

---

## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

**Peticionario:** Center for Biological Diversity  
**Representado por:** Kassie Siegel, directora, Climate Law Institute  
Brendan Cummings, asesor legal  
Sarah Uhlemann, abogada  
**Parte:** Canadá  
**Fecha de recepción:** 5 de diciembre de 2011  
**Fecha de esta notificación:** 7 de noviembre de 2013  
**Núm. de petición:** SEM-11-003 (*Protección del oso polar*)

---

#### I. RESUMEN EJECUTIVO

1. El 5 de diciembre de 2011, el Center for Biological Diversity (el “Peticionario”) presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”) una petición relativa a la aplicación de la legislación ambiental conforme al artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”),<sup>1</sup> a la que correspondió el número SEM-11-003 (*Protección del oso polar*) (la “Petición”). Los artículos 14 y 15 del ACAAN establecen un proceso que permite a cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que se asevere que una Parte del Acuerdo está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (proceso SEM, por sus siglas en inglés). El Secretariado examina inicialmente las peticiones para determinar si satisfacen los criterios establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15* [del ACAAN] (las “Directrices”).<sup>2</sup> Si una petición efectivamente satisface estos criterios, el Secretariado considera las disposiciones del artículo 14(2) para determinar si procede solicitar una respuesta a la Parte aludida en la petición. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, y de conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado puede notificar al Consejo que el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y exponer sus razones para hacer tal recomendación, como lo marca el artículo 15(1); en caso

---

<sup>1</sup> *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, Estados Unidos, Canadá y México, 14-15 de septiembre de 1993, Can TS 1994 No 3, 32 ILM 1480 (vigente a partir del 1 de enero de 1994), en línea: <[www.cec.org/ACAAN](http://www.cec.org/ACAAN)> [el “ACAAN”].

<sup>2</sup> CCA (2012), *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, en línea: <[www.cec.org/directrices](http://www.cec.org/directrices)> [las “Directrices”].

contrario, o en circunstancias determinadas, el trámite de la petición se da por concluido.<sup>3</sup>

2. El Peticionario asevera que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Especies en Riesgo (*Species at Risk Act*,<sup>4</sup> en adelante “SARA” o la “Ley”), de alcance federal, incluidas sus secciones 15(2), 25(3) y 27(3).
3. El 29 de noviembre de 2012, el Secretariado determinó que las aseveraciones contenidas en la Petición con respecto a la Ley en su conjunto y a las secciones 15(2), 25(3) y 27(3), en particular, satisfacían los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) y ameritaban solicitar a Canadá una respuesta en conformidad con el artículo 14(2).<sup>5</sup> Así, el Secretariado procedió a solicitar dicha respuesta a las aseveraciones del Peticionario de que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de SARA.
4. Canadá dio respuesta a la petición el 24 de enero de 2013<sup>6</sup> y estableció su “posición” en el sentido de que el Comité sobre la Situación de las Especies de Vida Silvestre en Peligro en Canadá (*Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada*, COSEWIC) no está sujeto al proceso previsto en el artículo 14 porque este comité no forma parte del ACAAN y porque la subsección 15(2) de la Ley no concuerda con la definición de “legislación ambiental” contenida en el Acuerdo.
5. Canadá señala que, contrario a lo aseverado en la Petición, los plazos establecidos conforme a las secciones 25 y 27 de la Ley no se incumplieron. Asimismo, cuestiona el análisis del Secretariado respecto de si la Petición aborda una situación “actual” y asevera que el Secretariado ha incurrido en otras fallas, entre las que se incluye el hecho de que algunos aspectos de la Determinación se “contraponen al ejercicio imparcial de las obligaciones del Secretariado”.
6. Luego de examinar la Petición a la luz de la Respuesta, el Secretariado considera que hay cuestiones centrales abiertas respecto de la aplicación de la SARA a la especie *Ursus maritimus* (oso polar) por parte de Canadá. El Secretariado considera que con un expediente de hechos la ciudadanía comprendería mejor el papel que la “mejor información disponible” desempeña en el proceso seguido por el COSEWIC para tomar la decisión de incluir —o no— una especie en la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo* (*List of Wildlife Species at Risk*) de la SARA, así como el efecto de otros factores en los plazos de las principales etapas de dicho proceso. Entre esos factores cabe

<sup>3</sup> Las determinaciones y expedientes de hechos anteriores del Secretariado se pueden consultar en el sitio web de la CCA: <[www.cec.org/registroSEM](http://www.cec.org/registroSEM)>. En esta notificación, a menos que se indique otra cosa, las referencias a la palabra “artículo” se refieren a un artículo del ACAAN.

<sup>4</sup> SC 2002, c 29 [“SARA” o la “Ley”]. Véanse, en las páginas 20 a 24 de la determinación del Secretariado de fecha 29 de noviembre de 2012, las disposiciones de la Ley que se mencionan en la Petición o revisten mayor importancia para ésta.

<sup>5</sup> SEM-11-003 (*Protección del oso polar*), Determinación del Secretariado conforme a los artículos 14(1) y (2) (29 de noviembre de 2012) [la “Determinación”].

<sup>6</sup> Gobierno de Canadá, “Protección del oso polar: respuesta a la petición SEM-11-003” (24 de enero de 2013) [la “Respuesta”].

mencionar el papel de los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales y las consultas con consejos de gestión de vida silvestre (*wildlife management boards*, WMB) y otras partes.

7. Por ende, se amerita la elaboración de un expediente de hechos a fin de reunir información adicional relativa a los asuntos planteados en la petición SEM-11-003.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

8. La Petición se resumió en los párrafos 3 a 27 de la Determinación.

## III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

9. El ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada*, EC) elaboró la Respuesta en representación del gobierno de Canadá.<sup>7</sup>
10. En la introducción de la Respuesta se resalta la importancia cultural que el oso polar reviste para la población canadiense en general y, en particular, para las comunidades inuit y del norte. Se describe, asimismo, el manejo del oso polar como una estrategia conjunta entre provincias, territorios y consejos de gestión de vida silvestre (*wildlife management boards*, WMB) creados mediante acuerdos sobre reivindicaciones territoriales de comunidades indígenas, y se destaca que tales acuerdos se reconocen y confirman en la sección 35 de la Ley Constitucional de 1982 (*Constitution Act, 1982*).<sup>8</sup>
11. En la introducción también se identifica a la SARA como parte de la estrategia del gobierno canadiense para proteger especies en riesgo. Se señala también que la finalidad de este instrumento jurídico es disociar el proceso de evaluación científica de la situación o estado de conservación que guardan las especies de vida silvestre de la decisión de inscribir —o no— una especie en la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo* (*List of Wildlife Species at Risk*), así como también adoptar “valores de participación canadienses”.<sup>9</sup> Se describe, asimismo, el proceso de consulta con diversas partes luego de que se recibe una evaluación 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) en relación con la situación que guarda una especie de vida silvestre, y se reconoce “la participación de las comunidades indígenas” como de “particular relevancia”.<sup>10</sup>

### Canadá opina que “el COSEWIC no está sujeto al proceso SEM”

---

<sup>7</sup> Respuesta, p. ii.

<sup>8</sup> Respuesta, p. 1; *Canada Act 1982* [Ley Constitucional de 1982], (UK) 1982, c 11.

<sup>9</sup> Respuesta, p. 1; véase apéndice 1 de la Ley.

<sup>10</sup> Respuesta, p. 1.

12. En referencia a la aseveración del Peticionario en cuanto a que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 15(2) de la SARA, el gobierno manifiesta su:

[...] posición respecto a que las acciones del COSEWIC relacionadas con la inscripción del oso polar en la lista de la SARA no están sujetas al proceso SEM, por cuanto: 1) el COSEWIC es un órgano independiente que opera de manera autónoma del gobierno, y 2) la [sección 15(2)] no puede considerarse legislación ambiental en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).<sup>11</sup>

### **Canadá opina que “el COSEWIC no es una Parte del ACAAN”**

13. En su respuesta, Canadá afirma que el Secretariado “concluyó que el COSEWIC [es] una Parte del Acuerdo”. Agrega que el ministerio de Medio Ambiente de Canadá “informó por escrito al COSEWIC (anexo 2) que el Peticionario lo había mencionado [al COSEWIC] en la Petición, y explicó que el Comité no estaba sujeto al Acuerdo”.<sup>12</sup>
14. Canadá señala que el COSEWIC, en vez de formar parte del gobierno, “elabora evaluaciones independientes para el gobierno con base en la mejor información biológica disponible, incluidos conocimientos científicos, comunitarios e indígenas tradicionales, tal como establece la sección 15(2) de la SARA”.<sup>13</sup> En su respuesta, Canadá cita también la sección 16(6) de la SARA, en la que se prevé que los integrantes del COSEWIC deben aplicar su discreción de forma independiente, y la sección 16(4), que “establece que los integrantes del COSEWIC no forman parte de la administración pública federal de Canadá” en virtud de su participación en este comité.<sup>14</sup> El gobierno canadiense menciona el requisito estipulado en la sección 16(2) de la SARA, que prevé que cada uno de los miembros del COSEWIC “debe contar con conocimientos adquiridos de una disciplina como biología de la conservación, dinámica poblacional, taxonomía, sistemática o genética, o bien con conocimientos comunitarios o indígenas tradicionales sobre la conservación de especies de vida silvestre”.
15. De manera reiterada y ostensible, Canadá hace aseveraciones en apoyo de las nociones (ninguna de las cuales se refuta en la determinación del Secretariado de la CCA) de que “el COSEWIC es una autoridad científica”<sup>15</sup> y que “el gobierno de Canadá confía en la experiencia, independencia y profesionalismo de los integrantes del COSEWIC para

---

<sup>11</sup> Respuesta, p. 3.

<sup>12</sup> *Idem.* En su respuesta, Canadá señala que “una copia de esta carta se envió al Secretariado de la CCA”. El Secretariado, sin embargo, observa que no existe ninguna disposición en el Acuerdo que estipule que éste deba tomar en consideración documentos, como la carta a la que Canadá hace referencia, en esta etapa del proceso. Por tal motivo, el Secretariado no la consideró para elaborar su determinación fechada el 29 de noviembre de 2012.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Respuesta, pp. 3 y 4. La sección 16(4) de la SARA dice a la letra: “En cuanto miembros del COSEWIC, no forman parte de la administración pública federal”.

<sup>15</sup> Respuesta, p. 4; específicamente, encabezado del apartado.

identificar la ‘mejor información disponible’”.<sup>16</sup> En la respuesta de Canadá se señala que “el COSEWIC se creó con miras a ofrecer a los canadienses una clasificación única, con fundamentos científicos, de las especies de vida silvestre en peligro de extinción”.<sup>17</sup>

16. Canadá subraya que el COSEWIC no “considera factores políticos, sociales o económicos”<sup>18</sup> y que “[n]ingún otro órgano u organización —incluido el gobierno— tiene el mandato de determinar qué constituye la ‘mejor información disponible’ para la realización de evaluaciones de especies de vida silvestre”.<sup>19</sup> El gobierno canadiense observa, asimismo, que “[e]l ministro no está facultado para rechazar la evaluación [del COSEWIC] y hacer su propia evaluación”.<sup>20</sup> En la Respuesta se asevera que la SARA identifica al COSEWIC como “el único órgano de expertos independientes con conocimientos científicos e indígenas tradicionales que la Ley designa para evaluar la situación de especies en riesgo” con base en la mejor información disponible.<sup>21</sup>
17. En la Respuesta se manifiesta, además, que “la opinión de Canadá es que, con el simple hecho de aceptar el planteamiento del Peticionario en el sentido de que la evaluación de inscripción del COSEWIC presentaba sesgos y deficiencias, el Secretariado incumplió su responsabilidad de presentar un análisis exhaustivo y objetivo de la Petición”.<sup>22</sup>
18. Más adelante en su respuesta, Canadá explica las funciones particulares que, al amparo de la SARA, desempeñan el COSEWIC, el ministro federal de Medio Ambiente y el gabinete federal (el “Gobernador en Consejo” [*Governor in Council*, GIC]), respectivamente, las cuales se describen a continuación.
19. En primer lugar, el COSEWIC identifica la “mejor información disponible” y evalúa la situación o el estado que guarda cada especie de vida silvestre, debiendo facilitar al ministro una copia de esta evaluación y las razones que la respaldan.<sup>23</sup>
20. Al recibir una copia de la evaluación, “el ministro deberá, dentro de un plazo de 90 días, incluir en el registro público un informe” sobre la manera en la que pretende responder a la evaluación.<sup>24</sup> “Antes de hacer una recomendación”<sup>25</sup> al Gobernador en Consejo en torno a la especie en cuestión, el ministro deberá “tomar en cuenta la evaluación del

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 4; véase también la SARA, secciones 15, 23 y 25.

<sup>24</sup> SARA, sección 25(3). Véase también la ilustración 1, “The Species Listing Process under SARA” [Proceso de inscripción de especies en la lista de la SARA] en el anexo 8 de la Respuesta.

<sup>25</sup> SARA, sección 27(2).

COSEWIC” y consultar a otros “ministros competentes”.<sup>26</sup> Por último, y también “antes de hacer [la] recomendación”, el ministro deberá consultar a los correspondientes consejos de gestión de vida silvestre autorizados mediante acuerdos sobre reivindicaciones territoriales en relación con la especie.<sup>27</sup>

21. Después, el Gobernador en Consejo, tomando en cuenta la recomendación del ministro, decidirá si aceptar o rechazar la evaluación del COSEWIC y añadir —o no— la especie en cuestión a la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo* (*List of Wildlife Species at Risk*) de la SARA (en adelante, “la Lista”),<sup>28</sup> o remitirla de regreso al COSEWIC para que aporte información adicional o la someta a consideración ulterior.<sup>29</sup>
22. En la respuesta de Canadá se pone de relieve el hecho de que el COSEWIC no toma la decisión final respecto a la protección legal de una especie, “[d]e la misma manera que ni el ministro de Medio Ambiente —quien hace la recomendación— ni el Gobernador en Consejo —quien toma estas decisiones— están facultados conforme a la Ley para reemplazar o modificar una evaluación científica una vez presentada por el COSEWIC”.<sup>30</sup>

### **Canadá opina que “las funciones del COSEWIC no entrañan un instrumento de legislación ambiental”**

23. Canadá manifiesta su punto de vista en cuanto a que, “[p]ara fines de esta respuesta”, la sección 15(2) de la SARA no entraña un instrumento de “legislación ambiental”, tal como se define este término en el artículo 45(2) del ACAAN, porque esa sección “aborda las responsabilidades funcionales del COSEWIC”.<sup>31</sup> Canadá señala que “aunque la SARA constituye legislación ambiental, su sección 15(2) tiene como objetivo primordial establecer las funciones del COSEWIC como un órgano científico independiente y, por tanto, más que una ley en materia ambiental, entraña una medida administrativa”.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> SARA, párrafos 27(2)(a) y (b). La consulta con “el(los) ministro(s) competente(s)” —párrafo 27(2)(b); véanse también las secciones 2 (“ministro competente”) y 2(3)— es irrelevante en el caso del oso polar.

<sup>27</sup> SARA, párrafo 27(2)(c). Véase también la sección 2: el término “acuerdos sobre reivindicaciones territoriales” (*land claims agreement*) se refiere a aquellos que se ciñen al significado estipulado en la sección 35 de la Ley Constitucional de 1982 (*Constitution Act, 1982*), y “consejo de gestión de vida silvestre” (*wildlife management board*) significa cualquier consejo u otro órgano establecido al amparo de un acuerdo sobre reivindicaciones territoriales que esté autorizado en términos de dicho acuerdo para ejecutar funciones en relación con determinada(s) especie(s) de vida silvestre”.

<sup>28</sup> SARA, sección 2 (“Lista” [*List*] se refiere a la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo* presentada en el apéndice 1”).

<sup>29</sup> Respuesta, p. 4; SARA, párrafos 27(1.1)(a)-(c). (Si, en apego a la sección 27(1.1) de la SARA, el GIC no ha actuado dentro de los nueve meses posteriores a haber recibido la evaluación del COSEWIC, “el ministro deberá, por decreto, modificar la Lista de acuerdo con la evaluación del COSEWIC”: SARA, sección 27(3).)

<sup>30</sup> Respuesta, p. 4.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 5; véase también ACAAN, artículo 45(2).

<sup>32</sup> Respuesta, p. 5.

24. La Respuesta cita la determinación del Secretariado en apego al artículo 14(1) del ACAAN respecto a la petición SEM-09-004 (*Minería en Quebec*) para ejemplificar el hecho de que el Secretariado, de acuerdo con la definición prevista en el artículo 45(2) del ACAAN, no consideró como “legislación ambiental” aquellas disposiciones en las que se establecen “requisitos o facultades de funcionarios y órganos”.<sup>33</sup>

### **Canadá opina que “el ministro acató todos los plazos previstos por la SARA”**

25. En la Respuesta se señalan los “[p]lazos para que el gobierno cumpla con obligaciones clave respecto a la inscripción de una especie” como “un aspecto fundamental de la SARA”,<sup>34</sup> y se presentan como ejemplos los plazos previstos en las secciones 25(3) y 27(1.1). Después, se resume la relación que guardan los procedimientos estipulados en la SARA y las responsabilidades constitucionales del gobierno de Canadá en cuanto a realizar consultas en lo relacionado con derechos en vigor de las comunidades indígenas adquiridos por tratados.
26. En su respuesta, Canadá asevera que los plazos previstos en la SARA “no pueden considerarse aisladamente de la responsabilidad mayor que el gobierno canadiense tiene de observar las obligaciones de consulta”<sup>35</sup> en conformidad con acuerdos sobre reivindicaciones territoriales. Se explica también que estos acuerdos, suscritos por el gobierno de Canadá y comunidades indígenas en territorio canadiense en el Yukón, los Territorios del Noroeste, el norte de Quebec y Terranova y Labrador, establecen consejos de gestión de vida silvestre que tienen ciertas responsabilidades al interior de las zonas de asentamiento definidas por esos acuerdos.<sup>36</sup> Canadá subraya el requisito previsto en el párrafo 27(2)(c) de la SARA, a saber: “que el ministro [debe] consultar con (consejos de gestión de vida silvestre [*wildlife management boards*, WMB]) antes de enviar una recomendación al Gobernador en Consejo respecto a la inscripción en la Lista [de] una especie de vida silvestre que se encuentre dentro de la zona de asentamiento”.<sup>37</sup>
27. En su respuesta, específicamente en el anexo 3 —documento sin fecha ni autoría identificada—, Canadá “abunda sobre la SARA y el deber del gobierno de realizar consultas”.<sup>38</sup>
28. En el mismo anexo 3 se destaca que “la conservación de la vida silvestre en Canadá es una responsabilidad que comparten los gobiernos canadienses” y que la prevención para

<sup>33</sup> *Ibid.*, en referencia a la determinación del Secretariado, conforme al artículo 14(1) del ACAAN, respecto de la petición *Minería en Quebec* (20 de octubre de 2009), p. 5.

<sup>34</sup> Respuesta, p. 5.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>36</sup> *Idem.* El listado de consejos de gestión de vida silvestre (*wildlife management boards*, WMB) omite al de Nunavut (*Nunavut Wildlife Management Board*) (<[www.nwmb.com/](http://www.nwmb.com/)>; consulta realizada el 11 de julio de 2013).

<sup>37</sup> Respuesta, p. 6 (énfasis en el original).

<sup>38</sup> *Idem.*

evitar que especies de preocupación especial se conviertan en especies en peligro o amenazadas “debe llevarse a cabo mediante la formulación de un plan de manejo que integre medidas para la conservación de las especies”.<sup>39</sup> Se señalan los requisitos estipulados en la sección 68 de la SARA<sup>40</sup> y se comenta que “los planes de manejo se evalúan cada cinco años y se actualizan según sea necesario a fin de incorporar información nueva”.<sup>41</sup>

29. En el anexo 3 se reitera la afirmación de Canadá en el sentido de que la evaluación científica realizada por el COSEWIC es independiente de la decisión del gobierno respecto de la inscripción de una especie en la lista de la SARA.<sup>42</sup> Se destacan, asimismo, los pasos del proceso de decisión de inscripción en la Lista, a partir de que el COSEWIC envía al ministro el informe de evaluación una vez terminado conforme a la sección 25(1) de la SARA.<sup>43</sup> Canadá describe “un acuerdo al que en 2003 llegaron el ministro y el COSEWIC mediante el intercambio de correspondencia (anexos 4 y 5)”,<sup>44</sup> con base en el cual una vez al año el presidente del COSEWIC envía al ministro y al Consejo Canadiense para la Conservación de las Especies en Peligro (*Canadian Endangered Species Conservation Council, CESSC*) un informe de la evaluación sobre la situación de cada una de las especies en cuestión.<sup>45</sup> Con fines de mayor claridad, el Secretariado reproduce a continuación el texto completo respecto de dicho acuerdo:

Como resultado del acuerdo alcanzado mediante el intercambio de correspondencia entre el ministro y el COSEWIC en 2003 (anexos 4 y 5), y *en conformidad con la sección 26 de la SARA*, el presidente del COSEWIC envía su evaluación final concluida y pruebas que la sustentan, incluidas las bases de la evaluación, así como los informes sobre el estado que guardan las especies clasificadas como en situación de riesgo (es decir, especies que han desaparecido de una zona, en peligro de extinción, amenazadas o de preocupación especial), al ministro de Medio Ambiente —en quien recae la responsabilidad de aplicar la SARA— y al [CESSC], en apego a lo previsto en la sección 25(1) de esa ley.<sup>46</sup>

---

<sup>39</sup> Anexo 3 (de la Respuesta), p. 1. La sección 65 de la SARA estipula que “el plan [de manejo] debe incluir medidas encaminadas a la conservación de las especies que el ministro competente considere pertinentes [...]”.

<sup>40</sup> La sección 68 de la SARA detalla el proceso y los plazos que deben observarse a efecto de proponer y concluir un plan de manejo para especies de preocupación especial. Tal sección se reproduce en el apéndice de la determinación del Secretariado conforme al artículo 14(1) del ACAAN, en la página 24.

<sup>41</sup> Anexo 3 (de la Respuesta), p. 2. En la sección 72 de la SARA se establece el requisito de llevar a cabo una revisión y proceso de actualización quinquenales, y se exige al ministro “vigilar la instrumentación del plan de manejo y [evaluar] su aplicación cinco años después de que el plan se ha inscrito en el registro público, y posteriormente cada cinco años, hasta que se hayan alcanzado sus objetivos”.

<sup>42</sup> Respuesta, p. 4; anexo 3, p. 2.

<sup>43</sup> Respuesta, p. 6; anexo 3, p. 3.

<sup>44</sup> Respuesta, p. 6.

<sup>45</sup> *Idem*. Véase también el anexo 3 (de la Respuesta), p. 3. El CESSC está integrado por los ministros federales de Medio Ambiente (*Environment Canada*) y de Pesca y Océanos (*Fisheries and Oceans*), “así como por los ministros de los gobiernos de provincias o territorios responsables de la conservación y el manejo de alguna especie de vida silvestre en esas provincias o territorios”: SARA, sección 7(1).

<sup>46</sup> Respuesta, p. 6 (sin cursivas en el original; énfasis añadido). Véase también el párrafo “Receipt of Assessment” [Recepción de la evaluación] en el anexo 3 (de la Respuesta), p. 3.

30. En su respuesta, Canadá afirma que la evaluación y las razones que la motivaron “deben estar disponibles en los dos idiomas oficiales, en conformidad con la Ley sobre las Lenguas Oficiales (*Official Languages Act*) de Canadá”.<sup>47</sup>
31. En conformidad con la sección 25(3) de la SARA, al recibir del COSEWIC la evaluación y los documentos relacionados, el ministro “deberá, dentro de un plazo de 90 días, incluir en el registro público un informe sobre cómo pretende responder a la evaluación [de cada especie considerada por el COSEWIC] y, en lo posible, estipular plazos para la adopción de medidas”.<sup>48</sup> Sin embargo, tanto en su respuesta como en el anexo 3, Canadá afirma que “las réplicas [*response statements*]” “indican la manera en la que el ministro pretende responder a cada evaluación del COSEWIC y, en lo posible, incluyen plazos para la adopción de medidas, así como *la amplitud de las consultas*”.<sup>49</sup>
32. En el anexo 3 de la Respuesta se indica que existen dos posibles vías de consulta: las consultas normales, que implican que en un plazo de dos a tres meses el ministro envíe la evaluación de una especie al Gobernador en Consejo, y las consultas extendidas, que pueden tomar más tiempo, aunque no se indica un plazo límite o estimado. Según el anexo 3, las consultas extendidas tienen lugar cuando la inscripción de una especie en la Lista “podría suponer repercusiones significativas y generalizadas en las actividades de comunidades indígenas, la industria o la población canadiense en general”.<sup>50</sup> En el anexo 3 se señala: “En el caso de especies sometidas a consultas extendidas, *el ministro no remitirá las evaluaciones al Gobernador en Consejo sino hasta que se haya dado cumplimiento a los requisitos de consulta* previstos en la SARA, los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales [...] y el derecho consuetudinario”.<sup>51</sup>
33. En el anexo 3 se establece que “[c]uando existan acuerdos sobre reivindicaciones territoriales en vigor aplicables a especies terrestres cuya situación satisfaga las condiciones para ser competencia de un consejo de gestión de vida silvestre (*wildlife management board*, WMB), el ministro deberá procurar obtener una decisión del(de los) consejo(s) correspondiente(s)”,<sup>52</sup> y se presenta el siguiente ejemplo:

Por ejemplo: en conformidad con [el acuerdo de reivindicaciones territoriales de] Nunavut, el WMB [de Nunavut] está autorizado para aprobar la designación de especies en riesgo que se encuentren en la zona de asentamiento. Por lo tanto, el ministro presenta la propuesta de inscripción ante el WMB para que éste apruebe la designación de la especie en cuestión. Después de que el ministro recibe la decisión tomada por el WMB en

<sup>47</sup> Anexo 3 (de la Respuesta), p. 3; Ley sobre las Lenguas Oficiales (*Official Languages Act*) (RSC 1985, c 31 (4<sup>th</sup> Supp)).

<sup>48</sup> SARA, sección 25(3).

<sup>49</sup> Respuesta, pp. 6 y 7; anexo 3, p. 3 (sin cursivas en el original; énfasis añadido). El Secretariado observa que la sección 25(3) de la SARA no menciona la “amplitud de las consultas” que podrían requerirse, y mucho menos exige que se haga una referencia a ello. En la Ley tampoco se prevén las “consultas extendidas” o las “consultas normales”.

<sup>50</sup> Anexo 3 (de la Respuesta), p. 3.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 4 (sin cursivas en el original; énfasis añadido).

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 3.

torno a la propuesta de inscripción, tiene un plazo de 60 días para aceptarla o exponer por escrito las razones que motivan su rechazo. Si no responde en el plazo de 60 días, la decisión del Consejo se considerará como aceptada y el ministro deberá entonces instrumentarla. Cuando el ministro rechaza la decisión, el WMB deberá reconsiderarla a la luz de los motivos planteados por el ministro y luego tomar una decisión definitiva. Tras recibir la decisión definitiva del WMB, *el ministro puede entonces aceptarla, rechazarla o modificarla*, antes de hacer una recomendación al Gobernador en Consejo.<sup>53</sup>

34. En el anexo 3 se menciona la obligación del gobierno federal de consultar a las comunidades indígenas sobre la instrumentación de la SARA, deber que se deriva de derechos constitucionales de estas comunidades o adquiridos por tratados, así como de ciertas disposiciones de la SARA y del derecho consuetudinario.<sup>54</sup>
35. En el anexo 3 se describe, además, la forma en que la revisión y la evaluación de los comentarios recibidos en el marco de las consultas se documentan en una versión preliminar de declaración de análisis de impacto de la reglamentación (*Regulatory Impact Analysis Statement*, RIAS), y se publican en la *Canada Gazette* [diario oficial de Canadá], junto con la orden preliminar en que se propone inscribir a una especie en particular en la Lista. Según lo señalado en el anexo 3, la RIAS:

presenta una descripción de la naturaleza, el contenido y los resultados de las consultas, —incluidas consultas con los consejos de gestión de vida silvestre, cuando así se requiera—, junto con un análisis del impacto o las consecuencias previstas. La RIAS es parte integral del proceso federal de reglamentación. La orden preliminar en que se propone inscribir a las especies en consideración se publica —junto con la versión preliminar de la RIAS— en la parte I de la *Canada Gazette* para someterla a un periodo de comentarios de 30 días. Una vez que el Gobernador en Consejo toma una decisión respecto de la inscripción de una especie en la lista, la orden y la RIAS se concluyen y se publican en la parte II de la *Canada Gazette*.<sup>55</sup>

36. El anexo 3 concluye con una nueva mención de los requisitos establecidos en la sección 27(1.1) de la SARA.<sup>56</sup>

### **El caso del oso polar**

37. En el caso de la reevaluación del oso polar que el COSEWIC llevó a cabo en 2008, Canadá señala que “el ministro actuó en conformidad con la [sección 25(3) de la] SARA, al presentar su intención dentro del plazo de 90 días”.<sup>57</sup> Conforme al documento de prueba A presentado por el Peticionario, el resumen de la evaluación de 2008 tiene fecha de abril de 2008; la respuesta de Canadá, en cambio, señala que el ministro recibió

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 5 (sin cursivas en el original; énfasis añadido).

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 5 y 6. (En el párrafo 71 de su determinación, el Secretariado señaló que Canadá “tal vez desee incluir información sobre [...] b) la naturaleza, el contenido y el resultado de las consultas [...]”.)

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Respuesta, p. 6.

la evaluación final del COSEWIC el 28 de agosto de 2008, como aparece en el informe anual del COSEWIC.<sup>58</sup>

38. Canadá apunta que la sección 25(3) de la SARA establece que el ministro debe publicar en el registro público su respuesta a la evaluación de la especie en cuestión dentro de los 90 días posteriores a su recepción. Canadá se refiere a esta respuesta como “réplica” (*response statement*).<sup>59</sup>
39. Canadá señala que el 28 de agosto de 2008 el COSEWIC envió al ministro y al CESSC la evaluación y el informe de la situación del oso polar, y que los motivos del COSEWIC que justifican la evaluación de la especie como “de preocupación especial” se plantean en el anexo 6 de la respuesta de Canadá.<sup>60</sup> Canadá apunta que la “réplica del ministro (anexo 7)” se emitió dentro del término de 90 días a partir de que el ministro recibió la evaluación final del COSEWIC.<sup>61</sup>
40. En la réplica del ministro se afirma:

***Cómo el ministro de Medio Ambiente pretende responder a la evaluación:*** El ministro de Medio Ambiente tiene la intención de enviar una recomendación al Gobernador en Consejo en el sentido de que se inscriba al oso polar en el apéndice 1 de la SARA como especie de preocupación especial. Antes de hacer esta recomendación, el ministro de Medio Ambiente realizará consultas con los gobiernos de [varias provincias, los tres territorios y consejos de gestión de vida silvestre y recursos renovables, entre otros órganos y ciudadanos, incluido el público en general] sobre si el oso polar debe incluirse —o no— como de preocupación especial en la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo* (apéndice 1) de la Ley de Especies en Riesgo (*Species at Risk Act*, SARA). Al término de las consultas, el ministro de Medio Ambiente enviará al GIC la evaluación del COSEWIC sobre el oso polar.<sup>62</sup>

41. Canadá señala que en enero de 2009 el ministro indicó que se llevarían a cabo “consultas extendidas” para el oso polar.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 7; véase también anexo 6, apartado iii.

<sup>59</sup> Respuesta, p. 7; véase también anexo 3, p. 3.

<sup>60</sup> Respuesta, p. 7, citando el anexo 6: COSEWIC (2008), *COSEWIC Annual Report* [Informe anual del COSEWIC], Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada, Ottawa. Canadá menciona tanto el anexo 6 de su propia respuesta como el documento de prueba A del Peticionario en relación con la evaluación y el informe sobre la situación o el estado que guarda el oso polar. La “versión detallada” de la evaluación del COSEWIC sobre el oso polar puede consultarse en la página 70 del anexo 6 de la respuesta de Canadá. Tiene una extensión de media página y es prácticamente idéntica al resumen de la evaluación incluido en la página iii del documento de prueba A del Peticionario. El documento de la evaluación e informe de actualización sobre el estado que guarda el oso polar (*COSEWIC Assessment and Update Status Report on the Polar Bear (Ursus maritimus) in Canada*, presentado por el Peticionario como documento de prueba A) tiene una extensión de 82 páginas.

<sup>61</sup> Respuesta, p. 7.

<sup>62</sup> Anexo 7 (de la Respuesta), p. 1.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 7. Véase asimismo el anexo 8: Environment Canada (2009), “Consultation on Amending the List of Species under the *Species at Risk Act*: Terrestrial Species” [Consulta sobre la modificación de la lista de la Ley de Especies en Riesgo: especies terrestres], Ottawa, enero de 2009, p. 4 (“Elección del periodo de consulta: [debido

42. En respuesta al reclamo del Peticionario en cuanto a que el ministro de Medio Ambiente omitió enviar al Gobernador en Consejo (GIC, por sus siglas en inglés) la evaluación realizada por el COSEWIC, lo que constituye una violación a la sección 27(3) de la SARA, Canadá asevera que “el Gobernador en Consejo actuó en apego a [...] la sección 27(1.1) de la SARA, al tomar su decisión dentro del periodo de nueve meses. Por tanto, no fue necesario aplicar la disposición prevista en la sección 27(3) de ese instrumento jurídico, misma que exige al ministro modificar la Lista”.<sup>64</sup>
43. Canadá indica que el ministro inició las consultas después del 26 de noviembre de 2008 y las concluyó en abril de 2010. En la Respuesta se afirma que los “resultados de las consultas se sometieron a la consideración de WMB autorizados, en conformidad con los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales [*land claim agreements* o ‘LCA’] pertinentes. El ministro recibió la última decisión de los consejos [de gestión de vida silvestre] el 28 de enero de 2011”<sup>65</sup> y —señala Canadá— remitió entonces la evaluación del COSEWIC al GIC “[d]entro de los cinco días siguientes a la finalización de las consultas extendidas”.<sup>66</sup>
44. Canadá proporciona en los anexos 9 a 11 de la Respuesta información adicional, que se menciona en los siguientes párrafos.
45. La orden por la que se acusa recibo de la evaluación del COSEWIC, publicada en la parte II de la *Canada Gazette* en febrero de 2011, anunció que “ya habían terminado” las consultas con los WMB y el gobierno de Nunavut.<sup>67</sup>
46. La RIAS publicada en la parte I de la *Canada Gazette* el 2 de julio de 2011, junto con la propuesta de orden por la que se agrega el oso polar a la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo*, describe los procesos de consulta posteriores a la inscripción, en particular los que se llevarían a cabo durante la formulación de un plan de manejo: “El plan se [...] elaboraría en colaboración con WMB autorizados en términos de los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales de comunidades indígenas conducentes”.<sup>68</sup> La respuesta no cita disposiciones legales específicas de los LCA que establezcan la realización de estas nuevas consultas.
47. La misma RIAS contiene un resumen de las consultas llevadas a cabo con las diversas partes y en relación con las de Nunavut señala:

---

a) las repercusiones generalizadas en las actividades de las comunidades indígenas, la industria o la población canadiense en general, [...] se llevarán a cabo consultas extendidas para algunas especies terrestres”) y pp. 5 y 10 (donde el tipo de consulta requerida para el oso polar se identifica como “extendida”).

<sup>64</sup> Respuesta, p. 7.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> Anexo 9 (de la Respuesta), p. 430.

<sup>68</sup> Anexo 11 (de la Respuesta), p. 2169.

Los comentarios recibidos sugieren que el oso polar es una especie adaptable capaz de hacer frente al cambio climático, que la población de osos polares aumenta en vez de disminuir, que los inuit pueden hacerse cargo de la gestión de dicha especie, que el gobierno debe escuchar con más atención a los inuit, quienes deben trabajar junto con los científicos, y que las cuotas [de caza del oso polar] deben incrementarse.

[...]

El Acuerdo sobre Reivindicaciones Territoriales de Nunavut (*Nunavut Land Claims Agreement*, NLCA) incluye un proceso de toma de decisiones según el cual compete al Consejo de Gestión de Vida Silvestre de Nunavut (*Nunavut Wildlife Management Board*, NWMB) aprobar la designación de especies raras, amenazadas y en peligro de extinción en Nunavut. En 2008 el gobierno federal y el NWMB firmaron un memorando de entendimiento (ME) que, *aunque no tiene obligatoriedad legal, armoniza el proceso de toma de decisiones de la SARA para la inscripción de especies de vida silvestre con el proceso de toma de decisiones del NLCA*. El NWMB informó formalmente al ministro de Medio Ambiente que no apoya la propuesta de inscripción del oso polar como especie de preocupación especial y su posición refleja la de las comunidades de Nunavut. El NWMB considera que la población de osos polares es en general sana y que su número va en aumento en la mayoría de las subpoblaciones, a pesar del retroceso de las capas de hielo marino.<sup>69</sup>

La Respuesta no contiene más información sobre el ME a que se refiere la RIAS; por ejemplo, cómo “armoniza el proceso de toma de decisiones de la SARA”.

48. La RIAS publicada en la parte II de *Canada Gazette*, junto con la orden del 27 de octubre de 2011 —que modifica la lista de la SARA para incluir al oso polar como especie de preocupación especial—, contiene información adicional sobre la caza deportiva, el “aprovechamiento” y las cuotas de caza de osos polares en las diversas provincias y territorios. En su explicación de las decisiones alternas que la sección 27(1.1) permite al GIC tomar, la RIAS señala: “La tercera opción es remitir la evaluación de regreso al COSEWIC para que aporte información adicional o la someta a consideración ulterior. Esta opción es la apropiada si, por ejemplo, después de realizada la evaluación de la especie por el COSEWIC, se obtiene información nueva y valiosa”.<sup>70</sup>
49. La RIAS analiza los beneficios y costos de las diversas decisiones, entre éstas la de inscribir al oso polar como especie de preocupación especial, para luego resumir las consultas realizadas. Con el título “Comentarios recibidos después de la publicación de la orden propuesta”, la RIAS señala que:

El ministro de Medio Ambiente y el director de Gestión de Vida Silvestre del gobierno de Nunavut informaron que su gobierno no apoya la inscripción del oso polar en la lista de la SARA porque es prematuro fundamentar una decisión de esta naturaleza en predicciones o modelos de la cubierta de hielo que bien podrían materializarse o no, y que las poblaciones de osos polares canadiense ya están siendo efectivamente monitoreadas y gestionadas. Por lo anterior, no se amerita su inscripción en la lista de la SARA. Señalaron que aunque algunas áreas de su hábitat pueden disminuir, otras pueden

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 2165 (sin cursivas en el original; énfasis añadido).

<sup>70</sup> Anexo 10 (de la Respuesta), p. 2293.

mejorar, y que los osos polares son adaptables y ya han sobrevivido con anterioridad a periodos cálidos. También manifestaron que los inuit poseen conocimiento de primera mano de los osos y su ciclo de vida y han observado un incremento en su número.<sup>71</sup>

50. En su respuesta, Canadá evoca la personalidad jurídica individual de cada ministro del gabinete federal como independiente del Gobernador General en Consejo o del Gobernador en Consejo; recuerda también que la SARA distingue la recepción de la evaluación del COSEWIC a manos del ministro de Medio Ambiente de la recepción por parte del GIC. Afirma, asimismo, que en la práctica el GIC acusa formalmente recibo de la evaluación “una vez que la recibe”.<sup>72</sup> En la Respuesta se exponen más adelante las opiniones de Canadá sobre la secuencia de eventos relacionados con el proceso de decisión para inscribir al oso polar en la lista de la SARA en 2008.<sup>73</sup>

#### IV. SE AMERITA LA ELABORACIÓN DE UN EXPEDIENTE DE HECHOS

51. Como se menciona en la Determinación, la Petición asevera que Canadá incurrió en omisiones en la aplicación de la SARA en el caso del oso polar, además de que no usó la mejor información disponible en su evaluación (sección 15(2)) e incumplió con plazos críticos durante el proceso de inscripción de la especie en la Lista (secciones 25(3) y 27(3)).<sup>74</sup>
52. De acuerdo con su sección 6, la Ley tiene como propósito “evitar la desaparición o extinción de las especies de vida silvestre, establecer disposiciones para la recuperación de aquellas desaparecidas, en peligro de extinción o amenazadas a consecuencia de la actividad humana y gestionar las especies de preocupación especial para que no corran peligro de extinción ni estén amenazadas”.
53. Los requisitos de: i) fundamentar la evaluación de una especie en la mejor información disponible y ii) cumplir con ciertos plazos, son los pilares de la legislación. Si la evaluación de una especie no se basa en la mejor información disponible, se podría poner en riesgo su gestión eficaz; si no se observan plazos, las evaluaciones pueden volverse obsoletas y el manejo de una especie no alcanzaría su máxima eficacia, lo cual es contrario a los propósitos legislativos expresos de la SARA.<sup>75</sup> La mejor información

<sup>71</sup> Anexo 10 (de la Respuesta), pp. 2309-2310.

<sup>72</sup> Respuesta, pp 7 y 8.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 8 y 9.

<sup>74</sup> Determinación, párrafo 38. Véanse también los párrafos: 3 (“El Peticionario asevera que [...] Canadá [...] está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, específicamente la Ley de Especies en Riesgo (“SARA” o “la Ley”) al no haber incluido oportunamente al oso polar en la lista de especies amenazadas o en peligro de extinción”); 70 (“[...] aseveraciones en cuanto a que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, concretamente la SARA, incluidas las secciones 15(2), 25(3) y 27(3)”), y 71 (“[...] aseveraciones de que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la [SARA]”). La determinación también observa que las tareas previstas en la SARA y encomendadas a diversas partes son “elemento integral del propósito [general]” de la Ley, la cual sin duda cumple con la definición de “legislación ambiental” del ACAAN: Determinación, párrafo 32.

<sup>75</sup> Véase el párrafo 52, *supra* (sección 6 de la SARA).

disponible que el COSEWIC debe utilizar para “cumplir con sus funciones”<sup>76</sup> también sirve de base para otras decisiones que se deben tomar en etapas posteriores del esquema de la SARA, cuando el ministro de Medio Ambiente y el GIC son quienes examinan dicha información.

54. La Petición asevera que “la intención del Parlamento era que se cumpliera estrictamente con los plazos de la ley”<sup>77</sup> e incluye extractos del debate parlamentario en torno al concepto de “inversión de la carga de la prueba” que, a decir de dichos extractos, fue adoptado como solución para limitar la demora en la inscripción de una especie con base en la evaluación del COSEWIC.<sup>78</sup> Así las cosas, la “inversión de la carga de la prueba” de la sección 27(3) es un ejemplo de integración de los elementos de fondo (evaluación de una especie por el COSEWIC) y de forma (“dentro de los nueve meses posteriores a haber recibido la evaluación [...], el ministro deberá, por decreto, modificar la Lista de acuerdo con la evaluación del COSEWIC”)<sup>79</sup> de la Ley.
55. Las aseveraciones anteriores se refieren a disposiciones específicas de la SARA, mismas que el Peticionario detalla y, cuando presenta argumentos respecto de las mismas, provee los debidos fundamentos.

### **Mejor información disponible**

56. La respuesta de Canadá no atiende la aseveración de que el COSEWIC no “cumplió con sus funciones con base en la mejor información disponible”, como lo exige la sección 15(2) de la SARA,<sup>80</sup> a pesar de que la Petición menciona que el COSEWIC examinó información que puede haber apuntado a que la situación de riesgo del oso polar era más grave que la de una especie de preocupación especial.
57. El hecho de que el COSEWIC no cumpla con sus obligaciones como lo marca la sección 15(2) repercute de manera directa en la decisión posterior de inscripción de una especie. Así, en la declaración de análisis de impacto de la reglamentación (RIAS, por sus siglas en inglés) publicada en la *Canada Gazette* junto con la orden de 2011 que agrega el oso polar al apéndice 1 de la Ley como especie de preocupación especial, Canadá manifestó:

La decisión de inscripción en la lista de la SARA debe tomarse con base en la evaluación presentada por el COSEWIC, el que a su vez debe fundamentar su evaluación en la mejor información disponible al momento de hacerla. El COSEWIC fundó su conclusión tanto en el conocimiento científico como en el tradicional, incluidos datos sobre la composición de las subpoblaciones y si debe considerarse la evaluación por unidades designables.

---

<sup>76</sup> SARA, sección 15(2).

<sup>77</sup> Petición, p. 4.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>79</sup> SARA, sección 27(3).

<sup>80</sup> Determinación, párrafos 4-5, 14-15, 20, 26 y 35.

En general, la designación como especie “de preocupación especial” es apropiada ante la incertidumbre que existe en torno a las proyecciones de la cubierta de hielo, el cambio climático y el efecto actual y futuro en los osos polares. Aún es incierto si el oso polar podrá adaptar sus desplazamientos y hábitats de alimentación para compensar los cambios en la cubierta de hielo. El COSEWIC debe reevaluar una especie cada diez años o en el momento en que considere justificadamente que su situación ha sufrido cambios drásticos.<sup>81</sup>

58. El Secretariado advierte que la aseveración de Canadá —que la decisión de inscribir una especie en la lista de la SARA debe tomarse con base en la evaluación del COSEWIC— también coincide con la definición de “informe de situación” de la sección 2(1) de la Ley y con la sección 21(1):

2. (1) [...] “informe de situación” significa un informe [...] que contiene un resumen de la mejor información disponible sobre el estado de conservación de una especie de vida silvestre [...].

21. (1) La evaluación del COSEWIC en cuanto a la situación de una especie de vida silvestre se debe basar en un informe de situación en relación con la especie, ya sea preparado por el propio Comité o bien recibido por encargo.

La “mejor información disponible” también es esencial para las decisiones que se toman más adelante en el proceso de la SARA. Por ejemplo, el ministro competente debe preparar una estrategia de recuperación de una especie de vida silvestre inscrita como en peligro de extinción o amenazada. Para tal efecto, “el ministro competente debe determinar si la recuperación de la especie de vida silvestre inscrita es técnica y biológicamente factible” y la “determinación se debe basar en la mejor información disponible, incluida información suministrada por el COSEWIC”.<sup>82</sup> Dicha estrategia debe asimismo identificar el hábitat crítico de la especie “con base en la mejor información disponible, incluida la información suministrada por el COSEWIC”, y citar “ejemplos de actividades que pueden provocar su destrucción”.<sup>83</sup>

59. El Secretariado también observa que en 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”, ni 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 en la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo*.
60. La Petición afirma que “es probable que por lo menos siete de las trece poblaciones de oso polar que habitan Canadá estén disminuyendo”<sup>84</sup> y cita como fuente clave de esta aseveración a Amstrup *et al.* (2007). El Secretariado observa que el informe de

<sup>81</sup> Anexo 10 (de la Respuesta), p. 2310.

<sup>82</sup> SARA, secciones 2(1) “estrategia de recuperación” y 40.

<sup>83</sup> SARA, sección 41(1)(c).

<sup>84</sup> Petición, pp. 2-3, en referencia a Amstrup *et al.*, 2007 (anexo B de la Petición).

evaluación de 2008 del COSEWIC menciona la interacción entre la ciencia del cambio climático y las amenazas para las poblaciones de osos polares. Por ejemplo, el COSEWIC “reconoce que los efectos del calentamiento climático en las condiciones del hielo marino son de capital importancia para la situación de la especie”,<sup>85</sup> y debido a que las proyecciones científicas de los efectos del cambio climático en el hielo marino presentan fuertes variaciones, “recomendamos el uso de proyecciones promediadas en modelos, como las presentadas en el informe de 2007 del IPCC [Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático] y la Evaluación del impacto climático en el Ártico (*Arctic Climate Impact Assessment*, ACIA) de 2004 para anticipar los efectos del cambio climático en la distribución y abundancia de los osos polares”.<sup>86</sup> La evaluación continúa así:

El aumento en las temperaturas y la pérdida de hielo marino en el Ártico no presagian nada bueno para el futuro de los osos polares. Sin embargo, los datos cuantitativos actuales son insuficientes para saber qué repercusiones tendrán las tendencias en el hábitat en la distribución y abundancia futura de la especie. En particular, se carece de datos de la forma en que las variables dependientes de modelos de proyección producidos por organismos como ACIA e IPCC (temperatura, precipitación, extensión del hielo marino en verano, etc.) pueden servir de indicadores de supervivencia y reproducción (y por lo tanto de abundancia y distribución) de los osos polares.<sup>87</sup>

El COSEWIC menciona, asimismo, las “iniciativas a fin de proyectar la abundancia de osos polares con base en cambios pronosticados en el hielo marino”<sup>88</sup> —incluido el estudio de Amstrup *et al.* (2007)— y agrega que los resultados, si bien preliminares, son “dignos de mención porque son alarmantes: Amstrup *et al.* (2007) predicen la pérdida de las dos terceras partes de los osos polares del mundo en 45 años (en el caso de Canadá, la desaparición total o la disminución grave de las poblaciones asentadas en la bahía de Baffin, el estrecho de Davis, la cuenca de Foxe, el occidente y el sur de la bahía de Hudson y el sur del mar de Beaufort)”.<sup>89</sup> El COSEWIC señala después la falta de conocimiento o previsibilidad de las relaciones entre pérdida de hábitat y población.

61. El informe de evaluación del COSEWIC de 2008 no vuelve a mencionar el estudio de Amstrup *et al.* Incluso si dicho órgano hubiera rechazado expresamente la importancia de un estudio como el de Amstrup *et al.* para determinar la relación entre cambio climático y población de osos polares (y en su evaluación no lo aceptó ni lo rechazó), no resulta claro hasta qué punto la decisión de Canadá de inscribir al oso polar en la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo* tomó en cuenta dicho estudio. 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”, como antes se dijo.

---

<sup>85</sup> Petición, apéndice A, p. 15.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> *Idem.*

62. El Peticionario adjuntó a la Petición como anexo I<sup>90</sup> un estudio realizado por Hunter *et al.* (2007), y en el anexo J<sup>91</sup> manifiesta que las conclusiones de Amstrup *et al.* (2007) están “apoyadas por” dicho estudio. A pesar de que la evaluación del COSEWIC de 2008 hace referencia a lo que parece ser un documento conexo a Hunter *et al.*,<sup>92</sup> no menciona el anexo I del Peticionario.
63. Como se hizo notar en los párrafos 20, 22-24 (unidades designables) y 25 de la Determinación, así como en las páginas 13 y 14 del anexo J de la Petición,<sup>93</sup> el Peticionario también alega omisiones en la aplicación efectiva de la sección 15(2) de la SARA al haberse subestimado la amenaza que el cambio climático representa para el oso polar, además de que Canadá presuntamente asignó a la especie un grado más bajo de riesgo o vulnerabilidad.
64. En vista de que la Petición asevera que Canadá no tomó en cuenta la “mejor información disponible” como se describe en los párrafos anteriores y que el gobierno canadiense no aborda este tema en la Respuesta, el Secretariado considera que aún quedan cuestiones centrales abiertas acerca de la identificación y aplicación de la mejor información disponible a lo largo del proceso de la SARA. 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 cuál de esta información fue tomada en cuenta por el ministro y el GIC al elaborar sus recomendaciones y tomar sus decisiones de conformidad con la Ley. Con un expediente de hechos, la ciudadanía podrá entender mejor el papel que la “mejor información disponible” desempeña en las decisiones sobre la situación o nivel de peligro de extinción que finalmente se asigna a una especie; también podrá examinar cómo —y si— el uso de información diferente puede afectar las decisiones tomadas con base en la evaluación; por ejemplo, la forma en que la naturaleza de la información considerada como la “mejor disponible” puede determinar si se identifica y protege el hábitat crítico de una especie.

### **Secuencia cronológica: evaluación del oso polar en 2005**

65. El Peticionario asevera que en enero de 2005 el GIC anunció su decisión de no agregar el oso polar a la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo*,<sup>94</sup> decisión que tomó en términos de lo previsto por el párrafo 27(1.1)(b) de la SARA.<sup>95</sup> Antes de recomendar

---

<sup>90</sup> Christine M. Hunter *et al.* (2007), “Polar Bears in the Southern Beaufort Sea II: Demography and Population Growth in Relation to Sea Ice Conditions”, United States Geological Survey (USGS).

<sup>91</sup> Petición, anexo J, p. 11, nota al pie 42.

<sup>92</sup> E. V. Regehr *et al.* (2007), *Polar Bears in the Southern Beaufort Sea I: Survival and Breeding in Relation to Sea Ice Conditions, 2001-2006*, USGS.

<sup>93</sup> Petición, anexo J.

<sup>94</sup> “Orden que modifica los apéndices 1 a 3 de la Ley de Especies en Riesgo” (12 de enero de 2005), C Gaz II, 96 y 104; véase el párrafo 39, *supra*.

<sup>95</sup> El Gobernador en Consejo podrá revisar la evaluación y “podrá, por recomendación del ministro, [...] (b) tomar la decisión de no añadir la especie a la Lista [...]”.

esta medida, el ministro tenía la obligación conforme al párrafo 27(2)(c) de consultar con los diversos WMB en cuyas áreas respectivas habita el oso polar. La RIAS que acompañaba a la orden indicaba que “se harían” consultas con el WMB de Nunavut, después de que dicho Consejo

escribió manifestándose en contra de la inscripción del oso polar [...] argumentando que no se había dado plena consideración al conocimiento comunitario e indígena tradicional durante el proceso de evaluación y que las consultas con el Consejo sobre la propuesta de agregar esta especie al Apéndice 1 habían sido insuficientes. El Consejo solicitó que la especie [...] se remitiera de regreso al COSEWIC para someterla a consideración ulterior.<sup>96</sup>

66. Siempre que el GIC actuara en términos de lo previsto en el párrafo 27(1.1)(b), el ministro tenía la obligación —previa aprobación del GIC— de “publicar una declaración en el registro público manifestando las razones”.<sup>97</sup> Ni la Petición ni la Respuesta mencionan que se haya hecho publicación alguna, así como tampoco contienen información de las consultas que iban a celebrarse en la primavera de 2005. En vez de eso, el siguiente paso que al parecer se dio consistió en realizar una nueva evaluación de la especie en abril de 2008.<sup>98</sup>
67. Para ser más específicos, 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. Tampoco 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 (*Canada Gazette*) en enero de 2005.<sup>99</sup>
68. El Secretariado considera que aún quedan cuestiones centrales abiertas 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 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), e indicaría por qué no se publicó la explicación que según dicha sección debe publicarse en el registro público. También proporcionaría información sobre la consulta solicitada por el Consejo de Gestión de Vida Silvestre de Nunavut. La RIAS publicada en la edición del 26 de enero de 2005 de la *Canada Gazette*, parte II, no aclara si el tema del oso polar alguna vez fue “remitido de regreso al COSEWIC para someterlo a consideración ulterior”, como lo solicitó el WMB, o si el Consejo celebró otras consultas con el ministro, como también parece posible.

---

<sup>96</sup> “Orden que modifica los apéndices 1 a 3 de la Ley de Especies en Riesgo” (12 de enero de 2005), C Gaz II, 103 y 104.

<sup>97</sup> SARA, sección 27(1.2).

<sup>98</sup> Respuesta, apéndice 6, p. 22.

<sup>99</sup> Petición, p. 6 y nota al pie 20, en referencia a la “Orden que modifica los apéndices 1 a 3 de la Ley de Especies en Riesgo” (12 de enero de 2005), C Gaz II, 96 y 104. La orden eliminó al oso polar del apéndice 3 (de “preocupación especial”) y dispone en su parte conducente [p. 96] que las consultas con el Consejo de Gestión de Vida Silvestre de Nunavut “se realizarán de manera urgente y se prevé que habrán concluido esta primavera, momento en que el ministro reconsiderará este asunto”.

69. Si a finales de la primavera de 2005 el ministro hubiera recomendado asignar al oso polar la categoría de “preocupación especial” en conformidad con la evaluación del COSEWIC (basada en información que dicho órgano consideró en ese entonces como la “mejor disponible”), y si el GIC hubiera actuado en los términos de la sección 27(1.1) dentro del plazo de nueve meses (es decir, para el 20 de marzo de 2006), el oso polar habría sido inscrito como especie de preocupación especial y la elaboración de un plan de manejo para la especie mostraría un avance mucho mayor que el actual.<sup>100</sup>
70. En contraste, debido a las demoras que iniciaron con la evaluación de la especie en 2005, la situación actual del oso polar no exige la publicación de un plan de manejo antes de finales de 2014. Contrariamente a lo señalado por Canadá en su respuesta,<sup>101</sup> y como lo manifestó el Secretariado en su determinación, las aseveraciones “se refieren a una situación existente a la fecha de la Petición y, por lo tanto, el Secretariado considera que ésta satisface el criterio temporal incluido en el párrafo inicial del artículo 14(1) relativo a una situación actual”.<sup>102</sup>

#### **Secuencia cronológica: evaluación del oso polar en 2008**

71. En 2008 el COSEWIC terminó su primera reevaluación del oso polar desde 2005. De acuerdo con la Petición,<sup>103</sup> al concluir su evaluación en abril de 2008<sup>104</sup> el COSEWIC debería haberla facilitado y el ministro debería haberla recibido inmediatamente después. De la simple lectura de la sección 25(1) de la SARA se desprende sin más que el ministro debió haber recibido la evaluación casi inmediatamente después de que la finalizara el COSEWIC:

---

<sup>100</sup> Las secciones 68 (1) y (2) establecen: “(1) Con observancia del párrafo (2), el ministro competente debe incluir un plan de manejo propuesto en el registro público dentro de los tres años posteriores a la inscripción de la especie de vida silvestre como especie de preocupación especial. (2) Con respecto a las especies de vida silvestre que estén inscritas en el apéndice 1 como especies de preocupación especial el día en que la sección 27 entre en vigor, el ministro competente debe incluir un plan de manejo propuesto en el registro público dentro de los cinco años posteriores a esa fecha”. La sección 27 entró en vigor el 5 de julio de 2003 [véase la “Nota” a la sección 142 de la SARA en <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-15.3/FullText.html>> (consulta realizada el 21 de agosto de 2013)].

<sup>101</sup> Respuesta, p. 10.

<sup>102</sup> Determinación, párrafo 31.

<sup>103</sup> Petición, p. 6: “[E]n su reunión del 20 al 25 de abril de 2008 el COSEWIC evaluó formalmente la situación del oso polar como especie de preocupación especial. [...] En conformidad con la SARA, el COSEWIC debía entonces ‘facilitar al ministro [...] una copia de la evaluación’ e ‘incluir’ una copia en el registro público. Sección 25(1). [...] En consecuencia, la réplica del ministro en relación con el oso polar debió emitirse a finales de julio de 2008; sin embargo, ello no ocurrió sino hasta el 26 de noviembre de 2008, siete meses después de que el COSEWIC evaluó el oso polar”.

<sup>104</sup> La Petición en su página 6 se refiere a la reunión del COSEWIC del 20 al 25 de abril; en el documento de prueba A del Peticionario (página iii) se lee “Resumen de la evaluación – abril de 2008”. En su respuesta, página 7, Canadá se refiere a dicho documento de prueba del Peticionario como “*response statement*” y lo incluye como anexo 7 de su propia respuesta. Dicha réplica (*response statement*) y el resumen de la evaluación de la página iii del documento de prueba A del Peticionario son prácticamente iguales.

25(1) Una vez concluida la evaluación de la situación de una especie de vida silvestre, el COSEWIC debe facilitar al ministro y al [CESCC] una copia de la misma y de sus razonamientos y también debe incluir copia de ambos en el registro público.

72. Asimismo, la simple lectura de la subsección 25(1) de la SARA, incluidas las frases “una vez” y “también debe”, sugiere que la copia de la evaluación del COSEWIC y los razonamientos respectivos deben incluirse en el registro en cuanto el COSEWIC finalice la evaluación. En vez de eso, Canadá manifiesta (anexo 3, página 3) que “*Environment Canada controla las publicaciones que se hacen en el Registro Público de la SARA y por ende las evaluaciones finales del COSEWIC se publican en el registro hasta que se facilitan al ministro*”.<sup>105</sup> La Respuesta no cita leyes u otra normatividad que sustente las aseveraciones anteriores, ni expresa las razones de la posición de Canadá.
73. Partiendo de la simple lectura de la sección 25 de la SARA, la Petición supone que una vez que el COSEWIC concluyere su evaluación, el ministro debería haberla recibido el 25 de abril de 2008 y el plazo de 90 días que marca la sección 25(3) de la Ley habría comenzado a correr de inmediato, originándose de este modo la obligación del ministro de “incluir en el registro público un informe” sobre cómo pretendía responder y de los plazos para la adopción de medidas.<sup>106</sup> De acuerdo con la Petición, eso es exactamente lo que ocurrió en 2004.<sup>107</sup>
74. En términos de la Ley, a finales de julio de 2008 debió haberse emitido una respuesta del ministro, a efecto de cumplir con la sección 25(3); sin embargo, ello no ocurrió sino hasta noviembre de 2008, dando lugar a lo que el Peticionario llama una demora de siete meses entre la evaluación del COSEWIC concluida en abril de 2008 y la respuesta emitida a finales de noviembre de ese mismo año.
75. En la Respuesta, Canadá manifiesta que el COSEWIC entregó al ministro y al CESCC la evaluación terminada y el informe de situación el 28 de agosto de 2008.<sup>108</sup>
76. La Respuesta de Canadá también incluye la correspondencia intercambiada (anexos 4 y 5) entre el ministro y el presidente del COSEWIC.<sup>109</sup>
77. Al parecer, el acuerdo alcanzado mediante las dos cartas que conforman los anexos 4 y 5 de la Respuesta tenía como propósito la eficiencia administrativa y, según Canadá, el cumplimiento de la Ley sobre las Lenguas Oficiales, de alcance federal.<sup>110</sup> La Respuesta no identifica disposiciones concretas de dicha ley que indiquen por qué motivo ésta se relaciona con la Petición. El ministro solicita en su carta que “los informes de situación

<sup>105</sup> Anexo 3 (de la Respuesta), p. 3 (sin cursivas en el original).

<sup>106</sup> Petición, p. 6.

<sup>107</sup> *Ibid*: en abril de 2004, “[e]l GIC acusó recibo formalmente de la evaluación del COSEWIC el mismo día” en que el ministro emitió una réplica en la que acusaba recibo de la evaluación que en 2002 realizó el COSEWIC.

<sup>108</sup> Respuesta, p. 7.

<sup>109</sup> Véase párrafo 29, *supra*.

<sup>110</sup> Anexo 4 (de la Respuesta), p. 2.

que sirven de base para las evaluaciones” se concluyan dos meses antes de la junta de evaluación.<sup>111</sup> En respuesta, el presidente del COSEWIC propone un procedimiento para que únicamente las versiones finales, en ambos idiomas oficiales, de aquellos informes que precisarían si acaso sólo cambios menores —según determinación hecha en la reunión anual del COSEWIC— se envíen al ministro a mediados de julio en atención a su solicitud.<sup>112</sup>

78. En su descripción del acuerdo entre el ministro y el COSEWIC,<sup>113</sup> Canadá menciona dos veces la sección 26 de la SARA: “Como resultado del acuerdo alcanzado mediante el intercambio de correspondencia entre el ministro y el COSEWIC en 2003 (anexos 4 y 5), y en conformidad con la sección 26 de la SARA, una vez al año el presidente del COSEWIC envía una carta al ministro y al CESSC con el informe de situación terminado”.<sup>114</sup>
79. La sección 26 dispone que el “COSEWIC debe presentar un informe anual de sus actividades al Consejo Canadiense para la Conservación de las Especies en Peligro y una copia del mismo se debe incluir en el registro público”. Aunque dicha sección exige al COSEWIC presentar al ministro informes por lo menos una vez al año, la Ley jamás sugiere o exige que los informes terminados sobre la situación de una especie se transmitan sólo una vez al año, ni que la transmisión se haga junto con el informe anual. La Ley no impide que dichos informes, aún cuando estén incluidos en el informe anual, se envíen al ministro en fecha anterior, a medida que se vayan elaborando.
80. La explicación resumida con anterioridad no establece las circunstancias concretas, en el caso del oso polar, de por qué el ministro “recibió” la evaluación cuatro meses después de que el COSEWIC la finalizó, y se limita a aclarar que la evaluación y los razonamientos de la misma deben publicarse en el registro de la SARA en línea y, por lo tanto, estar disponibles tanto en inglés como en francés.<sup>115</sup> La Respuesta sólo describe en términos generales el procedimiento para que los informes de situación terminados se envíen al ministro una vez al año. Al parecer, según Canadá, es práctica común que cuando un informe sobre la situación o el estado que guarda una especie se termina antes de mediados de julio (a tiempo para su traducción), se envía al ministro un informe de evaluación como parte del informe anual del COSEWIC del año en curso; de lo contrario, la evaluación terminada y los razonamientos que la sustentan se entregarán al ministro hasta el año siguiente. Por lo anterior, esta demora parece ser la razón de la aseveración de Canadá de que el COSEWIC presentó su evaluación terminada del oso polar el 28 de agosto y no el 25 de abril de 2008, fecha en que la elaboración de la evaluación concluyó, o inmediatamente después. Un expediente de hechos podría contribuir a esclarecer este aspecto de la aplicación de la SARA.

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>112</sup> Anexo 5 (de la Respuesta), p. 3.

<sup>113</sup> Véanse párrafo 30, *supra*; anexo 3, p. 3; anexo 4, p. 2, y anexo 5, p. 3 (en los tres casos, anexos de la Respuesta).

<sup>114</sup> Respuesta, p. 6 (sin cursivas en el original); véase también texto similar en el anexo 3, p. 3.

<sup>115</sup> Anexo 3 (de la Respuesta), p. 3.

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 procedimiento de la sección 25 de la SARA, puesto que de modo específico crea una demora indefinida entre la terminación de la evaluación por el COSEWIC (sección 25(1)) y la recepción de la misma por el ministro (sección 25(3)). Esto se traduce en una demora indefinida antes del inicio del periodo de 90 días de la sección 25(3) al término del cual el ministro debe informar de la respuesta que pretende dar a la evaluación.
82. Suponiendo de modo conservador que el ministro hubiera recibido el informe de evaluación el 1 de mayo de 2008 (cuatro días hábiles después del cierre de la reunión de 2008 del COSEWIC), habría tenido la obligación de elaborar su informe (de acuerdo con la sección 25(3)) para el 29 de julio de 2008.
83. En contraste, suponiendo que el 28 de agosto el ministro hubiera recibido el informe anual 2007-2008 del COSEWIC como lo afirmó Canadá, y que el plazo hubiera corrido a partir del 29 de agosto,<sup>116</sup> el nonagésimo día hubiera sido el 26 de noviembre. De acuerdo con la inscripción en el Registro de la SARA,<sup>117</sup> la réplica relativa al oso polar (*Response Statement – Polar Bear*) emitida por el ministro está fechada al 26 de noviembre de 2008.
84. El Secretariado determina con base en lo anterior que restan 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 aplica 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. Un expediente de hechos explicaría por qué la “fecha de recepción”<sup>118</sup> del ministro fue el 28 de agosto de 2008, o cuatro meses después de que el COSEWIC terminó su evaluación, y si el anexo 4 o 5 y ciertas disposiciones específicas de la Ley sobre las Lenguas Oficiales son pertinentes en el caso particular del oso polar.
85. Después de la emisión de la respuesta del ministro en términos de la sección 25(3) de la SARA, el siguiente paso del proceso es la decisión del GIC de si “aceptar la evaluación y añadir la especie a la Lista”, “no añadir la especie a la Lista” o “remitir el asunto de regreso al COSEWIC para que aporte información adicional o la someta a consideración ulterior”.<sup>119</sup> El GIC cuenta con un plazo de nueve meses para tal efecto, contado a partir de que recibe la evaluación del COSEWIC. Si concluido el plazo de nueve meses el gabinete no ha tomado una decisión, se aplica la estipulación de “inversión de la carga

---

<sup>116</sup> Ley sobre Interpretación (*Interpretation Act*), RSC 1985, c I-21, sección 27(2): “Cuando se hace referencia a un número de días entre dos sucesos pero no se expresan los días completos, el número de días se calcula excluyendo el día en que ocurre el primer suceso e incluyendo el día en que el segundo tiene lugar”.

<sup>117</sup> Petición, nota al pie 25; Respuesta, anexo 7.

<sup>118</sup> Respuesta, p. 9 (cuadro 1: Cumplimiento por Canadá de los plazos establecidos por la SARA respecto de la inscripción del oso polar como especie de preocupación especial).

<sup>119</sup> SARA, sección 27(1.1).

de la prueba” de la sección 27(3) y el ministro “deberá, por decreto, modificar la Lista de acuerdo con la evaluación del COSEWIC”.<sup>120</sup>

86. Para el Peticionario, la terminación de la evaluación del COSEWIC y la recepción de la misma por el GIC son actos simultáneos: “la SARA exige que el GIC *actúe* dentro de los nueve meses posteriores a que el COSEWIC concluya una evaluación, o de lo contrario la especie será automáticamente incluida en la lista [de especies de vida silvestre en riesgo]”.<sup>121</sup>
87. La sección 27(2) impone otras obligaciones al ministro “antes” de recomendar la adopción de medidas al GIC. A su vez, está implícito en la sección 27(1.1) que dicha recomendación debe ser previa a la decisión del GIC.
88. Para facilitar la consulta, a continuación se reproduce la sección 27:

**27.** (1) El Gobernador en Consejo podrá, por recomendación del ministro, emitir un orden para modificar la Lista de conformidad con los párrafos (1.1) y (1.2) y añadir una especie de vida silvestre o reclasificar o eliminar especies ya inscritas; por su parte, el ministro podrá, por decreto, modificar la Lista de la misma manera de acuerdo con el párrafo (3).

(1.1) Conforme al párrafo (3), el Gobernador en Consejo podrá, dentro de los nueve meses posteriores a haber recibido una evaluación de la situación de una especie por el COSEWIC, revisar dicha evaluación y, por recomendación del ministro:

(a) aceptar la evaluación y añadir la especie a la Lista;

(b) no añadir la especie a la Lista, o

(c) remitir el asunto de regreso al COSEWIC para que aporte información adicional o lo someta a consideración ulterior.

(1.2) En los casos en que el Gobernador en Consejo tome alguna de las acciones previstas en el párrafo (1.1)(b) o (c), el ministro deberá, con la previa aprobación del Gobernador en Consejo, incluir una declaración en el registro público manifestando las razones.

(2) Antes de hacer una recomendación relativa a una especie de vida silvestre o una especie en riesgo, el ministro debe

(a) tomar en cuenta la evaluación del COSEWIC con respecto a la especie;

(b) consultar al ministro o ministros competentes, y

<sup>120</sup> Véase el párrafo 54, *supra*.

<sup>121</sup> Petición, p. 4 (sin cursivas en el original). Véase también Petición, p. 5: “la SARA claramente exige la inscripción de una especie dentro de los nueve meses posteriores a que el COSEWIC concluya una evaluación [...]”.

(c) si la especie está asentada en un área en la que un consejo de gestión de vida silvestre esté autorizado por un acuerdo sobre reivindicaciones territoriales para desempeñar funciones con respecto a dicha especie, consultar al citado consejo.

(3) Si en apego a la sección (1.1) el Gobernador en Consejo no ha actuado dentro de los nueve meses posteriores a haber recibido una evaluación de la situación de una especie hecha por el COSEWIC, el ministro deberá, por decreto, modificar la Lista de acuerdo con la evaluación del COSEWIC.

89. La simple lectura de toda la sección 27 sugiere que los requisitos de la sección 27(2) no deberían incrementar de modo considerable el tiempo que se necesita para que el GIC “reciba” la evaluación del COSEWIC, sobre todo en vista de las observaciones hechas durante el debate parlamentario acerca de la “inversión de la carga de la prueba” en un periodo de nueve meses.<sup>122</sup> Sin embargo, el Peticionario manifiesta que “el GIC afirmó no haber ‘recibido’ la evaluación del COSEWIC hasta el 3 de febrero de 2011, *casi tres años después de que el COSEWIC concluyó su evaluación [...]*”.<sup>123</sup>
90. La Respuesta de Canadá en este contexto inicia con el informe del ministro sobre cómo pretende responder a la evaluación del COSEWIC, acorde a lo establecido en la sección 25(3). Como antes se observa,<sup>124</sup> el proceso seguido por Canadá incluye elementos ajenos a la SARA, tal como la noción de “consultas extendidas”.<sup>125</sup> En la réplica emitida en noviembre de 2008 se señala que “al término de las consultas, el ministro enviará al GIC la evaluación del COSEWIC sobre el oso polar”.<sup>126</sup>
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,<sup>127</sup> por ejemplo, acuerdos sobre reivindicaciones territoriales y las disposiciones pertinentes de los mismos.
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<sup>128</sup> 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”.<sup>129</sup> No obstante, la Respuesta no aplica este análisis al contexto de la decisión de inscribir al oso polar en la *Lista de especies de vida silvestre en riesgo*; tampoco menciona cómo se hicieron las

---

<sup>122</sup> Petición, pp. 4-5.

<sup>123</sup> Petición, p. 7 (énfasis en el original); véase también la Petición, p. 8.

<sup>124</sup> Véanse los párrafos 29-31, *supra*.

<sup>125</sup> Véase el párrafo 32, *supra*.

<sup>126</sup> Anexo 7 (de la Respuesta), p. 1; véase también el párrafo 40, *supra*.

<sup>127</sup> Véase el párrafo 33, *supra*.

<sup>128</sup> *Ley de Canadá de 1982 (UK)*, 1982, c 11.

<sup>129</sup> Anexo 3 (de la Respuesta), pp. 4-5.

consultas o si éstas repercutieron en las decisiones que a final de cuentas se tomaron con respecto a dicha inscripción.<sup>130</sup>

93. En su respuesta, el gobierno canadiense manifiesta que “desea aclarar” que el periodo de nueve meses “inicia cuando el Gobernador en Consejo, y no el ministro, recibe la evaluación”,<sup>131</sup> y que el GIC acusa recibo oficial de una evaluación emitiendo una orden.<sup>132</sup>
94. Según observa el Secretariado con respecto a la sección 25, de la simple lectura se desprende con relativa claridad el plazo de nueve meses y el concepto de “inversión de la carga de la prueba” de la sección 27(3); sin embargo, la Respuesta de Canadá muestra que los procesos de consulta del país, incluido el de “consultas extendidas”, pueden alargar muchísimo el tiempo para que se tomen las acciones previstas en los párrafos 27(2)(a)-(c), antes de que el GIC “reciba” la evaluación.
95. Aunque la simple lectura de la sección 27 sugeriría que el GIC podría haber recibido la evaluación del COSEWIC en noviembre de 2008, la realización de consultas extendidas con los WMB ocasionó un retraso de dos años y dos meses en la entrega de la evaluación, que no ocurrió sino hasta el 3 de febrero de 2011. Después de esta demora —en tanto el ministro celebraba las consultas que establece la sección 27(2)—, el GIC aceptó la recomendación del ministro el 27 de octubre de 2011, dentro del plazo de nueve meses posterior a su recepción de la evaluación en el mes de febrero, en cumplimiento de la sección 27(1.1).
96. El gobierno canadiense argumenta que “el Peticionario no asevera que Canadá esté incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva” de la sección 27(2).<sup>133</sup>
97. No obstante, el Secretariado ya determinó que las aseveraciones del Peticionario cumplen con los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1)<sup>134</sup> y por lo tanto se adentra en el examen de la relativa a la demora creada por las “consultas extendidas” del gobierno de Canadá, así como de asuntos de fondo sacados a la luz por dichas consultas, por ser pertinentes a la aseveración de que se incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 27 de la Ley.

---

<sup>130</sup> La Suprema Corte del Territorio del Yukón dictó recientemente una decisión que pone de relieve las dimensiones de forma y de fondo de la obligación de realizar consultas: véase *White River First Nation v Yukon Government*, 2013 YKSC 66, párrafo 108, en línea:

<[www.yukoncourts.ca/judgements/supreme/2007/2013\\_yksc\\_66\\_white\\_river\\_first\\_nation\\_v\\_yukon\\_government.pdf](http://www.yukoncourts.ca/judgements/supreme/2007/2013_yksc_66_white_river_first_nation_v_yukon_government.pdf)>.

<sup>131</sup> Respuesta, p. 7.

<sup>132</sup> Respuesta, p. 8. Véase también el anexo 9 (de la respuesta), “Orden por la que se acusa recibo de la evaluación realizada en conformidad con la sección 23(1) de la Ley” (16 de febrero de 2011), C Gaz II, 430.

<sup>133</sup> Respuesta, p. 11.

<sup>134</sup> Determinación, párrafo 38.

98. La RIAS de octubre de 2011 aporta información pertinente para el examen de las aseveraciones, como los comentarios de Nunavut que, contrariamente a la información citada por el Peticionario, sugieren que el oso polar amerita un grado de protección menor conforme a la SARA, en comparación con otra información contenida en la evaluación del COSEWIC.<sup>135</sup>
99. La RIAS de julio de 2011 menciona el ME entre Canadá y el NWMB, que al parecer influyó en la aplicación de la SARA, pero no provee detalles o datos de ninguna disposición legal.<sup>136</sup>
100. Por último, las consultas alargaron en dos años y dos meses el plazo legal de nueve meses previsto en la sección 27(3) de la SARA.<sup>137</sup>
101. El Secretariado determina que persisten cuestiones centrales abiertas en torno a la aplicación por Canadá de la sección 27 de la SARA. En concreto, un expediente de hechos proveería información sobre los procesos seguidos por dicho país para identificar la información que examinaría para llegar a su decisión conforme a la sección 27(1.1) de la Ley. Por ejemplo, después de consultar con 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 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”.
102. Un expediente de hechos proveería más información sobre el papel desempeñado por los diversos acuerdos sobre reivindicaciones territoriales; las consultas; el ME con el NWMB, y la “mejor información disponible” contenida en la evaluación del COSEWIC que, según la sección 27(2), el ministro también estaba obligado a examinar para hacer su recomendación al GIC. Asimismo, aportaría más información sobre las diversas consultas realizadas en torno al tema del oso polar; ayudaría a aclarar la aplicación de los plazos de la sección 27(1.1) de la SARA, y proporcionaría datos sobre la mejor información disponible considerada por el COSEWIC en sus evaluaciones de 2002 y 2008, aclarando cuándo podría haberse puesto en marcha un plan de gestión para el oso polar. Un expediente de hechos también proveería información sobre la interacción entre los requisitos de la SARA y las obligaciones — constitucionales y de otra índole— de celebrar consultas, incluido el papel de las “consultas extendidas”. Además, informaría sobre las consultas adicionales que se necesitarían como parte de la preparación del plan de gestión del oso polar atendiendo los requisitos de los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales y su posible efecto en los plazos de la SARA.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Véanse los párrafos 48 y 49, *supra*.

<sup>136</sup> Véase el párrafo 47, *supra*.

<sup>137</sup> Véase el párrafo 95, *supra*.

<sup>138</sup> Véase el párrafo 46, *supra*.

103. En resumen, el Secretariado ha determinado que quedan cuestiones centrales abiertas acerca de la aplicación de la Ley de Especies en Riesgo por parte de Canadá, incluida la interacción entre la mejor información disponible considerada por el COSEWIC, las demoras en el proceso que pudieron haber producido resultados diferentes al momento en que se presentó la Petición, los acuerdos administrativos pertinentes, y disposiciones constitucionales y jurídicas que afectan los requisitos de la SARA. Dicha información sobre el caso del oso polar también podría contribuir a aclarar la aplicación de la SARA con respecto a otras especies.
104. Como lo ha observado el Secretariado en el contexto de la SARA, el proceso de esta Ley parece estar concebido para “detener el declive de una especie y evitar que llegue a la extinción”, por lo que la inscripción oportuna de una especie es pertinente para la aplicación de la Ley.<sup>139</sup>
105. El Secretariado procede ahora a analizar ciertos asuntos adicionales planteados por Canadá en su Respuesta.

### **Opiniones de Canadá con respecto al COSEWIC**

106. Canadá menciona en la página 3 de la Respuesta que “el Secretariado no explica cómo llegó a la conclusión de que el COSEWIC era Parte del Acuerdo”. El Secretariado no llega a dicha conclusión,<sup>140</sup> e incluso si lo hubiera hecho, el artículo 14 no exige dicha explicación. Al evaluar si la Petición es procedente de conformidad con el artículo 14(1), el Secretariado sólo toma en consideración los criterios establecidos en dicho artículo.
107. La Petición asevera que no se tomó en consideración la “mejor información disponible” para evaluar la situación o estado de conservación del oso polar. También alega omisiones en la aplicación de la sección 15(2) de la SARA, que dispone que “el COSEWIC debe cumplir con sus obligaciones con base en la mejor información disponible sobre la situación biológica de una especie [...]”.
108. Sin embargo, la información considerada por el COSEWIC (cuyos miembros son designados por el ministro)<sup>141</sup> para hacer su evaluación también sirve de base para el informe del ministro sobre la forma en que pretende responder a la evaluación (sección 25(3) de la Ley). La definición legal de “informe de situación” conforme a la SARA refuerza el vínculo entre la “mejor información disponible” considerada por el COSEWIC y las decisiones del ministro y el GIC tomadas con base en dicha información:

---

<sup>139</sup> SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), Notificación del Secretariado al Consejo conforme al artículo 15(1) (10 de septiembre de 2007), p. 10.

<sup>140</sup> Véase la nota al pie 12, *supra*.

<sup>141</sup> SARA, sección 16(1).

“informe de situación” significa un informe —elaborado según los requisitos de reglamentación promulgada al amparo de la sección 21(2)— que contiene un resumen de la mejor información disponible sobre el estado de conservación de una especie de vida silvestre, incluidos conocimientos científicos, comunitarios e indígenas tradicionales.<sup>142</sup>

Al parecer, no hay reglamentación promulgada de conformidad con la sección 21(2).

109. Asimismo, el GIC se basa en la mejor información disponible para tomar cualquier decisión conforme a la sección 27(1.1): si el GIC acepta la evaluación (con base en la información en cuestión), la información es aceptada;<sup>143</sup> si el GIC no acepta la evaluación, el ministro de Medio Ambiente “después de la aprobación del [GIC]” debe publicar una declaración en el registro público exponiendo las razones que motivan su rechazo.<sup>144</sup>
110. La “mejor información disponible” que el COSEWIC debe tomar como base para el desempeño de sus funciones es por ende el punto de partida esencial para etapas posteriores del régimen de la SARA. Según observación del gobierno canadiense, “[e]l ministro no está facultado para rechazar la evaluación [del COSEWIC] y hacer su propia evaluación”.<sup>145</sup> Las funciones del COSEWIC están regidas por la SARA y ratifican la responsabilidad de Canadá de hacer cumplir la Ley.
111. En el caso que nos ocupa, el Secretariado examina el papel del COSEWIC en el esquema de la aplicación de la SARA, siempre que dicho papel forme parte de las aseveraciones. El examen —a que nos conduce la aseveración del Peticionario— del papel que el COSEWIC desempeña en la Ley de ningún modo equivale a afirmar que “el COSEWIC es Parte del Acuerdo”. Una aseveración de tal naturaleza implicaría que el Secretariado de alguna forma analiza, como parte regular de su evaluación del artículo 14, si entidades creadas por ley son Partes del ACAAN. El Acuerdo deja muy en claro que las Partes del mismo sólo son tres.<sup>146</sup> En el caso de Canadá, el Secretariado también está consciente de que tres provincias firmaron el Acuerdo Intergubernamental Canadiense (*Canadian Intergovernmental Agreement*), que permite al Secretariado examinar aseveraciones relativas a la legislación ambiental de dichas provincias. El COSEWIC no parece ser una entidad soberana, de suerte que el Secretariado tuviera que considerar si forma Parte del Acuerdo. Es por eso que el Secretariado sólo analiza al COSEWIC y sus funciones en el contexto de las aseveraciones válidas de que una Parte del Acuerdo, Canadá, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

---

<sup>142</sup> SARA, sección 2(1) (“informe de situación”).

<sup>143</sup> SARA, párrafo 27 (1.1)(a).

<sup>144</sup> SARA, párrafos 27(1.1)(b) y (c).

<sup>145</sup> Respuesta, p. 5.

<sup>146</sup> El preámbulo del Acuerdo inicia con la enumeración de los gobiernos de Canadá, los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

112. En cuanto a las aseveraciones hechas por la Parte y citadas en el párrafo 17, *supra*, el Secretariado siempre ejerce sus funciones de manera exhaustiva, imparcial y objetiva. El Secretariado siempre examina de manera exhaustiva los documentos y la información que recibe y expresa los razonamientos de sus conclusiones. Cuando han surgido situaciones en las que un miembro del personal del Secretariado participante en la evaluación de una petición pudiera haber tenido algún tipo de trato con una Parte o un Peticionario que afectara el ejercicio imparcial de sus obligaciones en el proceso de peticiones ciudadanas, dicho miembro del personal se ha abstenido de participar. Las afirmaciones de la Parte relativas a la supuesta falta de objetividad del Secretariado son infundadas e injustificadas. El Secretariado no tiene interés propio en el resultado de una petición ni tampoco en la correspondiente respuesta de una Parte, y siempre evalúa con total objetividad la información que le presentan tanto el Peticionario como la Parte en cuestión.
113. Las Partes han manifestado en numerosas ocasiones que el mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental es un procedimiento no contencioso y por ello las afirmaciones que ponen en duda la neutralidad del Secretariado, especialmente si son infundadas, no tienen cabida en dicho proceso. Este tipo de aseveraciones son más bien características de procedimientos contenciosos en los que una parte objeta la competencia de un tribunal o la capacidad de un juez en particular para resolver en forma justa.
114. La carta fechada el 30 de marzo de 2012 dirigida por el viceministro de Asuntos Internacionales de Environment Canada al presidente del COSEWIC e incluida como anexo 2 y mencionada en la página 3 de la Respuesta, no guarda relación alguna con los asuntos examinados por el Secretariado de conformidad con el artículo 14. En particular, la siguiente afirmación: “En virtud de que el COSEWIC es un órgano independiente que opera de manera autónoma del gobierno de Canadá, Environment Canada no lo considera parte del [ACAAN]”, supone que la situación del COSEWIC es un asunto a examinar. Todo lo contrario: por diversas razones, que el COSEWIC sea o no Parte del ACAAN, como antes se señala, es irrelevante para el proceso del artículo 14.

**Canadá opina que “las funciones del COSEWIC no entrañan un instrumento de legislación ambiental”**

115. Canadá manifiesta su punto de vista en cuanto a que, “[p]ara fines de esta Respuesta”, la sección 15(2) de la SARA no entraña un instrumento de “legislación ambiental” tal como se define este término en el artículo 45(2) del ACAAN.<sup>147</sup> No queda claro si Canadá considera la sección 15(2) como “legislación ambiental” para propósitos ajenos a la Respuesta.

---

<sup>147</sup> Respuesta, p. 5.

116. El artículo 45(2) del ACAAN define “legislación ambiental”, para los propósitos del artículo 14(1), como “(a) [...] cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de [...] (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat [etcétera]”. El artículo 45(2) señala, asimismo, que “(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos [del inciso (a)] se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte”.
117. De la interpretación del inciso c) de la definición anterior conforme al artículo 45 puede surgir el problema de que en ocasiones resulta difícil asignar a una disposición un “propósito principal” verdadero sin considerar su contexto legislativo. En el caso de la sección 15(2) de la SARA, a fin de discernir el propósito general del requisito de que el COSEWIC “cumpla con sus funciones con base en la mejor información disponible”, debemos analizar el contexto legislativo de dicha disposición, es decir, el de identificar y categorizar especies en riesgo a fin de tomar medidas para protegerlas, de acuerdo con las demás disposiciones de la SARA. El COSEWIC desempeña sus funciones en apoyo de los propósitos legislativos de la SARA.<sup>148</sup>
118. Aunque en la respuesta de Canadá se plantea que la “sección 15(2) tiene como objetivo primordial establecer las funciones del COSEWIC como un órgano científico independiente y, por tanto, más que una ley en materia ambiental, entraña una medida administrativa”,<sup>149</sup> dichas funciones fueron puestas en práctica por el Parlamento en apoyo del papel más amplio de implementación de la SARA, cuyos propósitos legislativos se indican en la sección 6.
119. Aunque el Secretariado no es un tribunal y no es necesario que en la elaboración de sus determinaciones se sujete a precedentes, el Secretariado responde a la invocación que Canadá hace de la determinación hecha en la petición SEM-09-004 (*Minería en Quebec*).<sup>150</sup>
120. En *Minería en Quebec*, el Secretariado determinó que ciertas disposiciones de la Ley de Minería (*Mining Act*) de dicha provincia al parecer “se refieren a requisitos de presentación de informes de asuntos ajenos a la protección ambiental”, y que otra estipulación “únicamente establece las facultades de los inspectores”.<sup>151</sup> El Secretariado observó que esta última estipulación “puede tomarse en consideración [...] como guía del análisis del Secretariado [...] con respecto a la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cuestión”.<sup>152</sup> El Secretariado distingue entre las peticiones *Minería en Quebec* y *Protección del oso polar* partiendo del hecho de que,

<sup>148</sup> Véase el párrafo 52, *supra* [SARA, sección 6 (“Propósitos”)].

<sup>149</sup> Respuesta, p. 5.

<sup>150</sup> Véase el párrafo 24, *supra*.

<sup>151</sup> SEM-09-004 (*Minería en Quebec*), Determinación conforme al artículo 14(1) (20 de octubre de 2009), p. 5.

<sup>152</sup> *Ibid.*, nota al pie 29.

en contraste con la Ley de Minería, que aborda una amplia variedad de asuntos referentes a la industria minera, la SARA, caracterizada según su sección de propósitos legislativos, coincide claramente con la definición de “legislación ambiental” del artículo 45(2).<sup>153</sup>

121. En su determinación conforme al artículo 15(1) de la petición *Maíz transgénico en Chihuahua*, el Secretariado hizo notar que “la creación de un régimen administrativo integral” dentro de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) de México “no parece concebirse como un fin en sí mismo”.<sup>154</sup> En su lugar, el Secretariado se refirió al propósito general de la LBOGM, que era evitar o reducir los posibles riesgos que la liberación de organismos genéticamente modificados pudieran ocasionar a la salud humana o el medio ambiente. El Secretariado podía, por tanto, considerar como “legislación ambiental” las disposiciones que forman parte de aquello a lo que la Parte se refirió como régimen administrativo. El Secretariado no abandona automáticamente el examen de una aseveración relativa a una disposición sólo porque la aplica una autoridad distinta al ministerio ambiental en cuestión. La persona u organismo que administra una estipulación no es en sí quien decide la cuestión de si dicha estipulación es “legislación ambiental”.
122. Aislar las funciones del COSEWIC y excluirlas del esquema legislativo general de la SARA separaría artificialmente la función de evaluación de especies de otras funciones que conforman el proceso de la SARA. Sin la evaluación de la situación biológica de las especies, se carecería de bases para proceder a las acciones ulteriores que exige la Ley.
123. El Secretariado reafirma su convicción de que la sección 15(2) de la SARA puede considerarse “legislación ambiental” de acuerdo con la definición del ACAAN y, por tanto, tras examinar la aseveración al respecto, considera que quedan cuestiones centrales abiertas sobre su aplicación que ameritan la recomendación de un expediente de hechos.

### **Opiniones de Canadá sobre otros aspectos de la Determinación**

124. En el apartado de la Respuesta titulado “Opiniones sobre otros aspectos de la Determinación”, Canadá asevera que el Secretariado cometió un error al determinar “que había una ‘situación existente a la fecha de la petición’”<sup>155</sup> y sostiene que acción u omisión persistente y efectos persistentes de las acciones u omisiones son cosas

---

<sup>153</sup> Véase la Determinación, párrafo 32.

<sup>154</sup> SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 15(1) (20 de diciembre de 2010), párrafo 54.

<sup>155</sup> Respuesta, p. 10, en referencia a la Determinación, párrafo 31 [las cursivas corresponden a la Respuesta de Canadá].

- distintas y, en opinión de Canadá, estos últimos quedan fuera del alcance del ACAAN.<sup>156</sup>
125. En su determinación, el Secretariado abordó la cuestión de si la Petición asevera una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y vuelve a resumir el asunto en los párrafos 69-70, *supra*.
126. Con respecto a los recursos al alcance de los particulares, la Respuesta de Canadá manifiesta que el Secretariado no tomó en consideración los diversos recursos a disposición de un Peticionario previstos en el artículo 14(2)(c) del ACAAN.<sup>157</sup>
127. El artículo 14(2)(c) no exige examinar de modo exhaustivo los recursos al alcance de un Peticionario, sino que establece que el Secretariado “se orientará por las siguientes consideraciones [...] (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte”.
128. En la Determinación, el Secretariado dio la debida consideración al inciso (c) del artículo 14(2)<sup>158</sup> y considera que el hecho de que un peticionario no solicite la revisión judicial de una decisión del ministro o del GIC, como sugiere Canadá, no es tan grave para una petición —por ejemplo— en vista del costo tan alto que dicha medida podría entrañar.
129. El Secretariado considera que solicitar al COSEWIC una evaluación del oso polar acogiéndose a la subsección 22(1) de la SARA, como lo sugirió Canadá, no era práctico ni deseable, puesto que el Peticionario asevera falta de aplicación de la SARA basándose en parte en una evaluación del COSEWIC que ya se hizo. La solicitud de una evaluación por separado abordaría la evaluación del COSEWIC indirectamente, mientras que la Petición atiende la cuestión de modo directo. El Secretariado considera asimismo que solicitar al COSEWIC conforme a la sección 28(1) la elaboración de una evaluación basada en una “amenaza inminente” para la especie tampoco es aplicable a las aseveraciones del Peticionario.
130. La Respuesta de Canadá concluye señalando que la interpretación de la frase “mejor información disponible” y de la sección 27 de la SARA son cuestiones de derecho que al Secretariado no compete examinar porque el proceso de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental no es el adecuado para atender ese tipo de cuestiones.<sup>159</sup> La Respuesta cita la determinación del Secretariado respecto de la petición *Especies en riesgo*,<sup>160</sup> en la que se manifiesta que “tanto el historial legislativo

---

<sup>156</sup> Respuesta, p. 10.

<sup>157</sup> Respuesta, pp. 10-11.

<sup>158</sup> Determinación, párrafos 62-66.

<sup>159</sup> Respuesta, pp. 11-12.

<sup>160</sup> SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), Determinación del Secretariado conforme al artículo 14(1) y 14(2) (11 de diciembre de 2006), p. 5 [disponible sólo en inglés].

como la redacción de la sección 27 de la SARA” fue una cuestión de derecho para la cual el proceso SEM no estaba adecuadamente preparado. El Secretariado agregó en dicha Determinación que

no está decidiendo la cuestión más amplia de si la sección 27 de la SARA puede en algún momento dar lugar a una aseveración factible de revisión conforme al proceso [SEM], sino simplemente concluyendo que las aseveraciones hechas por los Peticionarios en esta petición, respecto de la interpretación de la sección 27 de la SARA, no plantean una cuestión de hecho respecto de la aplicación que pueda ser examinada por el Secretariado de conformidad con el artículo 14.<sup>161</sup>

A diferencia de la petición *Especies en riesgo*, en la que se aseveró que las disposiciones sobre inscripción en la lista de la SARA no se aplicaron con respecto a 46 especies, las aseveraciones de la petición *Protección del oso polar* se refieren a la operación y aplicación de la SARA en el contexto de hechos concretos relativos a su aplicación.

#### IV. RECOMENDACIÓN

131. Por las razones manifestadas en la presente determinación, el Secretariado concluye que, habiendo considerado la Petición y la Respuesta, aún quedan cuestiones centrales abiertas sobre la aplicación por parte de Canadá de las siguientes disposiciones de la SARA:

Sección 15(2) (véanse los párrafos 61 y 64, *supra*);  
Sección 25(3) (véase párrafo 84, *supra*), y  
Sección 27 (véanse párrafos 68 y 101, *supra*).

Por lo anterior, se amerita la elaboración de un expediente de hechos a fin de reunir información adicional sobre los asuntos planteados en la Petición SEM-11-003 (*Protección del oso polar*); además, dicho expediente es necesario para revisar en forma exhaustiva las aseveraciones de que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la *Ley de Especies en Riesgo*, incluidas las disposiciones antes mencionadas con respecto a la inscripción oportuna y a la gestión del oso polar. De conformidad con el artículo 15(2) y la Directriz 19.4, el Consejo cuenta con un plazo de 60 días hábiles, es decir, hasta el 21 de febrero de 2014, para votar sobre si gira instrucciones al Secretariado para que proceda a la elaboración de un expediente de hechos.

---

<sup>161</sup> *Idem.*

Sometido respetuosamente a su consideración este 7 de noviembre de 2013.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**



por: Dra. Irasema Coronado  
Directora ejecutiva