará con la Comisión de Libre Comercio del TLC para alcanzar las metas y objetivos ambientales del TLC:
 - (a) actuando como centro de información y de recepción de observaciones de organizaciones y de personas sin vinculación gubernamental, en relación con esas metas y objetivos;
 - (b) proporcionando apoyo en las consultas que se hagan conforme al Artículo 1114 del TLC cuando una Parte considere que otra de las Partes ha renunciado a aplicar una medida ambiental o la ha anulado, o ha ofrecido hacerlo, como forma de alentar el establecimiento, adquisición, expansión o conservación de una inversión de un inversionista, con miras a evitar dicho incentivo;
 - (c) contribuyendo a la prevención o la resolución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente:
 - (i) procurando evitar controversias entre las Partes;
 - (ii) haciendo recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio respecto a la prevención de dichas controversias; y

- (iii) manteniendo una lista de expertos que puedan proporcionar información o asesoría técnica a los comités, grupos de trabajo y otros organismos del TLC;
- (d) examinando sobre una base permanente los efectos ambientales del TLC; y
- (e) apoyando en lo demás a la Comisión de Libre Comercio en asuntos relacionados con el medio ambiente.

7. Reconociendo la naturaleza esencialmente bilateral de muchas cuestiones ambientales transfronterizas y, con vistas a lograr, en los próximos tres años, un acuerdo entre las Partes sobre sus obligaciones de conformidad con este Artículo, el Consejo examinará y hará recomendaciones respecto a:

- (a) la evaluación del impacto ambiental de proyectos sujetos a la decisión de una autoridad gubernamental competente que probablemente tenga efectos transfronterizos perjudiciales, incluida la plena apreciación de las observaciones presentadas por otras Partes y por personas de otras Partes;
- (b) la notificación, el suministro de información pertinente y las consultas entre las Partes en relación con dichos proyectos; y
- (c) la atenuación de los posibles efectos perjudiciales de tales proyectos.

8. El Consejo alentará a cada una de las Partes a establecer procedimientos administrativos adecuados, de conformidad con sus leyes ambientales, que permitan a otra de las Partes solicitar, sobre una base recíproca, la reducción, eliminación o atenuación de la contaminación transfronteriza.

9. El Consejo examinará y, cuando proceda, hará recomendaciones para el otorgamiento por una de las Partes, sobre una base recíproca, de acceso, derechos y recursos ante sus tribunales y dependencias administrativas a las personas en territorio de otra Parte que hayan sufrido, o exista la posibilidad de que sufran un daño o perjuicio causado por contaminación originada en territorio de la Parte, como si el daño o perjuicio hubiera ocurrido en su territorio.

Artículo 11: Estructura y procedimientos del Secretariado

1. El Secretariado será presidido por un director ejecutivo designado por el Consejo por un periodo de tres años, que el Consejo podrá renovar por un término de tres años más. El cargo de director ejecutivo se rotará sucesivamente entre los nacionales de cada una de las Partes. El Consejo podrá remover al director ejecutivo únicamente por causa justificada.

3. El Consejo, mediante voto de dos terceras partes de sus miembros, podrá rechazar cualquier nombramiento que no satisfaga las normas generales. Esta decisión se tomará y mantendrá en términos confidenciales.

4. En el desempeño de sus obligaciones, el director ejecutivo y el personal de apoyo no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo. Cada una de las Partes respetará el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal de apoyo y procurará no influir en el cumplimiento de ellas.
5. El Secretariado brindará apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo y a los comités y grupos establecidos por el mismo, así como de cualquier otra clase que disponga el Consejo.
6. El director ejecutivo presentará al Consejo, para su aprobación, el programa y presupuesto anuales de la Comisión, con disposiciones sobre propuestas de actividades de cooperación y de respuesta del Secretariado a contingencias.

Artículo 12: Informe anual de la Comisión

1. El Secretariado preparará el informe anual de la Comisión conforme a las instrucciones que reciba del Consejo. El Secretariado presentará un proyecto de informe para su revisión por el Consejo. El informe final se hará público.

Artículo 13: Informes del Secretariado

3. El Secretariado presentará su informe al Consejo, que normalmente lo hará público en los 60 días siguientes a su recepción, a menos que el Consejo decida otra cosa.

Artículo 15: Expediente de hechos

2. El Secretariado elaborará el expediente de hechos, si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros.
5. El Secretariado presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos. Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación.
7. Mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podría poner a disposición pública el expediente final de los hechos, normalmente en un plazo de 60 días a partir de su presentación.

Artículo 16: Comité Consultivo Público Conjunto

1. El Comité Consultivo Público Conjunto se integrará por quince personas, salvo que el Consejo decida otra cosa. Cada una de las Partes o, si la Parte así lo decide, su Comité Consultivo Nacional, convocado de conformidad con el Artículo 17, designará un número igual de miembros.
2. El Consejo establecerá las reglas de procedimiento del Comité Consultivo Público Conjunto y éste elegirá a su propio presidente.

3. El Comité Consultivo Público Conjunto se reunirá por lo menos una vez al año durante el periodo de sesiones ordinarias del Consejo y en cualquier otro momento que decidan el Consejo o el presidente del Comité con el consentimiento de la mayoría de sus miembros.

4. El Comité Consultivo Público Conjunto podrá asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este Acuerdo, incluso sobre cualquier documento que se le haya presentado conforme al párrafo 6, así como sobre la aplicación y el desarrollo ulteriores de este Acuerdo, y podrá desempeñar cualquier otra función que le asigne el Consejo.

7. Mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podrá poner los expedientes de hechos a disposición del Comité Consultivo Público Conjunto.

Artículo 21: Suministro de información

1. A petición del Consejo o del Secretariado, cada una de las Partes, de conformidad con su legislación, proporcionará la información que requiera el Consejo o el Secretariado, inclusive:

- (a) pondrá a su disposición, sin demora, cualquier información en su poder que se le haya solicitado para la elaboración de un informe o expediente de hechos, incluso la información sobre cumplimiento y aplicación; y
- (b) hará lo razonable para poner a su disposición cualquier otra información que se le solicite.

2. Cuando una Parte considere que la solicitud de información del Secretariado es excesiva, o indebidamente onerosa, lo podrá notificar al Consejo. El Secretariado revisará la amplitud de su solicitud, a fin de satisfacer las limitaciones que establezca el Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

3. Cuando una Parte no facilite la información solicitada por el Secretariado, aun con los límites estipulados conforme al párrafo 2, notificará sus razones al Secretariado sin demora y por escrito.

Artículo 23: Inicio del procedimiento

3. A menos que decida otra cosa, el Consejo se reunirá dentro de los veinte días siguientes a la entrega de la solicitud y se abocará sin demora a resolver la controversia.

4. El Consejo podrá:

- (a) convocar a los asesores técnicos o crear los grupos de trabajo o de expertos que considere necesarios;
- (b) recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación o a otros procedimientos de solución de controversias, o

- (c) formular recomendaciones,

para ayudar a las Partes a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de la controversia. Las recomendaciones se harán públicas, si así lo decide el Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

- 5. Cuando juzgue que un asunto corresponde propiamente al ámbito de otro acuerdo o arreglo del que sean parte las Partes consultantes, el Consejo les remitirá el asunto para que adopten las medidas que procedan conforme a dicho acuerdo o arreglo.

Artículo 24: Solicitud de integración de un panel arbitral

- 1. Si un asunto no se resuelve en un plazo de 60 días posteriores a la reunión del Consejo conforme al Artículo 23, a solicitud escrita de cualquiera de las Partes consultantes, el Consejo decidirá, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, convocar un panel arbitral para examinar el asunto cuando se alegue la existencia de una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental relativa a los lugares de trabajo, las empresas, las compañías, o los sectores que produzcan bienes o proporcionen servicios.