Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

Peticionarios:	Friends of the Earth Union Saint-Laurent, Grands Lacs Conservation Council of New Brunswick Ecology Action Centre Environment North
Representados por:	Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Parte:	Canadá
Fecha de recepción:	8 de mayo de 2002
Fecha de esta determinación:	8 de octubre de 2003
Código de identificación de la petición:	SEM-02-003/Pulpa y Papel

---

I. RESUMEN EJECUTIVO

El artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) establece un mecanismo para que los ciudadanos presenten peticiones cuando consideren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. En principio, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (el "Secretariado") examina estas peticiones basándose en criterios contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando considera que una petición cumple con los criterios estipulados, el Secretariado determina si la petición amerita, de acuerdo con el artículo 14(2), solicitar una respuesta de la Parte. A la luz de la respuesta proporcionada por esa Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos [artículo 15(1)]. Con una mayoría de dos terceras partes, el Consejo puede entonces instruir al Secretariado para que prepare un expediente de hechos [artículo 15(2)].

El 8 de mayo de 2002, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado una petición, junto con material de apoyo, en la que afirman que el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 34, 36, 40, 78 y 78.1 de la Ley Federal de Pesca (*Fisheries Act*), así como de las secciones 5 y 6 y los anexos I y II del reglamento sobre Aguas Residuales de Pulpa y Papel (PPER, *Pulp and Paper Effluent Regulations*) promulgado en 1992, en relación con fábricas de pulpa y papel en Ontario, Quebec y las provincias del

Atlántico (es decir, Nueva Brunswick, Nueva Escocia y Terranova). La sección 36 de la Ley Federal de Pesca prohíbe el depósito de sustancias nocivas en aguas frecuentadas por peces, salvo los depósitos regulados por alguna norma como el PPER. Al tiempo que señalan que la contaminación de las fábricas de pulpa ha disminuido desde la aprobación del PPER, los Peticionarios indican que de 1995 a 2000 hay más de 2,400 violaciones documentadas de dichas regulaciones en el centro y este de Canadá y aseguran que se han levantado sólo algunos cargos. La petición y sus anexos incluyen información sobre supuestas violaciones en cerca de 70 de las 116 fábricas que identifican los Peticionarios y destacan 12 fábricas como puntos de mayor preocupación. Los Peticionarios solicitan la elaboración de un expediente de hechos.

El 7 de junio de 2002, el Secretariado determinó que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte gubernamental afectada conforme al artículo 14(2).[1] El gobierno de Canadá emitió una respuesta el 6 de agosto de 2002 en la que explica el enfoque general de la aplicación del PPER y de la Ley Federal de Pesca, y establece el marco general de la política a seguir para la toma de decisiones en lo que respecta a las fábricas identificadas en la petición en cuestión. Posteriormente, Canadá aportó información sobre las respuestas de la autoridad federal en torno a la aplicación de la ley ambiental de 1995 a 2000 respecto de las 12 fábricas de mayor preocupación para los Peticionarios.[2] En el caso de cinco fábricas, a pesar de haberse proporcionado información, el gobierno de Canadá explicó que no aportaría ningún otro dato a la luz de las investigaciones que se llevaban a cabo al mismo tiempo que se elaboraba la respuesta.

El Secretariado concluyó que la respuesta deja pendientes algunas cuestiones centrales planteadas dentro de la petición en lo que respecta a la aplicación de la sección 36(3) en las fábricas aludidas en la petición y la información anexa. Por consiguiente, y de conformidad con el artículo 15(1), el Secretariado informa al Consejo que, a la luz de la respuesta de la Parte, considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos e indica sus razones.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 34, 36, 40, 78 y 78.1 de la Ley Federal de Pesca (*Fisheries Act*), así como de las secciones 5 y 6 y los anexos I y II del PPER, en contra de las fábricas de pulpa y papel de Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico.

A. Aseveraciones generales

Los Peticionarios emiten en primer lugar las aseveraciones respecto de la cantidad y contenido de contaminantes de las aguas residuales de las 157 fábricas de pulpa y papel de Canadá y sostienen que “éstas vierten toneladas de sustancias nocivas a nuestros canales y han ocasionado

[1] SEM-02-003 (Pulpa y Papel), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (7 de junio de 2002).
[2] Para diez de las fábricas sólo se proporciona información correspondiente a 2000.

un enorme daño a los ecosistemas acuáticos".[3] Afirman que, si bien es cierto que la industria de la pulpa y el papel avanzó en inversiones en mejoras ambientales a principios de la década de los noventa, desde 1995 las inversiones en este renglón se han desplomado.[4]

A continuación, los Peticionarios describen las disposiciones en materia de prevención de la contaminación de la Ley de Pesca y el PPER para cuya aplicación efectiva, sostienen, el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico. Observan que, de acuerdo con lo que establece la Ley de Pesca, "constituye una violación el depósito de cualquier tipo de sustancia nociva en aguas frecuentadas por peces que vuelva al agua dañina para los peces o su hábitat, salvo en los casos en que esté reglamentado".[5] Califican de relevantes para su petición dos disposiciones de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación de las Disposiciones de la Ley de Pesca sobre Protección del Hábitat y Prevención de la Contaminación [*Fisheries Act Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions Compliance and Enforcement Policy* (*Compliance and Enforcement Policy*)]. En primer término se encuentra la política de que "la aplicación justa, predecible y congruente regula la aplicación de la ley, y la respuesta a supuestas violaciones del personal encargado de la aplicación".[6] En segundo término se encuentra el propósito que establece la Política para el Cumplimiento y la Aplicación "de asegurar que todo infractor acate la Ley de Pesca en el menor tiempo posible, que no haya reincidencia de violación y que se aprovechen todas las herramientas de aplicación disponibles".[7]

Los Peticionarios observan que las normas del PPER de 1991, en vigor desde julio de 1992, califican de nocivas las aguas residuales con letalidadaguda letales, la materia de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) y los sólidos suspendidos totales (SST) conforme lo establece la Ley de Pesca. Según los Peticionarios, el PPER permite niveles de DBO y SST que no rebasen las cantidades máximas señaladas siempre que se cumplan ciertas condiciones, aunque (por lo menos desde 1995) prohíbe de manera estricta las aguas residuales extremadamente letales.[8] Los Peticionarios explican que las condiciones para las descargas de materia de DBO y de SST son "en función de la supervisión del equipo, supervisión de informes, preparación de un plan de rehabilitación en caso de que las aguas residuales no pasen las pruebas de letalidad aguda y la instrumentación de un plan de respuesta, así como de la elaboración de estudios de supervisión de efectos ambientales".[9]

---

[3] Página 3 de la petición.
[4] Página 3 de la petición.
[5] Página 3 de la petición. Véase Ley de Pesca (*Fisheries Act*) s. 36(3).
[6] Página 4 de la petición [Política para el Cumplimiento y la Aplicación (*Compliance and Enforcement Policy*), Introducción).
[7] Página 4 de la petición.
[8] Página 5 de la petición. Los Peticionarios describen las autorizaciones de transición en términos del PPER. Conforme a las secciones.20-26, sujetas a ciertas condiciones con miras a acatarse, a las fábricas que no pudieran cumplir se les permitió rebasar los límites establecidos por el PPER y descargar aguas residuales extremadamente letales entre el 1 de diciembre de 1992 y el 31 de diciembre de 1993 o en "circunstancias extraordinarias" y por motivos "fuera del control" del operador de la fábrica hasta el 31 de diciembre de 1995.
[9] Página 5 de la petición.

Los Peticionarios describen también los métodos de prueba y los requisitos para el control de las aguas residuales en términos de DBO, SST y letalidad aguda, y señalan que por cada día que se infrinja el PPER se comete una infracción por separado. Asimismo observan que cuando se reprueba el examen de letalidad aguda para la trucha se infringe automáticamente el PPER (y por ende la Ley de Pesca), lo cual exige una prueba de seguimiento acelerada, y que una prueba fallida de letalidad aguda para *Daphnia magna*, si bien no es una violación automática, sí requiere procedimientos de pruebas de seguimiento. Para ambas pruebas de letalidad aguda, incumplir los procedimientos de las pruebas de seguimiento constituye, según se estipula, una infracción al PPER y a la Ley de Pesca. Los exámenes para determinar los niveles de DBO y los SST se describen como pruebas más sencillas. Si los resultados de las pruebas muestran niveles de DBO o SST superiores a los niveles autorizados, no se autoriza el depósito, se infringe el PPER y éste constituye un delito al amparo de la Ley de Pesca. Los Peticionarios aseveran que de acuerdo con la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, deberá examinarse toda sospecha de infracción para tomar las medidas necesarias que pueden abarcar desde un aviso hasta la persecución del delito. Las infracciones a la sección 36(3) podrán sancionarse mediante sentencia directa dictada por un juez con una multa que no exceda los C$300,000 si se trata de un delito cometido por primera vez, y C$300,000 más una condena no mayor a seis meses en prisión por reincidencia, y por cualquier violación juzgada como delito susceptible de acusación formal se dictará una multa menor que $1 millón por la primera infracción y una multa que no rebase $1 millón y una condena de menos de tres años en prisión por reincidencia.

B. Aseveraciones en torno a las fábricas de Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico

Los Peticionarios aportan detalles de su acusación en contra del gobierno de Canadá de estar incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca y el PPER en fábricas de pulpa y papel de Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico. Las dos categorías de incumplimiento en las que hay una aplicación deficiente, según aseveran, son (1) la omisión en el cumplimiento de la prueba de "sustancias nocivas" en aguas residuales (es decir, una prueba de DBO, una prueba de SST o una prueba de letalidad aguda para la trucha), y (2) omisión en la conducción de pruebas de seguimiento como se estipula cuando hay una prueba de aguas residuales fallida. La petición y sus anexos incluyen información sobre supuestas violaciones en cerca de 70 de las 116 fábricas que identifican los Peticionarios y destacan 12 fábricas como puntos de mayor preocupación.

En el caso de Quebec, los Peticionarios obtuvieron datos que, según afirman, muestran 960 infracciones por letalidad aguda, DBO y SST entre 1995 y 2000 en nueve fábricas. Alegan que en 2000, 26 fábricas de Quebec incurrieron en 171 infracciones (presuntamente violaciones por letalidad aguda, DBO y SST); 24 fábricas reprobaron la prueba de letalidad aguda para la trucha, 33.3 por ciento de las cuales también infringieron los procedimientos de pruebas de seguimiento, y 28 fábricas, después de reprobar la prueba de letalidad aguda para *Daphnia magna*, infringieron los procedimientos de seguimiento de letalidad aguda.[10] En total, los

[10] El Anexo 6 de la petición incluye un diagrama de flujo en donde se muestran los procedimientos de las pruebas de letalidad aguda y los puntos en que se perpetran las violaciones.

Peticionarios aseveran que se cometieron cuando menos 250 posibles infracciones por incumplir los procedimientos de las pruebas de seguimiento del PPER en Quebec en 2000. También señalan que, a pesar de haberse cometido violaciones, no se levantaron cargos como se prevé en la Ley de Pesca, y se muestran especialmente preocupados acerca de una aparente falta de aplicación efectiva en las seis fábricas, de acuerdo con los datos obtenidos de 2000. Entre éstas, ponen especial atención en la fábrica Tembec Inc., en Témiscaming, para la cual aseveran no se levantó ningún cargo por infringir las regulaciones locales o federales en materia de aguas residuales, pese a las 275 presuntas violaciones registradas entre 1995 y 2000.

En el caso de las 33 fábricas reguladas de pulpa y papel de Ontario, los Peticionarios subrayan los datos correspondientes a 13 fábricas que habían reprobado más de 225 pruebas de letalidad aguda, DBO y SST entre 1996 y 2000. Los Peticionarios afirman que, tan sólo en 2000, siete fábricas resultaron responsables de 18 incumplimientos en las pruebas mencionadas, que seis de éstas reprobaron la prueba de letalidad aguda para la trucha y que dos fábricas incumplieron con los procedimientos de seguimiento de la misma prueba. Aseveran también que nueve fábricas infringieron los procedimientos de seguimiento de la prueba para *Daphnia magna*. En total, los Peticionarios denuncian por lo menos 94 infracciones a los procedimientos de las pruebas de seguimiento en las fábricas de Ontario en 2000. Los Peticionarios aseguran que entre 1995 y 2000 se levantaron cargos contra seis fábricas de Ontario con acuerdo al PPER, lo cual explica, desde su óptica, el menor número de presuntas violaciones en Ontario, en comparación con Quebec y las provincias del Atlántico, donde según los Peticionarios se ha registrado un número menor de interposiciones de procesos legales. No obstante, con base en datos de 2000, los Peticionarios identifican dos fábricas de Ontario por las cuales muestran "preocupación ante la falta aparente de aplicación efectiva de las leyes federales".[11]

Para las provincias del Atlántico, los Peticionarios obtuvieron únicamente datos parciales para las 22 fábricas de la región, correspondientes a los años comprendidos entre 1995 y 2000, y dicen subestimar por tanto el número de presuntas violaciones en dichas provincias. De acuerdo con los Peticionarios, los datos obtenidos muestran que 19 fábricas cometieron 1,081 infracciones de letalidad aguda, DBO y SST en el mismo periodo. Los Peticionarios no han calculado las presuntas violaciones al procedimiento de las pruebas de seguimiento para las provincias del Atlántico; señalan que, a pesar del número de presuntas violaciones por omisión de pruebas, encontraron que sólo "dos fábricas de la Región del Atlántico fueron procesadas al amparo de las leyes federales desde que entró en vigor el PPER".[12] Con base en datos de 2000, los Peticionarios muestran preocupación especial por la aparente falta de aplicación efectiva en torno a cuatro fábricas de las provincias del Atlántico. Según los Peticionarios, en 1998 se levantaron cargos bajo las leyes federales en contra de la fábrica con el mayor número de presuntas violaciones de las provincias del Atlántico de 1995 a 2000, la fábrica Irving Saint John, aunque todavía enfrenta 22 presuntas infracciones por reprobar pruebas y un número desconocido de presuntas violaciones al procedimiento de pruebas de seguimiento en 2000.

[11] Página 9 de la petición.
[12] Página 10 de la petición.

Los Peticionarios arguyen que no aplican las exclusiones en el artículo 145(1) del ACAAN de la definición de "omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental". Sostienen que la presunta omisión del gobierno de Canadá en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca y el PPER no refleja un ejercicio razonable de su discreción ni el resultado de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales, según los términos del artículo 45(1). Señalan, entre otras cosas, que "[n]o constituye un ejercicio razonable de discreción cuando una herramienta de aplicación disponible se utiliza tan poco ante tantas y tan generalizadas violaciones".[13]

C. Solicitud de expediente de hechos

Por último, los Peticionarios presentan información para fundamentar su alegato de que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1)(a)-(f) y que amerita la solicitud de una respuesta del gobierno de Canadá con base en los criterios del artículo 14(2). Solicitan a la CCA que elabore un expediente de hechos sobre la aplicación de las disposiciones de la Ley de Pesca y el PPER citadas respecto de las fábricas de Quebec, Ontario y las provincias del Atlántico que identifican en dicha petición.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

La respuesta de Canadá aporta información aclaratoria sobre la base general de las decisiones de aplicación del gobierno de Canadá y una descripción de estas decisiones con relación a los casos específicos planteados por los Peticionarios.

A. Información aclaratoria

Canadá presenta en primer lugar "información aclaratoria" sobre el enfoque que da a la aplicación del PPER y la Ley de Pesca, con el fin de "contribuir a la comprensión del lector sobre los hechos de casos específicos identificados en la petición y de interés particular para los Peticionarios".[14] Asimismo describe la manera en que los inspectores federales de la Ley de Pesca dirigen las inspecciones o investigaciones para determinar si se dispone de pruebas sustanciales que permitan saber si se infringió la Ley de Pesca.[15] Señala también que, congruente con la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, elegirá "la respuesta adecuada, como podría ser un aviso, indicaciones de un inspector, el procesamiento, etc...".[16] Canadá explica que "[l]a respuesta a una infracción da cuenta de su naturaleza y de la probabilidad de asegurar el resultado deseado (es decir, el cumplimiento de la Ley de Pesca en el menor tiempo posible, sin reincidencias en las violaciones) y una aplicación constante".[17] La respuesta aporta algunos factores que se contemplan al evaluarlos. Canadá señala que "la

[13] Página 11 de la petición.
[14] Página 2 de la respuesta.
[15] Página 3 de la respuesta.
[16] *Idem.*
[17] *Idem.*

decisión final sobre continuar con una persecución de los cargos recae en el Procurador General de Canadá”.[18]

Posteriormente, Canadá describe las metodologías empleadas para determinar el cumplimiento del PPER y observa que los márgenes de error en las metodologías con las que se determina el cumplimiento de las aguas residuales con los límites regulados de demanda biológica de oxígeno (DBO) y los sólidos suspendidos totales (SST) pueden afectar las decisiones en cuanto a la aplicación de la ley, especialmente en lo que se refiere a discernir si se pueden levantar cargos conforme al peso de la prueba (culpable más allá de toda duda razonable).[19]

B. Decisiones de aplicación de la ley para fábricas específicas

El cuerpo principal de la respuesta de Canadá constituye un análisis de sus acciones en torno a 12 fábricas específicas que se identifican en la petición, dividido en secciones sobre las provincias del Atlántico, Quebec y Ontario.

1. Provincias del Atlántico

En lo que respecta a cuatro fábricas de las provincias del Atlántico, Canadá señala haber sometido los informes mensuales de aguas residuales de las fábricas a una “inspección fuera de sitio” o revisión de los datos. En los casos en que se excedían los límites de SST o DBO o se prohibían las aguas residuales con letalidadaguda letales, la respuesta señala que entre 1995 y 2000 se trataba de una práctica de rutina de los inspectores de la Ley de Pesca del Ministerio de Medio Ambiente de Canada (*Environment Canada*) con el objeto de analizar los límites excedidos en cuestión con especialistas del ministerio canadiense en la operación de las fábricas de pulpa y papel.

a. Irving Pulp and Paper Ltd., Saint John, Nueva Brunswick

La respuesta aporta información relativa a la fábrica Irving Pulp and Paper Ltd., en Saint John, Nueva Brunswick, para el periodo comprendido entre 1995 y 2000. La respuesta asevera que esta fábrica no cumplía con el PPER a finales de 1995 como se estipulaba, por algunas demoras en la aprobación de las evaluaciones ambientales por parte de la provincia, para una planta convencional de tratamiento y la consiguiente incapacidad de la fábrica para completar a tiempo los cambios internos del proceso de la fábrica que se buscaba como vía alterna para el cumplimiento de la ley.

En 1996 la fábrica registró 481 pruebas no aprobadas, incluidas 157 pruebas fallidas de letalidad aguda para la trucha. En enero, Environment Canada inició una investigación sobre supuestas violaciones del PPER por la fábrica. Environment Canada cerró la investigación después de que la fábrica indicara que las modificaciones realizadas en la fábrica lograrían

[18] Página 4 de la respuesta
[19] Páginas 4-5 de la respuesta

cumplir con la ley para septiembre. En julio, los inspectores federales condujeron también una inspección en el sitio y emitieron un aviso por escrito a la fábrica en donde advertían sobre los límites rebasados de DBO y de letalidad aguda. Una muestra de aguas residuales que se tomó en diciembre no pasó la prueba de letalidad para la trucha.

En 1997 la fábrica registró 127 pruebas fallidas. Durante una reunión celebrada en abril con representantes de Environment Canada, el departamento de la provincia y la fábrica, Irving presentó un plan para cumplir con los requisitos que establece el PPER. En junio, Environment Canada solicitó un calendario más restringido y tras las demoras del proyecto en agosto y septiembre "comenzó a examinar las opciones de cumplimiento".[20]

En 1998 la fábrica registró 80 pruebas fallidas. A principios de la primavera de 1998, las aguas residuales recolectadas mediante una orden de cateo no aprobaron la prueba de la trucha y se sancionó a la fábrica por infringir la Ley de Pesca. En agosto se sancionó nuevamente a la fábrica conforme a la sección 36(3) por la descarga de sustancias nocivas, la compañía se declaró culpable y se le multó con $50,000. Después de que la compañía "puso a punto la operación de los sistemas de tratamiento internos que había instalado para acatar los límites de regulación",[21] los informes y las pruebas mostraron un menor número de pruebas de letalidad aguda fallidas, algunas muestras no letales y mejores niveles de DBO, aunque sin cumplir todavía con la norma, asunto que comenzó a tratar la fábrica. En octubre de 1998, después de consultar con funcionarios de Environment Canada, el Procurador General informó que no se justificaba el procesamiento.

En 1999 la fábrica registró un total de 11 pruebas fallidas. Los cambios internos realizados en 1998 permitieron en términos generales que la fábrica Irving respetara todos los límites de descarga salvo por el límite mensual de DBO. Los especialistas del proceso de Environment Canada indicaron que la fábrica realizaba avances respecto al problema. Posteriormente, la fábrica no pasó algunas pruebas de letalidad aguda, pero para octubre las aguas residuales pasaron la prueba.

En 2000 la fábrica rebasó en 25 ocasiones los límites, incluidas seis pruebas fallidas de letalidad aguda para la trucha. En febrero se reprobaron dos pruebas de trucha, lo que se atribuye al reinicio de la fábrica después de un cierre, y dos más en abril atribuidas a una fuga de la membrana de la unidad de tratamiento por ósmosis inversa. La respuesta plantea: "De forma consistente con los factores a considerar antes de emprender cualquier acción con respecto a la presunta infracción, Environment Canada ha decidido que la fábrica había informado sobre las acciones correctivas y que no se requería acción alguna por parte del inspector".[22] La fábrica atribuyó otra prueba fallida a los trabajos de mantenimiento. Posteriormente, Environment Canada condujo una inspección en el sitio y todas las muestras tomadas pasaron la prueba de letalidad para la trucha. La fábrica registró una prueba fallida de letalidad para la trucha en

[20] Página 7 de la respuesta.
[21] *Idem.*
[22] Página 9 de la respuesta.

diciembre, después de lo cual se pasaron las pruebas de seguimiento conforme a lo estipulado, por lo que Environment Canada no emprendió ninguna acción. La fábrica explicó que las 19 pruebas fallidas de DBO y SST que se registraron respondían a las actividades de mantenimiento, o se corrigieron, y que los límites excedidos se mantuvieron dentro del margen de precisión, por lo que Environment Canada no interpuso ninguna acción.[23]

b. AV Cell Inc., en Atholville, Nueva Brunswick

La respuesta informa sobre 35 presuntas violaciones perpetradas por esta fábrica en 2000. En cuanto a diez pruebas fallidas de letalidad aguda para la trucha, la fábrica estableció un grupo "para resolver problemas" aunque continuaron reprobándose las pruebas. Tanto Environment Canada como el Departamento de Medio Ambiente de Nueva Brunswick realizaron tomas de muestras en el sitio y las autoridades de la provincia procedieron con la persecución por no aprobar las pruebas de letalidad para la trucha. En estas circunstancias, Environment Canada no emprendió ninguna medida de aplicación de la legislación. La fábrica se declaró culpable de los cargos que levantó la provincia en su contra y la multa ascendió a $30,000. La fábrica rebasó los límites de SST cada mes desde enero hasta mayo y de DBO en febrero, marzo y julio. La fábrica atribuyó estas pruebas fallidas al mantenimiento, a un cierre temporal y al cambio en el proceso, y emprendió medidas correctivas. Environment Canada decidió no llevar a cabo ninguna acción. El gobierno de Canadá afirma que el PPER autoriza emisiones más elevadas cuando se relacionan con cambios en los procesos, y que la fábrica solicitó y recibió esta autorización en mayo de 2000.

c. Abitibi-Consolidated Inc., Grand Falls, Terranova

Esta fábrica reprobó nueve pruebas de letalidad aguda para la trucha en abril, mayo, junio, noviembre y diciembre de 2000. Los cambios en los procesos no evitaron que se reprobara la prueba en diciembre. Los inspectores de Environment Canada realizaron inspecciones en el sitio en junio y julio y llevaron a cabo una orden de cateo y tomaron muestras de las aguas residuales en diciembre. Todas las muestras de Environment Canada pasaron la prueba de letalidad para la trucha.

d. Bowater Mersey Paper Company Ltd., Brooklyn, Nueva Escocia

En 2000 esta fábrica registró 16 pruebas fallidas, incluidas 13 pruebas fallidas de letalidad aguda para la trucha y tres pruebas diarias de SST que no pasó. Sobre la base de que la fábrica tenía "antecedentes de cumplimiento de la legislación" y "medidas correctivas en curso", Environment Canada no interpuso ninguna acción inmediata por las dos pruebas fallidas para la trucha que se registraron en enero.[24] Después de someter a la fábrica a otra prueba de letalidad aguda en junio, Environment Canada tomó muestras que pasaron la prueba, y la fábrica adoptó medidas correctivas. La fábrica no registró ninguna prueba fallida después de octubre, y la

[23] Páginas 10-11 de la respuesta.
[24] Página 15 de la respuesta.

muestra que tomó Environment Canada en enero de 2001 pasó la prueba. En virtud de las acciones correctivas de la fábrica, Environment Canada decidió no interponer ninguna acción respecto de las pruebas fallidas para la trucha. Después de registrar una prueba fallida de SST en enero, la fábrica instaló un nuevo sistema para la eliminación de sólidos, que se completó en diciembre. La fábrica atribuyó las pruebas fallidas de SST en abril de 2000 al dragado de su sistema de tratamiento.

2. Quebec

En lo que respecta a las fábricas de Quebec, la respuesta del gobierno de Canadá explica que, consistente con el ánimo de un acuerdo expirado entre la federación y la provincia, las seis fábricas abordadas en la respuesta presentaron informes mensuales de aguas residuales conforme lo estipula el PPER a las autoridades provinciales, que sirvieron como "ventanilla única" de información requerida por la legislación tanto provincial como federal. Posteriormente, las autoridades de la provincia enviaron la información a Environment Canada. El acuerdo federal-provincial expiró en 2000.[25]

a. Tembec Inc., Témiscaming, Quebec

En la respuesta se explica que esta fábrica contaba con una autorización de transición que expiraba en diciembre de 1995 y que la fábrica había cumplido con las condiciones de la misma. La respuesta ofrece entonces información respecto a la fábrica para los años entre 1996 y 2000.

Para 1996 la fábrica reprobó 25 pruebas mensuales de letalidad para la trucha y 82 pruebas mensuales de seguimiento sobre letalidad para la trucha, reprobando ambas pruebas todos los meses del año. Environment Canada revisó los informes sobre las aguas residuales y se puso en contacto con el Ministerio de Medio Ambiente de Quebec (*Quebec Ministry of the Environment*, QME), que emitió avisos de incumplimiento a la legislación provincial en mayo y septiembre de 1996 y enero y febrero de 1997. QME solicitó un plan de acciones correctivas, que la fábrica ultimó en julio de 1996. Environment Canada tomó en consideración las medidas que tomó la provincia.

En 1997 la fábrica reprobó cada mes las pruebas mensuales o semanales de letalidad aguda para la trucha, hasta sumar un total de 66 pruebas fallidas. Asimismo, la fábrica registró cuatro pruebas fallidas de SST o DBO. Un inspector de Environment Canada revisó los informes de las aguas residuales y consultó con la provincia. QME indicó haber emitido avisos de incumplimiento en abril, julio, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1997 y en enero y febrero de 1998. Environment Canada tomó en consideración las acciones de la provincia.

En 1998 la fábrica reprobó cada mes las pruebas de letalidad aguda para la trucha. La fábrica reprobó las pruebas diarias de SST en 16 ocasiones. QME solicitó a la fábrica un plan correctivo que aprobó en mayo de 1998. Asimismo, QME emitió avisos de infracción todos los

[25] Página 17 de la respuesta.

meses desde mayo hasta octubre de 1998 y en febrero de 1999. Environment Canada inició una investigación en abril de 1998.[26]

En 1999 la fábrica registró 20 pruebas fallidas semanales o mensuales de letalidad aguda para la trucha y nueve de SST diarias. Presuntamente, la fábrica continuó trabajando por cumplir los requerimientos de su plan de acciones correctivas de 1998, y QME emitió avisos de incumplimiento todos los meses entre marzo y septiembre. Environment Canada continuó con su investigación.

En 2000 la fábrica reprobó cinco pruebas mensuales o semanales de letalidad aguda para la trucha y tres pruebas diarias de los límites de SST. QME emitió avisos de incumplimiento en abril y julio. En octubre el Procurador General notificó a Environment Canada que el caso no ameritaba un procesamiento. La fábrica emprendió acciones correctivas que, según el gobierno de Canadá, "mejoraron significativamente la tasa de conformidad entre 1997 y 2000".[27]

b. Las cinco fábricas restantes de Quebec

Para las cinco fábricas restantes de Quebec que se analizan en la respuesta, Canadá aporta información para el año 2000. Para las fábricas Fjordcell Inc. de Jonquière, Tembec Inc. de St. Raymond y La Compagnie J. Ford Ltd. de Portneuf, Canadá proporciona un resumen de los informes de las aguas residuales de cada fábrica, aunque proporciona información adicional limitada por las investigaciones pendientes al momento de emitir la respuesta. Estas investigaciones se emprendieron en julio, agosto y septiembre de 2000. La respuesta indica que la fábrica Uniforêt-Pâte Port Cartier Inc. de Port-Cartier registró 24 pruebas fallidas de las pruebas diarias de SST y DBO y las pruebas mensuales de letalidad aguda para la trucha; asimismo, informa acerca de los avisos de incumplimiento emitidos por Environment Canada. En la respuesta se explica también que la fábrica cerró sus operaciones en febrero de 2001. Por otro lado indica que la fábrica F.F. Soucy Inc. de Rivière-du-Loup acató la legislación a lo largo de 2000.

3. Ontario

La respuesta aborda las preocupaciones que manifestaron los Peticionarios respecto de dos fábricas de Ontario en 2000, la fábrica Abitibi-Consolidated Inc., de Iroquois Falls, y la Interlake Papers, de St. Catherines. A la luz de las investigaciones iniciadas en la fábrica Abitibi Consolidated en octubre de 2001 y la fábrica Interlake Papers en octubre de 2000, en curso todavía al momento en que se emitió la respuesta, Canadá sólo proporcionó algunos datos relativos a ambas fábricas.

[26] Página 21 de la respuesta.
[27] Página 23 de la respuesta.

IV. ANÁLISIS

El Secretariado considera que la Petición, a la luz de la respuesta del gobierno de Canadá, justifica la elaboración de un expediente de hechos como lo recomienda la presente notificación.[28] A continuación se indican las razones de la recomendación del Secretariado.

Para llegar a esta etapa, el Secretariado debe determinar en primer lugar si una petición cumple con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y si amerita solicitar una respuesta de la Parte con base en una revisión de los factores que establece el artículo 14(2). Como se señala con anterioridad, el 7 de junio de 2002, el Secretariado determinó que la Petición satisfacía los criterios del artículo 14(1) para continuar con la revisión y que, con base en lo establecido por el artículo 14(2), la Petición ameritaba solicitar una respuesta de la Parte.[29]

A. Razones para justificar la elaboración de un expediente de hechos

Esta petición solicita la elaboración de un expediente de hechos en relación con la aplicación de la Ley de Pesca, una de las principales leyes federales de Canadá en materia ambiental, respecto de uno de los sectores canadienses más importantes, la industria de pulpa y papel. En la petición y los materiales de apoyo le anexan, los Peticionarios describen la relevancia de la industria de la pulpa y el papel en términos ecológicos, económicos y comerciales; califican dicha industria como "el sector de exportaciones netas más grande de Canadá",[30] y describen el importante consumo de recursos hídricos y la descarga de residuos orgánicos y químicos vinculados a los procesos de producción de pulpa y papel en este país.[31] Señalan la preocupación de la ciudadanía en torno a las descargas de contaminantes de las fábricas de pulpa y papel, que llevó a la promulgación del PPER en 1991. Tanto la petición como la respuesta hacen alusión a los retos que enfrentan el gobierno y la industria en cuestión para tratar de cumplir con la Ley de Pesca y el PPER dentro de este sector. La Petición subraya la preocupación de los peticionarios sobre lo que perciben como falta de presentación de cargos para aplicar y asegurar el cumplimiento de los PPER y la Ley de Pesca.

La respuesta del gobierno de Canadá a la petición aporta una cantidad considerable de información respecto de las medidas que ha tomado el gobierno federal con relación a doce fábricas específicas que se mencionan en la petición. No obstante, deja pendientes cuestiones fundamentales en torno a la aplicación por Canadá de las disposiciones relevantes de la Ley de Pesca y el PPER en las fábricas en cuestión. Un expediente de hechos permitiría una evaluación profunda y detallada de los hechos en relación con esas cuestiones que quedan sin resolver, para

[28] El 16 de octubre de 2002, los Peticionarios enviaron al Secretariado una breve "contestación" a la respuesta de Canadá. Ni el ACAAN ni las Directrices contemplan una contestación a la respuesta. Congruente con su práctica a la fecha, el Secretariado no consideró la contestación de los Peticionarios al llevar a cabo su revisión en términos del artículo 15(1), aunque conservará dicho documento para una posible consideración durante la elaboración de un expediente de hechos, si el Secretariado recibiera instrucciones del Consejo de llevarlo a cabo.
[29] SEM-02-003 (Pulpa y Papel), Determinación de conformidad con el artículo 14(1) y (2) (7 de junio de 2002).
[30] Página 2 de la petición.
[31] Páginas 2-3 de la petición.

permitir así una consideración más integral de si el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de estas leyes como señalan los Peticionarios.

A pesar de que la petición centra su atención principalmente en 12 fábricas específicas, los Peticionarios proporcionan información sobre el expediente de cumplimiento de la Ley de Pesca y el PPER entre 1995 y 2000 en cerca de 116 fábricas al este de Canadá, donde se señalan más de 2,400 presuntas infracciones. Los anexos 5 y 7 de la petición, de manera particular, aportan abundantes detalles en cuanto a las presuntas infracciones. El Secretariado consideró la información relativa a las 12 fábricas de mayor preocupación a la luz de la amplia información que se proporcionaba sobre numerosas fábricas más. Tomando en consideración el panorama tan amplio de la petición, las secciones a continuación explican por qué se justifica la elaboración de un expediente de hechos para presentar información detallada respecto de las cuestiones que dejan pendientes la petición y la respuesta del gobierno de Canadá.

1. Omisión para realizar pruebas de letalidad aguda y de seguimiento

En parte, la petición se centra en la presunta omisión por parte de Canadá de la aplicación efectiva de la Ley de Pesca y el PPER en los casos en que las fábricas de pulpa y papel no llevan a cabo las pruebas de letalidad aguda y de seguimiento que se requieren.[32] Se justifica la elaboración de un expediente de hechos para presentar información fáctica más clara y más generalizada respecto de las pruebas fallidas de letalidad aguda y la omisión en la realización de pruebas de seguimiento conforme está previsto.

De manera particular, se justifica la información adicional en torno a la conducción de pruebas de seguimiento. El Anexo 7 de la petición aporta información detallada sobre 344 presuntas omisiones en la conducción de pruebas de seguimiento, de conformidad con la legislación, por parte de 48 fábricas de Ontario y Quebec en el año 2000. La investigación del gobierno federal sobre dos de las fábricas de Ontario, que se analizan en la respuesta de la Parte interesada, indica que el gobierno de Canadá considera la omisión en la conducción de las pruebas de seguimiento un problema potencial de cumplimiento de la legislación que amerita investigación.[33] Pese a que la respuesta proporciona algunos datos respecto a la presentación de informes de las pruebas de seguimiento de letalidad para la trucha por parte de las fábricas,[34] el panorama que muestra en cuanto a la conducción de las pruebas de seguimiento de letalidad para la trucha dista mucho de ser completo, y casi no aporta ningún dato sobre la conducción de pruebas y pruebas de seguimiento de letalidad para la *Daphnia*. La respuesta tampoco aborda el énfasis que ponen los Peticionarios en la exageración del grado de presunto incumplimiento que se presenta porque, de conformidad con la Ley de Pesca, cada día de incumplimiento de la legislación constituye un delito individual. De acuerdo con esta disposición de violación continua, los Peticionarios alegan que las 344 presuntas omisiones en la conducción de pruebas de seguimiento como se establece dieron por resultado 1406 presuntas infracciones.

[32] Páginas 5 y 8 de la petición.
[33] Páginas 27-28 de la respuesta.
[34] Véanse por ejemplo páginas 8, 9, 11, 13, 15, 18, 19, 20, 24 y 27 de la respuesta.

Asimismo, existen discrepancias sin ninguna explicación entre la petición y la respuesta en torno al número de pruebas fallidas en las fábricas en cuestión. Por ejemplo, para la fábrica F.F. Soucy Inc., de Rivière-du-Loup, Quebec, Canadá señala que no encontró ningún caso de incumplimiento en 2000.[35] Por otro lado, los Peticionarios alegan que en 2000 la fábrica perpetró cuatro infracciones por pruebas fallidas, así como 36 violaciones por incumplir en la conducción de pruebas de seguimiento como se requiere.[36] Estas discrepancias entre la petición y la respuesta se repiten en torno a las pruebas fallidas de la fábrica Irving Pulp and Paper de Saint John,[37] AV Cell de Atholville,[38] Tembec de Témiscaming[39] y la fábrica Fjordcell de Jonquière.[40] Un expediente de hechos daría la oportunidad de elaborar y presentar información fáctica en relación con dichas discrepancias, particularmente aquellas en que la petición presenta un número mayor de omisiones que las que incluye el gobierno de Canadá en su respuesta.

2. Consideración de la acción provincial para la aplicación de la legislación por parte de Canadá

Repetidas veces en su respuesta, el gobierno de Canadá hace referencia a la acción de la provincia en la aplicación de la legislación y en algunos casos señala que contempló estas acciones para determinar la forma en que respondería a un posible incumplimiento del PPER o la Ley de Pesca por parte de numerosas fábricas.[41] Los Peticionarios no señalan que alguna de

---

[35] Página 26 de la respuesta.

[36] Página 8 de la petición, página 2 del Anexo 5 y páginas 9-10 del Anexo 7 de la petición.

[37] Compárese la página 14, Anexo 5 de la petición (106 pruebas fallidas de DBO y 97 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1996) con la página 6 de la respuesta (324 pruebas fallidas de DBO y 157 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1996); compárese la página 14 del Anexo 5 de la petición (49 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1997) con la página 6 de la respuesta (51 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1997), y compárese la página 15 del Anexo 5 de la petición (7 pruebas mensuales fallidas de DBO y 5 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000) con la respuesta (9 pruebas mensuales fallidas de DBO y 6 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000).

[38] Compárese la página 15 del Anexo 5 de la petición (4 pruebas mensuales fallidas de SST y 9 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000) con la página 11 de la respuesta (5 pruebas mensuales fallidas de SST y 10 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000).

[39] Compárese la página 5 del Anexo 5 de la petición (1 prueba diaria fallida de SST y 25 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1996) con la página 18 de la respuesta (ninguna prueba diaria fallida de SST y 21 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1996); compárese la página 6 del Anexo 5 de la petición (5 pruebas diarias fallidas de SST y 65 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1997) con la página 19 de la respuesta (1 prueba diaria fallida de SST y 66 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1997); compárese la página 6 del Anexo 5 de la petición (7 pruebas diarias fallidas de SST y 44 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1998) con la página 20 de la respuesta (16 pruebas diarias fallidas de SST y 78 pruebas fallidas de letalidad de la trucha en 1998); compárese la página 6 del Anexo 5 de la petición (8 pruebas diarias fallidas de SST y 25 pruebas fallidas de letalidad de la trucha en 1999) con la página 22 de la respuesta (9 pruebas diarias fallidas de SST y 20 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1999), y compárese la página 8 del Anexo 5 de la petición (2 pruebas diarias fallidas de SST en 2000) con la página 23 de la respuesta (3 pruebas diarias fallidas de SST en 2000).

[40] Compárese la página 8 del Anexo 5 de la petición (28 pruebas fallidas de DBO y 9 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000) con la página 24 de la respuesta (28 pruebas fallidas de DBO y 7 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000).

[41] Páginas 12, 18, 19, 21-25, 27 de la respuesta.

las provincias esté incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, ni el Secretariado propone que se justifique la elaboración de un expediente de hechos para considerar esta aseveración; sin embargo, la información sobre las medidas tomadas por la provincia en relación con la aplicación de la legislación podría resultar relevante para considerar si el gobierno federal está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones de la Ley de Pesca y el PPER si el gobierno federal tomó en consideración las acciones de la provincia para determinar la respuesta sobre su propia aplicación. Se justifica la elaboración de un expediente de hechos para presentar de manera más detallada algunos hechos relativos a la manera y grado en que contempló dichas acciones el gobierno federal, como la aprobación de los planes de acciones correctivas, los avisos de incumplimiento y otro tipo de medidas relacionadas con la aplicación de la legislación, que algunos funcionarios provinciales tomaron respecto de algunas fábricas.[42] Para comprender la consideración de la actividad de aplicación de la legislación de la provincia por parte de Canadá, resultaría también relevante información más detallada que la que se incluye en su respuesta con respecto a los acuerdos administrativos y otro tipo de convenios federales-provinciales sobre la aplicación de la Ley de Pesca.

A manera de ilustración, la información fáctica respecto a la relación de las medidas de aplicación de la legislación de la provincia con las respuestas sobre aplicación federal resulta relevante en función de la aseveración de los Peticionarios de una omisión federal absoluta de interposiciones de procesos judiciales por supuestas violaciones a la Ley de Pesca y el PPER en relación con las fábricas de Quebec.[43] La petición proporciona muy poca información sobre las interposiciones de procesos legales en contra de fábricas de pulpa y papel conforme a la legislación de Quebec.[44] De manera similar, la respuesta de Canadá indica en distintos lugares que la emisión de avisos de incumplimiento de QME constituyó un factor determinante en las decisiones federales de las respuestas sobre cumplimiento y aplicación de la legislación.[45] No obstante, la respuesta no explica la naturaleza y los términos de dichos avisos de incumplimiento, el efecto de los mismos para fomentar el cumplimiento, cualquier sanción obtenida con relación a los avisos o cualquier tipo de información respecto de los avisos con alguna relevancia para su consideración por parte del gobierno federal. Para mostrar un panorama completo, un expediente de hechos permitiría también obtener una presentación más detallada de los hechos en torno a otros ejemplos, como la decisión de Canadá de no emprender acciones de aplicación de su legislación en torno a las presuntas descargas de aguas residuales con letalidad aguda letales de la fábrica AV Cell de Nueva Brunswick en vista de las sanciones provinciales que comprendían una multa de $30,000.[46]

[42] Páginas 7, 11-12, 18-19, 21, 22-27 de la respuesta.
[43] Páginas 7-8 de la petición.
[44] Página 8 de la petición, página 1 del Anexo 5.
[45] Páginas 18, 19, 21, 22, 23, 25, 27 de la respuesta.
[46] Páginas 11-12 de la respuesta.

3. Uso del gobierno de Canadá de todas las herramientas disponibles en la Política para el Cumplimiento y la Aplicación

La petición pone de relieve la preocupación principal de los Peticionarios concerniente a la presunta falta de persecución de delitos en contra de fábricas de pulpa y papel y no aborda en detalle otras posibles respuestas de aplicación de la legislación. No obstante, tanto la petición como la respuesta por parte de Canadá mencionan la gama de respuestas con que se cuenta para la aplicación de la ley de acuerdo con la Política para el Cumplimiento y la Aplicación.[47] Estas respuestas incluyen medidas distintas a procesos judiciales, tales como avisos, la supervisión de inspectores de Pesca, autorizaciones y órdenes ministeriales, como también incluyen acciones judiciales, como son órdenes judiciales, interposiciones de procesos legales, órdenes judiciales por condenas y demandas civiles para la recuperación de costos.[48] Canadá explica que, tras una inspección o investigación, "[l]a respuesta a una violación da cuenta de su naturaleza y de la probabilidad de asegurar el cumplimiento de la legislación en el menor tiempo posible, sin reincidencias en las violaciones y una aplicación constante".[49]

La respuesta de Canadá, para las 12 fábricas de mayor preocupación identificadas en la petición, hace un recuento de numerosos casos en que emitió avisos y menciona la persecución federal que se realizó obteniendo el pago de una multa, aunque no menciona ningún caso en que una orden ministerial, que resultara en la persecución del delito señalada por incumplimiento conforme a la Política para el Cumplimiento y la Aplicación,[50] fuera utilizada para promover el cumplimiento de la ley. En numerosos casos, Canadá señala que su respuesta de cumplimiento contempló las acciones correctivas de una fábrica, pero en ningún caso hay indicios de que el plan de acciones correctivas formara parte de una orden o acuerdo que tuviera que acatarse o cumplirse. Además, la respuesta menciona varias ocasiones en que se enviaron avisos a las fábricas, cuando menos dos casos que se convirtieron en materia de las investigaciones para la Ley de Pesca.[51] La Política para el Cumplimiento y la Aplicación señala que la persecución de delitos es la vía de acción preferente donde "el presunto infractor ya había recibido una notificación por la actividad sin haber emprendido todas las medidas razonables para detener o evitar la violación".[52]

Se justifica un expediente de hechos para analizar con mayor detalle la consideración y uso, en torno a las fábricas de pulpa y papel que se abordan en la petición, que hace Canadá de la gama completa de opciones para la aplicación de la ley descritas en la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, incluidas órdenes ministeriales, avisos e interposiciones de procesos legales, así como los resultados obtenidos. En cuanto a las multas impuestas, la información relevante incluiría hechos sobre los factores que se consideraron para recomendar una sentencia conforme

[47] Página 4 de la petición; página 3 de la respuesta.
[48] Página 5 de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación (julio de 2001) (adjunta a la petición como Anexo 4).
[49] Página 3 de la respuesta.
[50] Página 23 de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación (julio de 2001).
[51] Ejemplos, páginas 25, 27 de la respuesta.
[52] Página 24 de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación (julio de 2001).

a la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, como sería el beneficio obtenido, el número de condenas previas y la naturaleza de las mismas, la disuasión de futuras violaciones, la preponderancia y tendencias en el tipo de violación generalmente perpetrada, así como precedentes de sentencias en casos similares.

4. Autoinformes, inspecciones e investigaciones

El centro de la petición lo ocupa el gran número de casos de presunto incumplimiento de la Ley de Pesca y el reglamento sobre Aguas Residuales de Papel y Pulpa (PPER) que reflejan los informes obligatorios presentados por fábricas individuales. La respuesta de Canadá no revela ningún caso en que el gobierno haya iniciado la persecución de algún delito sin las pruebas realizadas por inspectores gubernamentales que confirmaran los informes de las fábricas en torno a las descargas violando los niveles de SST o DBO permitidos por el PPER, o a las descargas de aguas residuales con letalidad aguda letales. Además, la respuesta indica casos en que los resultados de la toma de muestras de Environment Canada en el sitio diferían de los resultados presentados por las fábricas. Uno de los factores posiblemente relevantes, mencionado en la respuesta de Canadá, es el rango de precisión para las pruebas de monitoreo de SST y DBO.[53]

El gobierno federal se ha basado en datos de informes internos como en las interposiciones de procesos legales en otros contextos.[54] Un expediente de hechos daría la oportunidad de presentar hechos detallados respecto de la aplicación de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación referente a los casos de incumplimiento informados internamente y, en especial, en relación con la práctica de consulta con los especialistas de Environment Canada sobre las fábricas de pulpa y papel y de conducción de pruebas e investigaciones en el sitio para confirmar los resultados de las pruebas fallidas.

Se justifica un expediente de hechos también para presentar información detallada sobre las investigaciones que ha realizado el gobierno de Canadá en varias de las fábricas. Por ejemplo, en el caso de la fábrica Tembec en Témiscaming, Quebec, Canadá hace referencia al archivo de una investigación abierto por Environment Canada en abril y que permaneció "activo" hasta octubre de 2000, cuando "el Procurador General notificó que el caso no ameritaba la interposición de procesos legales dados los hechos particulares de este caso".[55] Mientras la investigación permaneció abierta, la respuesta revela varios casos de pruebas fallidas y de incumplimiento de la Ley de Pesca y el PPER, comunicación entre Environment Canada y los operadores de la fábrica, inspecciones federales fuera del sitio y numerosos avisos de la autoridad provincial de infracción y acciones correctivas. Al parecer fue en ese periodo en que

[53] Página 4 de la respuesta.

[54] En 1995, el Tribunal Supremo de Canadá sostuvo en *R.v. Fitzpatrick*, [1995] 4 S.C.R. 154 que, en los cargos de sobrepesca por infringir la Ley de Pesca y sus reglamentos, la Corona podría presentar como pruebas los "diarios de pesca" que debe presentar el pescador. Se contuvo su uso para no infringir el derecho que le otorga la Carta Canadiense de Derechos y Libertades de no ser privado del derecho en contra de la autoincriminación como lo prevé la s. 7 que señala que todos tendrán el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona; y nadie podrá atentar contra este derecho, excepto cuando sea en conformidad con principios de justicia fundamental

[55] Páginas 21-23 de la respuesta.

la fábrica realizó mejorías en cuanto al cumplimiento con la legislación ambiental. Para ésta y otras investigaciones, un expediente de hechos daría oportunidad de presentar información fáctica adicional concerniente a los pasos concretos en la investigación, sus resultados y las decisiones federales posteriores.[56]

5. Información respecto de la promoción del cumplimiento de la legislación ambiental

La Política para el Cumplimiento y la Aplicación hace una distinción entre el cumplimiento y las medidas para promoverlo. Las actividades para promover el cumplimiento que se enumeran en la política incluyen la comunicación y publicación de información, la educación pública, la consulta con las partes afectadas por las disposiciones de la Ley de Pesca sobre protección del hábitat y prevención de la contaminación y asistencia técnica.[57] La elaboración de un expediente de hechos referente a las cuestiones pendientes ya mencionadas permitiría la aportación de información relevante en torno a las medidas tomadas por Canadá, además de los tipos de medidas de cumplimiento de la legislación que se enlistan en la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, para promover el cumplimiento de la ley en las fábricas de interés de la petición. Asimismo, daría la oportunidad de presentar información relativa a la aplicación de las acciones gubernamentales apropiadas que prevé el artículo 5 del ACAAN por parte del gobierno de Canadá y pertinentes en función de las aseveraciones de la petición.

Por otro lado, un expediente de hechos permitiría también la aportación de mayor información respecto de los retos que ha enfrentado el sector de pulpa y papel buscando dar cumplimiento de la Ley de Pesca y el PPER. Ello incluiría información relativa a la naturaleza, limitaciones y cumplimiento de la legislación ambiental potencial de distintas tecnologías de pulpa y papel mencionadas en la petición;[58] los tipos de procesos, los cambios en planta y equipo requeridos para dar cumplimiento a la legislación, el costo económico de ello y la variabilidad de dichos factores entre las fábricas de interés en la petición.

---

[56] El Secretariado está al tanto de la confidencialidad de cierta información relativa a las investigaciones, como reconocen el ACAAN y las Directrices. Véanse, a manera de ejemplo, los artículos 11(8), 39 del ACAAN; Directriz 17.

[57] Página 5 de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación (julio de 2001). Véase también la lista de actividades de las páginas 14-18 de la política.

[58] Páginas 2-4, Anexo 3 de la petición.

B. Consideración de las investigaciones pendientes de Canadá en algunas fábricas

Canadá se negó a proporcionar información adicional respecto de los informes de algunas fábricas sobre la base de investigaciones que realiza Environment Canada.[59] Canadá no señala que estas investigaciones tengan pendientes interposiciones de procesos judiciales o administrativos que impidan al Secretariado actuar más lejos;[60] sin embargo, con peticiones anteriores, el Secretariado ha observado que cuando hay investigaciones en curso, oportunas y activas, especialmente enfocadas a procesos penales, en los casos apropiados podrían actuar en contra de la elaboración de un expediente de hechos que interfiriera o pusiera en riesgo dichos procesos.[61]

La respuesta del gobierno de Canadá indica que las cinco investigaciones de Environment Canada mencionadas iniciaron en julio, agosto, septiembre y octubre de 2000 y en octubre de 2001. El expediente de hechos que se recomienda no necesita incluir información en relación con los casos de incumplimiento para los cuales se sigue un proceso administrativo o judicial pendiente o una investigación oportuna y activa, con posibilidades de conducir a la condena por delitos. No obstante, se justifica un expediente de hechos, para las fábricas bajo investigación al momento de la respuesta, para garantizar la obtención de información relativa a: 1) investigaciones que hayan concluido; 2) presuntas violaciones sobre las cuales no se haya iniciado una investigación, y 3) probables delitos para los cuales se ha agotado el periodo límite de dos años para realizar procedimientos criminales de condena sumaria o para los que una acusación ya no es una opción razonable.[62]

V. RECOMENDACIÓN

Por las razones que se exponen a continuación, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta del gobierno de Canadá, la petición amerita la preparación de un expediente de hechos y por medio de la presente notifica al Consejo sobre su determinación. La petición y la respuesta dejan cuestiones pendientes para las cuales la presentación más detallada de información fáctica contribuiría a considerar si Canadá está incurriendo en omisiones para la aplicación efectiva la Ley de Pesca y el PPER en Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico, como señalan los Peticionarios. Como se analizó ya en detalle, se justifica la elaboración de un expediente de hechos que permita preparar y presentar información fáctica detallada, con relación a todas las fábricas identificadas en la petición, en torno a: (1) la respuesta de las autoridades federales a las presuntas pruebas fallidas de aguas residuales y la

[59] Página 24 (Fjordcell), 25 (Tembec y St-Raymond), 27 (J. Ford), 27 (Abitibi Consolidated) y 28 (Interlake Paper) de la respuesta.
[60] Véase artículo 14(3)(a) del ACAAN.
[61] SEM-00-004 (Tala en BC), páginas 15-17 de la notificación, artículo 15(1).
[62] Ley de Pesca, *s.* 82. La sección 40 de la Ley de Pesca establece delitos de naturaleza híbrida y en las medidas por cargos (sujetas a las relaciones de las secciones 7 y 11 (b) de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades) no aplica ningún periodo de restricción.

omisión en la conducción de pruebas de seguimiento a que se refiere el PPER; (2) la consideración por parte del gobierno de Canadá de las medidas tomadas por la autoridad provincial para la aplicación del PPER; (3) el uso que hace Canadá de todas las opciones que contempla la Política para el Cumplimiento y la Aplicación para aplicar el PPER; (4) el sistema de autoinformes, inspecciones e investigaciones que emplea el gobierno canadiense para la aplicación del PPER, y (5) los esfuerzos de las autoridades federales para promover el cumplimiento del PPER. La información relativa a las infracciones para las que se realiza una investigación oportuna y activa, con posibilidades de conducir a la condena por delitos, no necesita incluirse en el expediente de hechos. A la luz de la exhaustiva información presentada en los anexos 5 y 7 de la petición, además de la información detallada relativa a las 12 fábricas de interés particular, el expediente de hechos habrá de presentar casos de fábricas específicas dentro del contexto de la información fáctica concerniente a las preocupaciones que se plantean en la petición sobre aplicación de la legislación en la parte este de Canadá.

Por consiguiente, conforme al artículo 15(1), y por las razones que se indican en este documento, el Secretariado notifica al Consejo sobre su determinación de que los objetivos del ACAAN se verían cumplidos mediante la elaboración de un expediente de hechos respecto de la petición, como se recomienda en la presente notificación.

Presentado respetuosamente a los 8 días del mes de octubre de 2003.

(firma en el original)
Por: William V. Kennedy
Director Ejecutivo