

---

## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

### Determinación de conformidad con el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

**Número de la petición:** SEM-97-005  
**Peticionario(s):** Animal Alliance of Canada (Alianza de Canadá para los Animales)  
Council of Canadians (Consejo de Canadienses)  
Greenpeace Canadá  
**Parte:** Canadá  
**Fecha de recepción:** 22 de julio de 1997  
**Fecha de esta determinación:** 26 de mayo de 1998

---

## I. INTRODUCCIÓN

El 21 de julio de 1997, los Peticionarios<sup>1</sup> presentaron al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición en materia de aplicación efectiva de la legislación ambiental al amparo del artículo 14 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* ("ACAAN" o "Acuerdo"). La presente es la determinación del Secretariado en cuanto a si la Petición cubre los requisitos del artículo 14(1), de manera que pueda considerarla.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La Petición asevera que Canadá enfrenta un grave y creciente problema por lo que respecta a las especies en peligro de extinción, y que ha incurrido en omisiones en la promulgación de una ley federal que las proteja. Alega, asimismo, que el hecho de que Canadá no sancione tal legislación entraña implicaciones para las otras naciones signatarias del ACAAN.

La Petición afirma que el 4 de junio de 1992, el Gobernador en Consejo adoptó la Determinación en Consejo (*Order in Council*) núm. P.C. 1992, 1204<sup>2</sup>, mediante la cual se autorizaba al Primer Ministro o al Secretario de Asuntos Exteriores a suscribir y ratificar la *Convención de las Naciones Unidas*

---

<sup>1</sup> Los peticionarios incluyen a la Alianza de Canadá para los Animales (*Animal Alliance of Canada*), el Consejo de Canadienses (*Council of Canadians*) y Greenpeace de Canadá.

<sup>2</sup> Se adjunta a la Petición como Anexo 5.

para la Diversidad Biológica (*Convención para la Biodiversidad*). El 11 de junio de 1992, en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, el Primer Ministro de Canadá suscribió la Convención para la Biodiversidad en representación de Canadá, y la ratificó algunos meses más tarde, el 4 de diciembre de 1992, al emitir un Instrumento de Ratificación.<sup>3</sup>

La Petición asevera que el Instrumento de Ratificación, elaborado de conformidad con la Determinación en Consejo P.C. 1992, 1204 (el “Instrumento de Ratificación”), es una “ley ambiental” según la definición que de ese término hace el artículo 45 del ACAAN, y que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de tal legislación ambiental. Los Peticionarios sugieren que el efecto legal del Instrumento de Ratificación es “obligar a Canadá a sujetarse a la *Convención para la Biodiversidad* y a cumplir sus requisitos de buena fe”. El artículo 8(k) de la *Convención para la Biodiversidad* exige a las naciones signatarias que “en la mayor medida y de la mejor manera posibles [...] formulen o mantengan la legislación u otras disposiciones regulatorias necesarias para la protección de las especies y poblaciones amenazadas.” Los Peticionarios afirman que el hecho de que Canadá no haya promulgado una legislación para la protección de las especies en peligro de extinción contraviene al artículo 8(k) de la *Convención para la Biodiversidad*, lo que a su vez constituye una omisión en la aplicación del Instrumento de Ratificación.

La Petición también señala que los Peticionarios han expresado su preocupación al gobierno de Canadá a través de diversos medios, y concluye argumentando que merece una respuesta de Canadá, así como la elaboración de un expediente de hechos.

### III. ANÁLISIS

#### 1. Artículo 14(1) del ACAAN

El artículo 14 del ACAAN permite al Secretariado considerar una petición sometida por cualquier persona u organización no gubernamental que afirme que una Parte del ACAAN no está aplicando con efectividad su legislación ambiental, siempre y cuando la petición cumpla con los requisitos del artículo 14(1). Una vez que el Secretariado determina que los requisitos del artículo 14(1) se satisfacen, deberá entonces decidir si la petición amerita el que se solicite una respuesta a la Parte implicada.

El Secretariado considera que la intención del artículo 14, y en particular del 14(1), no es funcionar como instrumentos procesales de selección insalvables. En opinión del Secretariado la interpretación del artículo 14(1) ha de ser amplia y abierta, en concordancia con los objetivos del ACAAN<sup>4</sup> y las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Internacionales.<sup>5</sup> No

<sup>3</sup> Se adjunta a la Petición como Anexo 7.

<sup>4</sup> Véase el artículo 1 del ACAAN.

<sup>5</sup> Los cánones generales de interpretación estatutaria, así como los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, sugieren el que se adopte tal enfoque interpretativo. Véanse Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2a. ed. (Cowansville: Les Editions Yvon Blais, 1991), c.2; Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3a ed. (Toronto: Butterworths, 1994), c.8, y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, concluida en Viena el 23 de mayo de 1969 y puesta en vigor el 27 de enero de 1980, 1155 U.N.T.S. 331 (“Convención de Viena”). La Convención de Viena

obstante, el Secretariado también reconoce que es preciso dar sentido no sólo a los criterios específicos delineados en el artículo 14(1)(a)-(f), sino también a las palabras iniciales de la sección; es decir, una “aseveración” de que una “Parte” está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.

Si bien se reconoce que el lenguaje de una “aseveración” sustenta un umbral relativamente bajo al amparo del artículo 14(1), es un hecho que en esta etapa inicial se requiere de cierto análisis sustancial; de otra forma, el Secretariado se vería obligado a tomar en consideración todas las peticiones que simplemente “aseveran” que se incurre en una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El hecho de que el término “legislación ambiental” esté expresamente definido en el artículo 45(2) para efectos del artículo 14(1) respalda la conclusión de que es adecuado realizar cierta selección inicial en la etapa del 14(1).

Esta Petición da lugar a una cuestión particularmente desafiante que exige al Secretariado determinar si entraña o no una aseveración en relación con una “legislación ambiental”.

## ***2. El asunto referido en la Petición***

Desde el punto de vista del Secretariado, la Petición es, sobre la base del asunto al que se refiere, relevante para el trabajo de la CCA. Las preocupaciones que los Peticionarios manifiestan en cuanto a las especies en peligro de extinción están expresadas en el propio ACAAN. El artículo 1(c) establece que uno de los objetivos del Acuerdo es “incrementar la cooperación entre las Partes para conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres”. Además, la definición de “legislación ambiental” contenida en el artículo 45(2), y que se aplica directamente al artículo 14, comprende las leyes para “la protección de la flora y la fauna silvestres, incluidas las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales especialmente protegidas”.

A pesar de lo anterior, el Secretariado debe primero determinar si de conformidad con el artículo 14(1) la Petición asevera que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

## ***3. ¿Es el Instrumento de Ratificación una “ley ambiental”?***

El artículo 45(2) del ACAAN define el término “legislación ambiental” para efectos del artículo 14(1) de la siguiente manera:

2. Para efectos del artículo 14(1) y la Quinta Parte:

---

está vigente tanto en Canadá como en México desde el 27 de enero de 1980. Estados Unidos la suscribió el 24 de abril de 1970, pero aún no la ha ratificado. I.M. Sinclair apunta en *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (2a ed., 1984) que desde 1969 las disposiciones de la Convención de Viena han sido citadas con frecuencia en sentencias de los tribunales de Estados Unidos y en la práctica estatal como declaraciones precisas de los fallos consuetudinarios en relación con la interpretación de los tratados internacionales.

(a) **“legislación ambiental”** significa 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:

- (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,
- (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la difusión de información relacionada con ello; o
- (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales protegidas

en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

De conformidad con el artículo 14(1), el Secretariado opina que el término “legislación ambiental” debe interpretarse de manera extensiva. No correspondería a los propósitos del ACAAN el adoptar una perspectiva excesivamente restrictiva de lo que es un estatuto o reglamento orientado fundamentalmente a la protección del medio ambiente o la prevención de un riesgo para la salud o la vida humanas.

El argumento central en la Petición es que el Instrumento de Ratificación “obliga” a Canadá a cumplir las disposiciones de la *Convención para la Biodiversidad*. La Petición sostiene que Canadá no ha cumplido con los requerimientos del artículo 8(k) de la *Convención para la Biodiversidad*, y por lo tanto ha incurrido en omisiones en la “aplicación” del instrumento de Ratificación. Sin embargo, el Secretariado opina, al respecto, que la Petición no hace la distinción crítica entre las obligaciones jurídicas “internacionales” y “nacionales”. El propósito y efecto del Instrumento de Ratificación consiste simplemente en confirmar las obligaciones internacionales de Canadá en relación con la *Convención para la Biodiversidad*.<sup>6</sup> En Canadá existe un principio constitucional fundamental y de muchos años, derivado de la herencia jurídica de la nación, que establece que el proceso de ratificación no significa importar las obligaciones internacionales a la legislación interna. Hasta que las obligaciones internacionales sean instrumentadas por medio de leyes o reglamentos al amparo de un estatuto, éstas no forman parte del derecho interno de Canadá.<sup>7</sup>

El Secretariado reconoce que una Determinación en Consejo puede, en ciertas circunstancias, constituir un “reglamento”, en términos de lo establecido en el artículo 45(2).<sup>8</sup> Sin embargo, en este caso, el Instrumento de Ratificación no es, en opinión del Secretariado, un “reglamento”. El Instrumento de

<sup>6</sup> Véase en términos generales A. Jacomy-Millette, *Treaty Law in Canada* (U. of Ottawa Press, 1975), pp. 50-68 y 196-207.

<sup>7</sup> P. Hogg, *Constitutional Law in Canada*, 2a. ed. (versión en hojas sueltas, 1997), p. 11-5; *International Law Chiefly as Applied and Interpreted in Canada.*, eds. H. Kindred *et al.*, 5a. ed. (Emond Montgomery, 1993), p. 168.; Jacomy-Millette, *ibid.*, pp. 196-207.

<sup>8</sup> Véase R. Dussault y L. Borgeat, *Administrative Law: A Treatise*, vol. 1, 2a. ed. (Toronto: Carswell, 1985), pp. 326-329.

Ratificación simplemente evidencia y constituye un acto administrativo único de un representante del poder ejecutivo del gobierno canadiense, en este caso, el Primer Ministro; se le distingue, pues, de un “reglamento”, que está autorizado por un estatuto y sujeto al proceso formal de registro, escrutinio parlamentario y publicación.<sup>9</sup> El Instrumento de Ratificación no tiene un carácter legislativo y no obedece a los rigores de la Ley de Instrumentos Estatutarios (*Statutory Instruments Act*). Si bien confirma formalmente obligaciones internacionales contraídas, el Instrumento de Ratificación no surte efecto en el derecho de la nación, y consecuentemente no puede ser considerado como una “ley ambiental” de Canadá para efectos del artículo 14(1).

Al tomar esta determinación, el Secretariado no pretende excluir la posibilidad de que futuras peticiones aborden asuntos relacionados con las obligaciones internacionales de una Parte que sí cumplan con los criterios del artículo 14(1). Más aún, como se mencionó arriba, el Secretariado reconoce que el asunto referido en la Petición suscita importantes preocupaciones ambientales que han de constituir materia de debate y análisis entre las Partes del ACAAN; sin embargo, no se incluye entre las funciones del Secretariado tratar de resolver estos asuntos dentro del proceso del artículo 14(1). El Secretariado está obligado a interpretar las disposiciones del artículo 14(1) en una forma coherente con el lenguaje y los propósitos del ACAAN.

#### IV. CONCLUSIÓN

El Secretariado ha llegado a la conclusión de que está impedido para tomar en consideración la Petición dado que ésta no asevera que Canadá incurre en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. De acuerdo con el artículo 6(2) de 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*, los Peticionarios pueden presentar al Secretariado una nueva petición que sí responda a los criterios del artículo 14(1) del Acuerdo, dentro de los próximos 30 días a partir de la recepción de esta notificación.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Janine Ferretti  
Directora Ejecutiva Interina

---

<sup>9</sup> Véase la Ley de Instrumentos Estatutarios: *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22.