

Razones del Consejo para, con dos terceras partes de sus votos, girar instrucciones respecto de la petición SEM-11-003 (Protección del oso polar)

En cumplimiento de su compromiso con la transparencia y en su capacidad como órgano rector de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), con la responsabilidad de vigilar la instrumentación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o “el Acuerdo”), el Consejo de la CCA (“el Consejo”), por la presente da a conocer las razones que motivaron las instrucciones que, con el voto mayoritario de dos de sus tres miembros, giró al Secretariado respecto de la petición SEM-11-003 (*Protección del oso polar*).

1. 1. Notificación del Secretariado en apego al artículo 15(1)

En su notificación conforme al artículo 15(1) del ACAAN de fecha 7 de noviembre de 2013, el Secretariado recomendó al Consejo la elaboración de un expediente de hechos sobre las aseveraciones planteadas en la petición SEM-11-003 (*Protección del oso polar*) en cuanto a que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Especies en Riesgo (*Species at Risk Act*, SARA) respecto de la inscripción de la especie *Ursus maritimus* (oso polar) en la lista de especies de preocupación especial.

1. 2. Instrucciones del Consejo al Secretariado

El voto del Consejo fue en contra de autorizar la preparación de un expediente de hechos para la petición en cuestión, con base en la conclusión de que un expediente de hechos conllevaría lo siguiente:

1. duplicaría la información ya brindada en la respuesta presentada por Canadá, como Parte aludida (23 de enero de 2013);
2. generaría información redundante, toda vez que se dispone de información, ya del dominio público, respecto del proceso de evaluación y la aplicación de la mejor información disponible por parte del Comité sobre la Situación de las Especies de Vida Silvestre en Peligro en Canadá (*Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada*, COSEWIC) para la evaluación de la situación que guarda el oso polar, según muestra la carta enviada al Secretariado de la CCA (22 de enero de 2013);
3. rebasaría el alcance del Secretariado de la CCA, en virtud de que el abordaje de algunos de los asuntos que este órgano consideró como “cuestiones centrales abiertas” estaría orientado a obtener información detallada sobre procesos del gobierno para la toma de decisiones y deliberaciones ministeriales cuya divulgación está reservada, lo cual no se permite conforme al artículo 39 del Acuerdo, y
4. daría lugar a un uso ineficaz de los recursos públicos toda vez que se estaría integrando en un documento información que ya forma parte del registro público.

1. 3. Resumen de la carta enviada por el Comité sobre la Situación de las Especies de Vida Silvestre en Peligro en Canadá

El 22 de enero de 2013 el presidente del Comité sobre la Situación de las Especies de Vida Silvestre en Peligro en Canadá (*Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada*, COSEWIC o “el Comité”) emitió una carta en la que describe la función que, en términos de la Ley de Especies en Riesgo (*Species At Risk Act*, SARA), desempeña este organismo, así como la composición y experiencia del Comité, y el proceso que se siguió para evaluar la situación del oso polar como especie de preocupación especial. La carta aborda de forma concreta las aseveraciones del Peticionario respecto de la consideración por parte del COSEWIC, en su evaluación, de la mejor información disponible.

En la carta se explica que el COSEWIC es un órgano consultivo científico, de carácter nacional e independiente, que cada año presenta al ministro de Medio Ambiente los resultados de evaluaciones de especies. Estas evaluaciones corren a cargo de biólogos especialistas y expertos con conocimientos indígenas tradicionales, que integran once subcomités de especialistas y, por ley, deben ejercer su discreción de forma independiente. En relación con el oso polar, el proceso de acopio, revisión y evaluación de la mejor información disponible fue riguroso y congruente con los requisitos previstos en el artículo 15(2) de la SARA. En 2006, después de llevar a cabo un proceso de licitación abierto y competitivo, el COSEWIC encomendó la elaboración de un informe sobre la situación del oso polar. Concluido en 2007, el informe preliminar se distribuyó entre las jurisdicciones de los órdenes federal, provincial y territorial, responsables del ejercicio científico y manejo del oso polar, así como entre consejos de manejo de vida silvestre y científicos independientes, para la obtención de comentarios. Con base en los comentarios y sugerencias recibidos, el informe se sometió a una revisión ulterior, luego de la cual se distribuyó para una nueva ronda de comentarios. La segunda versión preliminar del informe se presentó ante el Comité de Especialistas en Mamíferos Terrestres (*Terrestrial Mammals Specialist Committee*, TMSS), subcomité del COSEWIC responsable de analizar los informes sobre la especie del oso polar. El análisis realizado por este subcomité se centró en el número de ‘unidades designables’, la población disponible y los modelos de efectos del cambio climático, así como en la aplicación de las importantes aportaciones que se obtuvieron basadas en los conocimientos indígenas tradicionales. Como resultado del análisis del TMSS, se trabajó una nueva versión revisada del informe, misma que se distribuyó entre todos los integrantes del COSEWIC para su consideración en el marco de su reunión para la evaluación de la vida silvestre (*Wildlife Assessment Meeting*), celebrada en abril de 2008. Tras prolongadas discusiones en torno a las pruebas presentadas en el informe sobre la situación del oso polar, los integrantes del Comité sometieron a votación las unidades designables y la situación con la que se designaría la especie. Para emitir una decisión al respecto, el COSEWIC requería una mayoría de dos tercios en ambas cuestiones. En resumen, la información utilizada en la evaluación se sometió a varias revisiones por parte de expertos científicos independientes y multijurisdiccionales.

A la carta del COSEWIC se adjuntó un artículo de J. A. Hutchings y M. Festa Bianchet, publicado en 2009 en *Environmental Reviews* (disponible en: www.nrcresearchpress.com/doi/full/10.1139/A09-002), en el que se aborda la metodología científica aplicada por el COSEWIC en las evaluaciones de especies mediante un análisis comparativo de los procesos empleados en Canadá y Estados Unidos, así como por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Los autores del artículo examinan

la evaluación que en 2008 realizó el COSEWIC de la situación que guarda el oso polar y destacan cuatro factores que distinguen el análisis científico de la organización: 1) el uso, en conformidad con las disposiciones de la Ley de Especies en Riesgo, de una más amplia gama de categorías respecto del estado que guardan las especies (categorías de conservación); 2) las diferencias en las definiciones de las categorías de conservación, considerando que en Canadá una amenaza o peligro de extinción se fija a un umbral más alto que depende, en parte, de la ausencia de acciones preventivas previas; 3) la aplicación de criterios cuantitativos similares a los de la UICN, y no de criterios cualitativos, y 4) un enfoque centrado en la distribución geográfica de 13 de las 19 subpoblaciones mundiales de osos polares que existen en territorio canadiense.

El artículo, además, permite esclarecer una aseveración planteada en la petición respecto de la utilización de la “mejor información disponible” y, sobre todo, la afirmación de que, en su evaluación de 2008, el COSEWIC ignoró el estudio de Amstrup *et al.* (2007) sobre los cambios proyectados en el hábitat del oso polar. Al respecto, el artículo aclara que el COSEWIC sí tomó en cuenta dicho estudio y determinó que sus conclusiones sólo podrían considerarse un prototipo, puesto que para el modelo de medición utilizado se requiere que las aportaciones de los distintos expertos participantes se consideren “definitivas” y el estudio de Amstrup *et al.* (2007) presentó únicamente la opinión de un solo experto en osos polares para respaldar sus proyecciones.

En conclusión, el COSEWIC recomendó al ministro de Medio Ambiente la inscripción del oso polar en la lista de especies de preocupación especial, como medida conveniente para hacer frente a las principales amenazas identificadas que la especie enfrenta, a saber: 1) derretimiento del hielo marino, ocasionado por el cambio climático, principalmente para las subpoblaciones que habitan la parte meridional de la zona de distribución de la especie; 2) una caza excesiva en el caso de las subpoblaciones que Canadá y Groenlandia comparten, y 3) amenazas al hábitat como resultado del desarrollo industrial.

1. 4. Respuestas a “cuestiones centrales abiertas”

En los siguientes cuadros se listan las “cuestiones centrales abiertas” identificadas por el Secretariado de la CCA y se incluye información sobre la fuente en donde puede encontrarse una respuesta a cada una de estas cuestiones (*el número de párrafo corresponde a la numeración empleada en la notificación del Secretariado conforme al artículo 15[1]*).

A. Información presentada por Canadá en su respuesta como Parte aludida

Extractos de las “cuestiones centrales abiertas” planteadas en la notificación del Secretariado conforme al artículo 15(1)	Ubicación de la información
Párrafo 67	Respuesta de la Parte, página 9

“[...], la respuesta de Canadá no menciona los plazos en que, según la Petición, el ministro de Medio Ambiente y el GIC llevaron a cabo diversos procedimientos.”	
Párrafo 101 “[U]n expediente de hechos proveería información sobre los procesos seguidos por dicho país [con miras a] identificar la información [a considerar] para llegar a su decisión conforme a la sección 27(1.1) de la Ley. Por ejemplo, después de consultar con [los correspondientes] WMB, el GIC pudo haber tomado la decisión conforme al párrafo 27(1.1) inciso b) (no añadir la especie a la Lista) o inciso c) (remitir el asunto de regreso al COSEWIC para que [este comité] proporcione información adicional o lo someta a consideración ulterior). En vez de eso, el GIC eligió aceptar la evaluación y añadir al oso polar en la Lista (sección 27(1.1)(a)) como ‘especie de preocupación especial’.”	Respuesta de la Parte, anexos 9-11
Párrafo 91 “La Respuesta describe el proceso de consulta con el Consejo de Gestión de Vida Silvestre de Nunavut, pero no cita ninguna disposición legal en particular que avale este proceso, por ejemplo, acuerdos sobre reivindicaciones territoriales y las disposiciones pertinentes de los mismos.”	Respuesta de la Parte, anexos 9-11
Párrafo 92 “La Respuesta explica que el propósito de las consultas es cumplir con la obligación constitucional de consultar emanada del derecho consuetudinario y de la sección 35 de la Ley Constitucional de 1982, y señala que ‘[e]l alcance apropiado de la consulta, y el ajuste en su caso, deberá ser proporcional a la fuerza de los derechos indígenas hechos valer y a la posibilidad de causar perjuicio a tales derechos’. No obstante, la Respuesta no aplica este análisis al contexto de la decisión de inscribir al oso polar en la <i>Lista de especies de vida silvestre en riesgo</i>; tampoco menciona cómo se	Respuesta de la Parte, anexos 9-11

hicieron las consultas o si éstas repercutieron en las decisiones que a final de cuentas se tomaron con respecto a dicha inscripción.”	
Párrafo 84 “[R]estan cuestiones centrales abiertas en torno a la aplicación de la sección 25(3) por parte de Canadá. La Respuesta del gobierno canadiense provee cierta información general relativa a la elaboración de las evaluaciones del COSEWIC y sugiere que la Ley sobre las Lenguas Oficiales [<i>Official Languages Act</i>; es aplicable] a la publicación de la evaluación y sus razonamientos en el registro en línea de la SARA, pero no provee datos concretos (incluidas fechas) de lo sucedido en el caso de la evaluación del oso polar.”	Respuesta de la Parte, anexos 4 y 5

1. B. *Información proporcionada por el COSEWIC*

Extractos de las “cuestiones centrales abiertas” planteadas en la notificación del Secretariado conforme al artículo 15(1)		Ubicación de la información
Párrafo 59 “[E]n la Respuesta no se explica cómo fue que con base en el conocimiento científico y el saber tradicional, en particular, el COSEWIC llegó a su ‘conclusión’ [...]”	Carta del COSEWIC al Secretariado de la CCA con fecha 22 de enero de 2013	
Párrafo 61 “[N]o resulta claro hasta qué punto la decisión de Canadá de inscribir al oso polar en la <i>Lista de especies de vida</i>	Carta del COSEWIC; anexo A de la petición SEM-11-003 (<i>Protección del oso polar</i>)	

<i>silvestre en riesgo</i> tomó en cuenta dicho estudio [de Amstrup <i>et al.</i>]. Esta circunstancia deja abierta una cuestión central relativa a la aseveración contenida en la Petición de que el COSEWIC no ‘cumplió con sus funciones con base en la mejor información disponible’ [...]”	
Párrafo 64 “Es probable que un expediente de hechos permita ahondar en el proceso que llevó al COSEWIC a examinar cierta información y a dejar otra de lado”	Artículo de Hutchings y Festa Bianchet adjunto a la carta del COSEWIC (disponible en: www.nrcresearchpress.com/doi/full/10.1139/A09-002>)

1. *Proceso confidencial para la toma de decisiones del gobierno cubierto por el artículo 39 del ACAAN*

Extractos de las “cuestiones centrales abiertas” planteadas en la notificación del Secretariado conforme al artículo 15(1)	Ubicación de la información
Párrafo 59 En la Respuesta no se explica “por qué el examen de información diferente pudo haber afectado las recomendaciones y decisiones del ministro y del GIC en el proceso de inscripción del oso polar [...]”	N/D Información confidencial en relación con la toma de decisiones del gobierno
Párrafo 64 “[...] aún quedan cuestiones centrales abiertas acerca de la identificación y aplicación de la mejor información disponible <u>a lo largo</u> del proceso de la SARA.” [Énfasis añadido por el Consejo.]	N/D Información confidencial en relación con la toma de decisiones del gobierno

Párrafo 64 “Es probable que un expediente de hechos permita ahondar en el proceso que llevó al COSEWIC a examinar cierta información y a dejar otra de lado, y <u>cuál de esta información fue tomada en cuenta por el ministro y el GIC al elaborar sus recomendaciones y [adoptar] sus decisiones de conformidad con la Ley.</u>” [Énfasis añadido por el Consejo.]	N/D Información confidencial en relación con la toma de decisiones del gobierno
Párrafo 68 “El Secretariado considera que aún quedan cuestiones centrales abiertas [respecto] de cómo se aplicó la SARA en 2005 y si se aplicó en forma efectiva. En concreto, un expediente de hechos proveería información acerca de los <i>procedimientos que llevaron al GIC a la decisión de no agregar la especie a la Lista, incluidas las razones conforme a la sección 27(1.2),</i> e indicaría por qué no se publicó la explicación que según dicha sección debe publicarse en el registro público.” [Énfasis añadido por el Consejo.]	N/D Información confidencial en relación con la toma de decisiones del gobierno

1. *D. Ejercicio razonable de la discreción en términos del artículo 45 (1)(a) del ACAAN*

Extracto de las “cuestiones centrales abiertas” planteadas en la notificación del Secretariado conforme al artículo 15(1)	Ubicación de la información
Párrafo 81 “El acuerdo manifiesto alcanzado entre el ministro y el COSEWIC por medio de la correspondencia contenida en los anexos 4 y 5 modifica el	Respuesta de la Parte, anexos 4 y 5

procedimiento [establecido en] la sección 25 de la SARA.”

1. E. Información en el registro público

Extractos de las “cuestiones centrales abiertas” planteadas en la notificación del Secretariado conforme al artículo 15(1)	Ubicación de la información
Párrafo 66 “Ni la Petición ni la Respuesta [...] contienen información [acerca] de las consultas que [debieron] celebrarse en la primavera de 2005”	Diario Oficial de Canadá (<i>Canada Gazette</i>) del 27 de julio de 2005, en particular p. 1770
Párrafo 67 “[La respuesta] [t]ampoco menciona si Canadá ‘reconsider[ó] el tema’ de si recomendar la inscripción del oso polar en la primavera de 2005, como indicó que se haría, en la orden publicada en el diario oficial de Canadá (<i>Canada Gazette</i>) en enero de 2005.”	Diario Oficial de Canadá (<i>Canada Gazette</i>) del 27 de julio de 2005, en particular p. 1770
Párrafo 77 “La respuesta no identifica disposiciones concretas de dicha ley [Ley sobre las Lenguas Oficiales] que indiquen por qué motivo ésta se relaciona con la Petición.”	SARA, artículo 120 y parte II de la Ley sobre las Lenguas Oficiales (<i>Official Languages Act</i>), en particular los artículos 11-13

Párrafo 91

“La respuesta describe el proceso de consulta con el Consejo de Gestión de Vida Silvestre de Nunavut, pero no cita ninguna disposición legal en particular que avale este proceso, por ejemplo, acuerdos sobre reivindicaciones territoriales y las disposiciones pertinentes de los mismos.”

Acuerdo sobre Reivindicaciones Territoriales de Nunavut (*Nunavut Land Claims Agreement*), en particular el artículo 5, parte 3