Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**Notificación al Consejo de que una petición amerita la elaboración
de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1)**

Petición núm.: SEM-98-004

Peticionario(s): Sierra Club of British Columbia
Environmental Mining Council of British Columbia
Taku Wilderness Association

Parte: Canadá

Fecha de recepción: 29 de junio de 1998

Fecha de esta notificación: 11 de mayo de 2001

I. RESUMEN EJECUTIVO

El artículo 14 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (ACAAN o el “Acuerdo”) establece un mecanismo para que los ciudadanos presenten peticiones cuando consideren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (el “Secretariado”) realiza un examen inicial de estas peticiones con base en los criterios del artículo 14(1) del ACAAN. En caso de que el Secretariado considere que una petición cumple con tales requisitos, puede entonces determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte a la que la petición alude, de conformidad con los factores que el artículo 14(2) contiene. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede informar al Consejo que considera que la petición amerita que se elabore un expediente de hechos [artículo 15(1)]. El Consejo puede entonces ordenar al Secretariado la elaboración de dicho expediente [artículo 15(2)].¹

¹ Esta es la octava notificación al Consejo en la que el Secretariado recomienda la elaboración de un expediente de hechos, por considerar que así lo amerita la petición. Por lo que respecta a las siete anteriores, el Consejo ha ordenado al Secretariado elaborar un expediente de hechos en tres casos (SEM-96-001 Cozumel, SEM-97-001 BC Hydro y SEM-98-007 Metales y Derivados); ha diferido su decisión en un caso (SEM-97-006 Oldman River II) y rechazado el quinto (SEM-97-003 Granjas porcícolas de Québec), y actualmente considera el sexto (SEM-98-006 Aquanova) y el séptimo (SEM-99-002 Aves migratorias). Las Resoluciones de Consejo correspondientes (96-08, 98-07, 00-01, 00-02 y 00-03) pueden consultarse en la página de la CCA en Internet: <<http://www.cec.org>>.

El 29 de junio de 1998, los Peticionarios presentaron una petición, en la que aseveran que “el gobierno de Canadá ha incurrido en una omisión generalizada en la aplicación de la sección 36(3) de la Ley de Pesca (*Fisheries Act*) para proteger a los peces y su hábitat de los efectos ambientales destructivos generados por la industria minera en Columbia Británica”.² El 30 de noviembre de 1998, el Secretariado determinó que la petición satisfacía los requisitos del artículo 14(1) y el 25 de junio de 1999 solicitó una respuesta de la Parte en los términos del artículo 14(2). La Parte presentó su respuesta el 8 de septiembre de 1999. Canadá sostiene que sí está protegiendo a los peces y su hábitat mediante la instrumentación de una gama de medidas de aplicación, incluida la interposición de acciones judiciales en los casos en que así se requiere, y que, por consiguiente, la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos. De conformidad con el artículo 15(1), el Secretariado informa al Consejo que, a la luz de la respuesta, considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, y expone a continuación sus razones.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca para proteger a los peces y su hábitat de los efectos ambientales destructivos generados por la industria minera en Columbia Británica. Las secciones 36(3) y 40(2) de dicha ley establecen como infracción “el depositar o permitir el depósito de cualquier tipo de sustancia tóxica en cuerpos de agua frecuentados por peces o en cualesquiera lugar y condiciones desde donde la sustancia tóxica, o cualquier otra sustancia nociva que resulte del depósito de la sustancia tóxica, pueda incorporarse en los cuerpos de agua.”³

Los Peticionarios afirman que la minería con frecuencia provoca situaciones graves de contaminación del agua como consecuencia de la escorrentía ácida y la contaminación por metales pesados de los yacimientos mineros. De acuerdo con la petición, la escorrentía ácida de las minas tiene lugar cuando las rocas que contienen sulfuro se exponen al aire y al agua y producen entonces ácido sulfúrico, mismo que luego disuelve los metales en la roca circundante. Los Peticionarios aseveran que, además de la escorrentía ácida de las minas, las sustancias químicas utilizadas en el procesamiento y la erosión y la sedimentación resultantes de las actividades mineras también contribuyen a la contaminación del agua a partir de las minas.⁴ Los Peticionarios sostienen que las sustancias tóxicas que genera la minería fluyen hacia los sistemas hídricos y ocasionan daños a los peces, su hábitat, la calidad del agua y la salud humana.⁵

Para sustentar la petición, los Peticionarios incluyen un informe elaborado por el *Environmental Mining Council of B.C.* (Consejo de Minería Ambiental de Columbia

² Petición, página 5.

³ *Fisheries Act* s. 36(3).

⁴ Petición, páginas 7-8.

⁵ Petición, página 5.

Británica) (documento de prueba 1), en el que se determina que la escorrentía ácida de las minas constituye el principal problema ambiental de la industria minera y su mayor responsabilidad, en especial en relación con los cursos de agua.⁶ Con base en el Informe sobre el Estado del Medio Ambiente de Columbia Británica de 1994, el documento del Environmental Mining Council señala que “se calculó que en la provincia existen 240 millones de toneladas de residuos de roca ácida y 72 millones de toneladas de escoria también generadora de ácido, y que cada año la acumulación de escoria y residuos de roca generadores de ácido y de metales pesados, derivados de la minería, aumenta 25 millones de toneladas.”⁷

La petición se centra en tres minas que, según afirman los Peticionarios, desde hace más de 25 años han estado lixiviando sustancias tóxicas perjudiciales en aguas donde se reproduce el salmón: la mina Tulsequah Chief, la mina Mt. Washington y la mina Britania. Sin embargo, los Peticionarios aseveran que en Columbia Británica hay cuando menos otras 25 minas que se sabe generan escorrentías ácidas y al menos 17 más identificadas como potenciales generadoras de ácido.⁸

Los Peticionarios sostienen que las infracciones a la sección 36(3) son continuas en cada una de las tres minas que la petición destaca. De acuerdo con los Peticionarios, la mina Tulsequah Chief, yacimiento minero de cobre abandonado, localizado en el río Tulsequah, al noroeste de Columbia Británica, ha estado descargando en el río niveles altos de zinc, plomo y cobre desde que comenzó su operación, en la década de 1950. Estas sustancias tóxicas están afectando considerablemente la calidad del agua corriente abajo y resultan sumamente tóxicas para los peces.⁹ La mina Britania, localizada 50 km al norte de Vancouver, descarga en el arroyo Britania y en el estrecho Howe niveles elevados de minerales, sobre todo cobre y zinc, y ha sido descrita como “la mayor fuente fija de contaminación por metales en toda América del Norte”.¹⁰ La mina Mt. Washington, localizada en la isla Vancouver y que operó durante dos años, de 1964 a 1966, ha estado lixiviando escorrentía ácida con cobre en los riachuelos aledaños que fluyen hacia el río Tsolum. La población de salmón del río Tsolum prácticamente ha desaparecido.¹¹

Los Peticionarios afirman que en ningún momento se han entablado cargos en contra de los propietarios u operadores de ninguna de las tres minas, y señalan que lograron encontrar registro de tan sólo tres procedimientos judiciales en contra de empresas mineras en Columbia Británica por infracciones a la sección 36(3) de la Ley de Pesca: uno en 1983,

⁶ Petición, apéndice 1, página 5.

⁷ Petición, apéndice 1, página 7.

⁸ Petición, página 8. Los Peticionarios agregan una lista de estas 42 minas como anexo 1 de la petición.

⁹ Petición, página 10. Los Peticionarios anexan una copia de una carta de Environment Canada dirigida al Ministerio de Medio Ambiente, Tierras y Parques de Columbia Británica, en la que se describe la presencia de cobre, zinc y plomo como sumamente tóxica para los peces.

¹⁰ Petición, página 10. Palabras de un especialista en minería que trabaja con Environment Canada, citado en un artículo publicado en el *Vancouver Sun*, el 13 de junio de 1996.

¹¹ Petición, página 10.

otro de 1984 y el tercero en 1985, a pesar de que Canadá tiene conocimiento de las infracciones continuas a la Ley de Pesca. Los Peticionarios aseveran que:

Dada la evidencia clara y convincente de violaciones crónicas y continuas a la sección 36(3) de la Ley de Pesca, y la clara evidencia de la disminución de las poblaciones de salmón en Columbia Británica, los hechos revelan una omisión sistemática por parte del Gobierno de Canadá en la aplicación efectiva de la legislación en contra de la industria minera en Columbia Británica.¹²

Los Peticionarios atribuyen las omisiones de Canadá en la aplicación efectiva de Ley de Pesca en parte a una grave escasez de personal y de recursos. Aluden a un Memorando de Entendimiento suscrito entre el *Department of Fisheries and Oceans* (Ministerio de Pesca y Océanos) y *Environment Canada* (Ministerio de Medio Ambiente) por el que se establece que la responsabilidad de la aplicación de la sección 36(3) recae en Environment Canada. Señalan que, en años recientes, el presupuesto de Environment Canadá se ha reducido en cerca de 40% y que hoy día la dependencia dispone solamente de 15 funcionarios para la aplicación en Columbia Británica y Yukón. Se refieren a las estadísticas de aplicación de Environment Canadá correspondientes a 1996-1997, según las cuales durante ese periodo en todo Canadá se iniciaron sólo cinco procedimientos de aplicación en los términos de la sección 36(3).¹³

Los Peticionarios citan las iniciativas de Canadá para transferir a las provincias la responsabilidad de la aplicación de la legislación ambiental como otro factor que ha contribuido a las presuntas omisiones de Canadá en la aplicación de la Ley de Pesca. Sostienen que esta transferencia ha provocado un deterioro en la transparencia y la rendición de cuentas. En su opinión, esto y el factor anterior permiten concluir que los ejemplos de las tres minas destacadas en la petición demuestran un patrón persistente y extendido de falta de efectividad en la aplicación de la sección 36(3) con respecto a las operaciones mineras en Columbia Británica.¹⁴

Los Peticionarios afirman que las presuntas omisiones por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en contra de la industria minera en Columbia Británica han contribuido a la disminución de las poblaciones de salmón en la provincia. Citan estudios que en parte relacionan esta disminución con la contaminación producida por la minería.¹⁵ Describen la extinción de cardúmenes como “una pérdida irreversible” y señalan que la disminución de la pesca ha tenido un efecto considerable en las comunidades y personas cuyos sustento e identidad cultural dependen de ella.¹⁶ Entre estas comunidades se incluyen las Primeras Naciones y otras relacionadas con el sector de pesca recreativa.

¹² Petición, página 15.

¹³ Petición, páginas 12-13.

¹⁴ Petición, páginas 11-12.

¹⁵ Petición, páginas 8-9.

¹⁶ Petición, página 9.

Los Peticionarios también sostienen que la supuesta omisión de Canadá en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca en contra de la industria minera puede estar originando distorsiones en el mercado o en el comercio, puesto que es posible que se esté considerando a Columbia Británica como “un ‘refugio de la contaminación’ en donde leyes y reglamentos ambientales laxos y una falta de aplicación efectiva permiten a las corporaciones mineras operar con costos menores que los que tendrían en otras jurisdicciones de reglamentación más estricta, como Estados Unidos.”¹⁷ Alegan que ello da a las empresas mineras en Columbia Británica una ventaja competitiva desleal en relación con otras compañías mineras en otros países, en particular en Estados Unidos.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

En su respuesta, Canadá plantea que, tanto en términos generales como en relación con las tres minas descritas en detalle en la petición, “está protegiendo a los peces y su hábitat mediante la aplicación de su legislación ambiental, poniendo en marcha toda una gama de medidas de aplicación, entre las que se incluye la interposición de procedimientos judiciales en los casos en que así proceda.”¹⁸

A. Medidas para la aplicación de la legislación ambiental de Canadá en general

Canadá señala el elevado grado de cooperación y coordinación en el manejo de la pesca y de los asuntos ambientales que afirma es consecuencia natural del marco jurídico canadiense. Se refiere a la división constitucional de responsabilidades entre los gobiernos federal y provinciales en materia ambiental, y manifiesta que si bien la industria minera en Columbia Británica está regulada fundamentalmente por la provincia a través de diversos instrumentos de legislación provincial, el gobierno federal conserva la responsabilidad que las disposiciones sobre conservación del hábitat y prevención de la contaminación de la Ley de Pesca le atribuyen. Asimismo, Canadá y Columbia Británica poseen cada cual sus propias leyes para la evaluación ambiental y han acordado un mecanismo de revisión armonizado.¹⁹

Canadá asevera que, en los términos de este marco jurídico, las entidades de regulación ambiental tanto federales como provinciales se ocupan de la promoción del cumplimiento y de las medidas para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales y que, en la práctica, los gobiernos federal y provincial cooperan en el establecimiento de metas, la promulgación de legislación complementaria y el logro del cumplimiento de la manera más eficaz para evitar vacíos, traslapes o conflictos en las actividades gubernamentales de aplicación.²⁰ Canadá resume la sección 36(3) de la Ley de Pesca y se refiere brevemente a los estatutos provinciales aplicables: la Ley de Manejo de Residuos (*Waste Management Act*) y la Ley de Minas (*Mines Act*).²¹ Afirma que, de conformidad con un Memorando de

¹⁷ Petición, página 13.

¹⁸ Respuesta, página 3.

¹⁹ Todos se encuentran en la respuesta, página 9.

²⁰ Respuesta, página 10.

²¹ Respuesta, páginas 10-11.

Entendimiento de 1985, Environment Canada es responsable de la administración de la sección 36(3) en nombre del Ministerio de Pesca y Océanos.

Canadá sostiene que está aplicando la sección 36(3) en contra de minas y otros establecimientos industriales en Columbia Británica. Según Canadá, los Peticionarios omiten considerar que, de conformidad con el artículo 5 del ACAAN, la actividad gubernamental para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales comprende una gama de medidas que no se limitan a la interposición de procedimientos judiciales. Canadá asegura que su enfoque general en materia de aplicación y cumplimiento es amplio e integral, en congruencia con el enfoque del artículo 5, y reconoce la complejidad de la industria minera en Columbia Británica y de los problemas de contaminación relacionados con la minería.²²

Canadá describe la gama de mecanismos de que dispone para la aplicación y el cumplimiento de leyes y reglamentos ambientales, y afirma que “para hacer frente a problemas de contaminación, tales como los generados en las tres minas abandonadas, el mecanismo que siempre se prefiere es aquel que se considera más efectivo para lograr el cumplimiento.”²³ En particular, Canadá se refiere a la labor que realiza con el propósito de formular una política de cumplimiento y aplicación de las disposiciones de la Ley de Pesca para la protección del hábitat y la prevención de la contaminación,²⁴ y anexa a la respuesta el borrador de la *Fisheries Act Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions Compliance and Enforcement Policy (Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación de las Disposiciones de la Ley de Pesca sobre Protección del Hábitat y Prevención de la Contaminación)*, de julio de 1999.²⁵

Entre las medidas de promoción del cumplimiento a las que alude la versión preliminar de la *Política para el Cumplimiento y la Aplicación* se incluyen la educación y la información, el fomento del desarrollo tecnológico, la transferencia de tecnología, la formulación de directrices y códigos de práctica y la promoción de auditorías ambientales. De acuerdo con el documento, las medidas que pueden adoptarse en respuesta a supuestas infracciones incluyen visitas de inspección e investigaciones en sitio, avisos de advertencia, instrucciones por parte de inspectores, órdenes administrativas y procedimientos judiciales. Canadá asevera que aun cuando esta política todavía está en proceso de formulación, Environment Canada cumple con lo estipulado en el borrador de trabajo en su aplicación de la sección 36(3) en el ámbito regional.²⁶

Canadá explica que interpone procedimientos judiciales a las violaciones a la sección 36(3) única y exclusivamente en los tribunales penales, dado que los procedimientos civiles se aplican sólo para la recuperación de daños o costos de saneamiento y no para imponer

²² Todos se encuentran en la respuesta, página 11.

²³ Respuesta, página 11.

²⁴ Respuesta, página 13.

²⁵ Respuesta, apéndice 4.

²⁶ Respuesta, página 13.

multas.²⁷ Asevera que puesto que los procesos penales entrañan requisitos probatorios más rigurosos y exigen pruebas más allá de una duda fundada, un procedimiento judicial puede no siempre ser viable, sobre todo si se trata de una mina abandonada. Las probabilidades de tener éxito no son muy elevadas; es posible que no haya quien responda a los cargos, y el problema ambiental tal vez no se resuelva si el supuesto infractor carece de los recursos financieros para sanear la contaminación.²⁸ Finalmente, Canadá afirma que, a pesar de estas limitaciones, sí inicia procedimientos por infracciones a las secciones tanto 35(1) (protección del hábitat) como 36(3) de la Ley de Pesca, y destaca los cargos entablados en abril de 1999, conforme a ambas secciones, en contra de los propietarios de la mina Kemess.²⁹

En lo que se refiere específicamente a minas, Canadá asevera que Canadá y Columbia Británica “disponen de leyes, reglamentos, políticas y procedimientos que incluyen una gama de herramientas para la promoción del cumplimiento y para la aplicación de la legislación ambiental, con las que se procura evitar que las operaciones mineras dañen a los peces y su hábitat.”³⁰ Canadá afirma:

En el caso de las operaciones mineras, el monitoreo extensivo, la investigación y otras actividades de acopio de datos en marcha durante los últimos 15 años han permitido un mejor conocimiento de los problemas de generación de roca ácida asociados a la minería, incluidas las escorrentías que se producen en las minas abandonadas de Columbia Británica. Se ha emprendido toda una gama de actividades diversas orientadas a resolver los problemas de descarga particulares de cada una de las tres minas abandonadas a las que la Petición alude. Las medidas adoptadas por Canadá en cada una de estas tres minas [...], así como en otras minas, demuestran claramente una estrategia amplia y productiva orientada a eliminar la descarga de sustancias tóxicas y, por consiguiente, a cumplir con la Ley.³¹

Canadá también alude a los Reglamentos de la Ley de Pesca sobre Efluentes Líquidos de la Minería de Metales (*Fisheries Act Metal Mining Liquid Effluent Regulations, MMLER*), preceptos de carácter federal que prescriben ciertas sustancias como tóxicas en los términos de la sección 36(3) y que establecen los niveles permisibles para los depósitos de las minas en operación. Canadá afirma que estos reglamentos no se aplican a las minas abandonadas.

Canadá niega la aseveración de la petición en cuanto a que exista un patrón de omisiones en la aplicación debido a limitaciones de personal y de recursos. Para contrarrestar este alegato, señala que en mayo de 1998 puso en marcha una revisión integral de su programa de aplicación, con el objeto de fortalecer aún más el programa.³² Canadá no proporciona en su respuesta información sobre los resultados de tal revisión.

²⁷ Respuesta, página 14.

²⁸ Respuesta, página 14.

²⁹ Respuesta, página 15. La mina Kemess es una de las incluidas en la lista de minas anexa a la Petición.

³⁰ Respuesta, página 15.

³¹ Respuesta, página 12.

³² Respuesta, página 16.

B. Medidas de aplicación de Canadá en relación con minas específicas

Canadá plantea que las medidas que ha emprendido en relación con las minas Britania, Tulsequah Chief y Mt. Washington constituyen procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución en los términos de los artículos 14(3)(a) y 45(3)(a) del ACAAN. Canadá sostiene que su actuación ha sido oportuna y conforme al Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, y que prevé permitirá resolver los numerosos problemas planteados en la petición.³³

Además de resaltar las medidas de aplicación emprendidas en contra de los propietarios de la mina Kemess, Canadá no incluye información sobre ninguna de las minas incluidas en la lista del anexo 1 de la petición puesto que, en su opinión, los Peticionarios no incluyen aseveraciones específicas acerca de tales minas.³⁴ Canadá agrega, sin embargo, que con regularidad revisa y evalúa los datos del monitoreo de más de 80 minas —en operación y abandonadas— en Columbia Británica, incluidas las listadas en el anexo 1, a efecto de garantizar el cumplimiento con la Ley de Pesca.

1. Mina Britania

Canadá reconoce que la mina Britania es una fuente de contaminación para el medio marino y que lo ha sido cuando menos desde que suspendió sus operaciones, en 1974. Canadá describe la historia de las medidas que tanto Canadá como Columbia Británica adoptaron en respuesta a los problemas en la mina Britania, incluida una serie de estudios que Environment Canada y el Ministerio de Medio Ambiente, Tierras y Parques (*Ministry of the Environment, Lands and Parks, MELP*) de Columbia Británica realizaron entre 1996 y 1998 para determinar la viabilidad de una planta de tratamiento que se ocupara de los efluentes, sumamente letales. Ambas jurisdicciones también llevaron a cabo un programa conjunto de monitoreo de efluentes y de corrientes que inició en 1995.³⁵

Canadá informa que los estudios, el monitoreo y otras investigaciones de campo dieron lugar a que el propietario de la mina solicitara al MELP un permiso para construir una planta de tratamiento que se financiaría mediante tarifas a la disposición de residuos industriales no peligrosos en un confinamiento que ayudará a cerrar la vieja mina y reducir los flujos de la escorrentía.³⁶ Canadá asevera que revisó e hizo comentarios a las solicitudes de autorización y que en principio aceptó los planes, sujetos a varias condiciones. Según Canadá, Columbia Británica emitió los permisos el 8 de septiembre de 1999, y se preveía que en un plazo de alrededor de un año a partir de tal fecha la planta de tratamiento estaría ya construida y en operación.³⁷

³³ Respuesta, página 5.

³⁴ Respuesta, página 16.

³⁵ Todos se encuentran en la respuesta, páginas 17-18.

³⁶ Respuesta, páginas 18-19.

³⁷ Respuesta, página 4. Canadá anexa a la respuesta, como apéndices 1 y 2, sus comentarios y las versiones preliminares de los permisos.

Canadá sostiene que la planta de tratamiento reducirá considerablemente la contaminación producida por la mina y permitirá recuperar el hábitat de los peces,³⁸ y que las actuaciones con las que Canadá ha participado hasta la fecha constituyen “procedimientos administrativos” en los términos de los artículos 14(3)(a) y 45(3)(a).³⁹ Canadá también afirma que el proceso provincial de emisión de permisos en el que Canadá participó constituye un “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” y que, por lo tanto, el Secretariado no debe continuar con el trámite de la petición.⁴⁰

2. Mina Mt. Washington

Canadá reconoce los problemas de contaminación de la mina Mt. Washington y comenta que el daño ambiental provocado por los niveles tóxicos de cobre originados en la mina y vertidos en la cuenca de drenaje del río Tsolum, en la isla Vancouver, ha sido evidente desde 1985.⁴¹ La mina suspendió sus operaciones en 1967. Canadá afirma que desde 1985 ha intervenido activamente en estudios e investigaciones con el propósito de encontrar una solución al problema, y ello ha incluido su participación en un comité técnico y, posteriormente, en un equipo especial de trabajo integrado por miembros de la comunidad para atender los problemas ambientales en la zona.⁴² El equipo especial de trabajo publicó su informe final en 1999.

Canadá asevera que en junio de 1999 recabó y analizó muestras de la escorrentía de la mina y encontró que éstas eran sumamente letales para los peces. Señala, además, que el 30 de julio de 1999 envió una carta a cuatro compañías propietarias o con intereses en la mina Mt. Washington para advertirles del problema de contaminación y hacerles saber que el depósito de las descargas letales viola la sección 36(3) de la Ley de Pesca.⁴³

Canadá plantea que estas últimas actividades, realizadas tras su participación inicial en los estudios, investigación y equipo especial de trabajo, constituyen procedimientos administrativos adecuados y oportunos.⁴⁴ Afirma, asimismo, que estas últimas actividades, congruentes con el Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, constituyen “procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución” que hacen necesario que el Secretariado suspenda el trámite de la petición.⁴⁵

3. Mina Tulsequah Chief

³⁸ Respuesta, página 20.

³⁹ Respuesta, página 17.

⁴⁰ Respuesta, página 4.

⁴¹ Respuesta, página 20.

⁴² Respuesta, página 21.

⁴³ Todos se encuentran en la respuesta, página 22.

⁴⁴ Respuesta, página 20.

⁴⁵ Respuesta, páginas 4-5.

Canadá reconoce que el agua que se drena desde la mina Tulsequah Chief contiene sustancias sumamente letales para los peces. Afirma que en 1994 el propietario de la mina Tulsequah Chief —que cesó sus operaciones en 1957— solicitó a la provincia un permiso para volver a explotar la mina. Esta solicitud dio inicio a un proceso de evaluación ambiental federal y provincial armonizado, en el que participó Canadá. La evaluación ambiental se completó en 1998 y en ella se determinó que los resultados más benéficos para el saneamiento del sitio se obtendrían permitiendo a la empresa llevar a cabo sus planes de explotación.⁴⁶

Canadá señala que al final del proceso de evaluación ambiental notificó a Columbia Británica que, sujeto a la instrumentación exitosa de ciertas condiciones, el proyecto difícilmente provocaría efectos ambientales de consideración. En marzo de 1998, Columbia Británica emitió un certificado de aprobación de proyecto para la explotación de la mina, una de cuyas condiciones era la construcción de una planta provisional de tratamiento de agua.⁴⁷

Canadá manifiesta que en junio de 1998 realizó una visita de inspección a la mina, a efecto de determinar el estado de avance de los trabajos emprendidos por el propietario, y también para obtener muestras de la escorrentía. Canadá encontró que se estaba incurriendo en violaciones a la sección 36(3), y dirigió al propietario una carta de advertencia en la que plantea que la carta constituye “la respuesta mínima de aplicación” y le advierte sobre futuras visitas de inspección y posibles medidas ulteriores de aplicación de la legislación ambiental.⁴⁸

Más adelante Canadá y el propietario de la mina se reunieron en diversas ocasiones para analizar el asunto del cumplimiento y revisar las opciones de control técnico de la empresa, a raíz de lo cual el propietario integró un plan para el tratamiento de los efluentes de la mina. Para mayo de 1999, el propietario había emprendido pasos provisionales para reducir los posibles efectos de la escorrentía de la mina en el río Tulsequah.⁴⁹

Canadá sostiene que la carta de advertencia constituye una “resolución administrativa” y que, junto con las subsecuentes visitas de inspección a la mina, constituye un “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” que hace necesario que el Secretariado suspenda el trámite de la petición.⁵⁰

C. Otros asuntos planteados en la respuesta

Canadá plantea que el Secretariado no debe proceder con la elaboración de un expediente de hechos por las siguientes razones adicionales:

⁴⁶ Todos se encuentran en la respuesta, página 23.

⁴⁷ Todos se encuentran en la respuesta, página 23-24.

⁴⁸ Respuesta, página 24. La carta se adjuntó a la respuesta como apéndice 5.

⁴⁹ Respuesta, página 24.

⁵⁰ Respuesta, página 6.

- Canadá argumenta que los Peticionarios no le brindaron una oportunidad razonable para responder a las preocupaciones planteadas en la petición, como se establece en el artículo 14(1)(e). Los Peticionarios se dirigieron por escrito a Canadá el 1 de junio de 1998 y le solicitaron respuesta en un plazo de 7 días; luego, el 29 de junio de 1998 presentaron al Secretariado su petición, en la que afirman no haber obtenido de Canadá respuesta alguna. Canadá asevera que continuar con el proceso del expediente de hechos en estas circunstancias significaría contrariar al ACAAN, tanto en letra como en espíritu, puesto que se estaría pasando por alto los procesos internos para el manejo de asuntos ambientales.⁵¹
- Haciendo notar que las disposiciones del ACAAN no pueden aplicarse de manera retroactiva a aseveraciones acerca de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental previas a la entrada en vigor del ACAAN el 1 de enero de 1994, Canadá sostiene que de ninguna manera deberán abordarse en el proceso del expediente de hechos las aseveraciones sobre omisiones en la aplicación de sus leyes y reglamentos ambientales en relación con las tres minas anteriores a la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994.⁵²
- Canadá señala que aparentemente los Peticionarios no acudieron a los recursos al alcance de los particulares, como establece el artículo 14(2)(c) del ACAAN. Específicamente, Canadá afirma que al parecer los Peticionarios no solicitaron a los departamentos y dependencias gubernamentales correspondientes que investigaran las presuntas violaciones a la Ley de Pesca, aun cuando tenían fácil acceso a tales instancias. Además, hace notar que no se tiene registro de que los Peticionarios hayan iniciado alguna acción civil por daños y perjuicios, interpuesto algún procedimiento judicial privado o solicitado órdenes judiciales en relación con las supuestas infracciones, ni tampoco que hayan acudido a recursos administrativos ya fuera en el ámbito provincial o federal, a pesar de tener acceso a los tribunales y, en general, a los tribunales administrativos.⁵³
- Canadá asevera que la elaboración de un expediente de hechos no contribuiría al logro de los objetivos del ACAAN dado que la información que aporta en la respuesta es ya detallada y puesto que Canadá tiene en curso procedimientos administrativos oportunos y acordes con su legislación.⁵⁴

IV. ANÁLISIS

A. Introducción

⁵¹ Respuesta, página 6.

⁵² Respuesta, páginas 6-7.

⁵³ Respuesta, página 7.

⁵⁴ Respuesta, página 7.

Nos encontramos en este momento en la etapa que corresponde al artículo 15(1) del proceso de elaboración expedientes de hechos. Antes, el Secretariado determinó que la petición cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1) y, con base en los factores identificados en el artículo 14(2), solicitó una respuesta de Canadá. Como lo ha señalado ya el Secretariado en anteriores determinaciones conforme al artículo 14(1), los requisitos contenidos en el artículo 14 no pretenden constituir una carga excesiva para los peticionarios ni ser un instrumento de revisión insalvable.⁵⁵

Las *Directrices revisadas para la presentación de peticiones ciudadanas 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* (las “Directrices”)⁵⁶ exigen al Secretariado incluir en sus notificaciones correspondientes a los artículos 14(1) y 14(2) una explicación de cómo la petición cumple o no con los criterios establecidos en el artículo 14(1) y también de los factores que llevaron al Secretariado a determinar que la petición amerita una respuesta de la Parte. Dado que las determinaciones conforme a los artículos 14(1) y 14(2) de esta petición son anteriores a las Directrices revisadas, estas explicaciones se han incluido en la presente notificación.

1. Artículo 14(1)

Como se señala arriba, el Secretariado determinó el 30 de noviembre de 1998 que la petición cumple con los criterios estipulados en el artículo 14(1) para proseguir con su revisión.

En primer lugar, la petición satisface los criterios de la primera oración del artículo 14(1). La petición asevera que Canadá, una Parte, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. La sección 36(3) de la Ley de Pesca califica como legislación ambiental para efectos del ACAAN. La petición enfatiza el grado con el que Canadá presuntamente ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3), en vez de la efectividad de la sección 36(3). La petición también cumple con los requisitos temporales del artículo 14(1). Los Peticionarios afirman que, incluso en los casos de minas que supuestamente han violado la sección 36(3) durante muchos años, tales violaciones persisten y han estado ocurriendo desde el 1 de enero de 1994.

⁵⁵ *Consúltense, por ejemplo*, la Determinación en conformidad con el artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) de la SEM-97-005 (Biodiversidad) y la Determinación conforme a los artículos 14(1) y 14(2) (8 de septiembre de 1999) de la SEM-98-003 (Grandes Lagos). Si bien el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, las referencias a determinaciones previas ayudan a asegurar la consistencia en la toma de decisiones del Secretariado. Véase la Notificación en conformidad con el artículo 15(1) (27 de abril de 1998) de la SEM-97-001 (BC Hydro).

⁵⁶ En junio de 1999, el Consejo adoptó las Directrices revisadas, mismas que pueden consultarse en la página de la CCA en Internet, <<http://www.cec.org>>, en el Registro de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental. El Secretariado ha señalado con anterioridad que las Directrices revisadas apoyan el planteamiento de que los criterios del artículo 14 no han de significar una carga excesiva para los Peticionarios, puesto que en ellas se exige a los Peticionarios cumplir con 13 criterios explicados a lo largo de 15 páginas. *Consúltense* la Notificación en conformidad con el artículo 15(1) (29 de octubre de 1999) de la SEM-97-003 (Granjas porcícolas de Quebec).

Al igual que otras peticiones que el Secretariado ha examinado, la petición alega omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental tanto en casos específicos como en términos más generales. Si bien la petición se centra en tres minas, alude a una omisión generalizada por parte de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 36(3) respecto a las minas de Columbia Británica en general, la cual da como resultado daños continuos y extendidos en un importante recurso público. El Secretariado ha concluido con anterioridad, tras un análisis exhaustivo, que ninguno de los criterios estipulados en los artículos 14(1) y 14(2) refleja una intención —directa o indirecta— de limitar el proceso de las peticiones ciudadanas, ya sea a peticiones que alegan omisiones en la aplicación efectiva de leyes y reglamentos ambientales en relación con incidentes particulares o bien a peticiones que se ocupan de supuestas omisiones generalizadas y de amplio alcance.⁵⁷ La conclusión del Secretariado es que considerar ambos tipos de petición contribuye a los objetivos y propósitos del ACAAN. Más aún, el Consejo ha ordenado al Secretariado elaborar expedientes de hechos tanto en relación con aseveraciones de omisiones particulares⁵⁸ en la aplicación efectiva de la legislación como en casos de omisiones generalizadas y sistémicas.⁵⁹ Por lo que respecta a esta petición, el Secretariado ratifica tal enfoque y concluye que tanto la omisión aseverada en relación con la aplicación de la sección 36(3) en el caso de las tres minas específicas, como la supuesta omisión en la aplicación de la sección 36(3) en contra de las operaciones mineras en Columbia Británica en general se encuentran dentro del alcance del artículo 14.

La petición también cumple con los criterios estipulados en los artículos 14(1)(a)-(f). Primero, el escrito de la petición se presentó en inglés, uno de los idiomas designados por Canadá [artículo 14(1)(a)]. Segundo, en el documento (portada y página 5) se identifica claramente a las organizaciones que presentan la petición [artículo 14(1)(b)]. Tercero, la petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria [artículo 14(1)(d)]. Los Peticionarios son organizaciones comprometidas con la protección del medio ambiente, no competidores de las entidades objeto de los planteamientos de la petición. Cuarto, la petición señala que el asunto se comunicó por escrito a Canadá con anterioridad a que los Peticionarios presentaran la petición pero que la Parte no respondió [artículo 14(1)(e)].⁶⁰ Quinto, los Peticionarios son organizaciones que están establecidas en Canadá [artículo 14(1)(f)].

⁵⁷ Para un análisis detallado del razonamiento en que se basa esta conclusión, *consúltese* la Notificación conforme al artículo 15(1) (15 de diciembre de 2000) de la SEM-99-002 (Aves migratorias). Véase también la Notificación conforme al artículo 15(1) (29 de octubre de 1999) de la SEM-97-003 (Granjas porcícolas de Quebec): “Las peticiones [...] que se centran en la efectividad de la aplicación de la ley en el contexto de varias supuestas violaciones [...] tienen mayores probabilidades de ameritar escrutinio por parte de la Comisión que la alegaciones de omisiones en la aplicación de la ley que se refieren a violaciones particulares. Esto es así aunque la Comisión puede considerar pertinente atender las segundas, dependiendo de las circunstancias”.

⁵⁸ SEM-96-001 (Cozumel) y SEM-98-007 (Metales y Derivados).

⁵⁹ SEM-97-001 (BC Hydro).

⁶⁰ Carta del 1 de junio de 1998, del asesor de los Peticionarios al Ministro de Pesca y Océanos, adjunta a la petición como apéndice 8. En ella se solicita información sobre las medidas de aplicación de la ley adoptadas

Asimismo, los Peticionarios aportan información suficiente conforme al artículo 14(1)(c)⁶¹ para permitir al Secretariado examinar la petición, tanto con respecto a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la sección 36(3) en relación con las tres minas específicas a las que se alude ampliamente en la petición, como por lo que se refiere a la supuesta omisión generalizada en la aplicación efectiva de la sección 36(3). La petición explica con detalle los problemas persistentes y continuos para controlar las escorrentías ácidas de las minas Britania, Tulsequah Chief y Mt. Washington, y adjunta varios informes gubernamentales, informes de organizaciones sin vinculación gubernamental y otros documentos que permiten al Secretariado revisar los asuntos planteados en la petición con respecto a las tres minas.

La petición y sus anexos también incluyen información que apoya la aseveración de los Peticionarios acerca de una omisión generalizada en la aplicación efectiva de la sección 36(3). Los Peticionarios incluyen tres estudios que presentan datos en torno a la disminución global de la pesca y sobre las amenazas persistentes a las poblaciones de peces en Columbia Británica, incluidas descripciones de la forma en que las actividades mineras generan escorrentías ácidas y contaminación por metales pesados que provocan daños a los peces y a su hábitat.⁶² Asimismo, los estudios subrayan los importantes retos técnicos que entraña el control efectivo de las escorrentías ácidas de las minas, e incluyen ejemplos de intentos fallidos tanto en Columbia Británica como en otros lugares.⁶³ Los Peticionarios adjuntan además información relativa a las 42 minas que —aparte de las tres resaltadas en la petición— han sido identificadas como generadoras o potenciales generadoras de roca ácida en Columbia Británica.⁶⁴ Por último, los Peticionarios aportan información sobre el uso general de los procedimientos judiciales para aplicar la sección 36(3)⁶⁵ y también acerca de los recientes recortes de personal y de recursos de que dispone Environment Canada para aplicar dicha sección.⁶⁶

En conjunto, esta información, junto con la relativa a las tres minas en las que se centra la petición, es suficiente para permitir al Secretariado examinar la supuesta omisión generalizada en la aplicación efectiva de la sección 36(3). Muchos peticionarios son organizaciones no gubernamentales, con recursos financieros y humanos limitados para monitorear el cumplimiento de leyes y reglamentos ambientales y recabar evidencias de infracciones específicas. Tales restricciones aportan un apoyo adicional para concluir que la información que los Peticionarios han presentado sobre la presunta omisión generalizada en

en contra de las minas que contaminan en Columbia Británica y se advierte de la posibilidad de presentar una petición en los términos del ACAAN si Canadá no responde antes del 8 de junio de 1998.

⁶¹ La falta de cumplimiento de este criterio puede ser un motivo para dar por terminado el proceso de una petición. *Consúltese* la Determinación conforme al artículo 14(1) (12 de abril de 2000) de la SEM-00-003 (Bahía de Jamaica).

⁶² Petición, apéndices 1, 2 y 3.

⁶³ *Consúltese, por ejemplo*, la Petición, apéndice 1, páginas 11, 15-16.

⁶⁴ *Consúltese, por ejemplo*, la Petición, apéndice 1, página 13 y en general, y también apéndice 2.

⁶⁵ Petición, páginas 14-15, y apéndice 7, página 7.

⁶⁶ Petición, página 11 (y referencias citadas).

la aplicación efectiva de la sección 36(3) es suficiente para cumplir los requerimientos mínimos del artículo 14.

2. Artículo 14(2)

El Secretariado determinó el 25 de junio de 1999 que la petición ameritaba solicitar una respuesta a Canadá. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el Secretariado toma en consideración los cuatro factores enumerados en el artículo 14(2), a saber:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

La petición alega daño a los Peticionarios en el sentido del artículo 14(2)(a).⁶⁷ Los Peticionarios se refieren a su interés común en la protección de las poblaciones de salmón amenazadas de Columbia Británica y aluden a la importancia que el salmón tiene para la provincia en su totalidad. Los Peticionarios afirman que a todos ellos les preocupan enormemente las faltas en las que Canadá incurre en la aplicación de la Ley de Pesca en contra de las actividades mineras, y también la contaminación industrial resultante y sus efectos en los peces, su hábitat y los recursos hídricos en general. Alegan que las omisiones en la aplicación de la legislación en materia de pesca en contra de la industria minera han contribuido al deterioro de las poblaciones de peces anódromos y provocado el deterioro del hábitat y de valiosas pesquerías, lo cual ha afectado considerablemente a las comunidades y personas cuyos sustento e identidad cultural dependen de la pesca.⁶⁸

Segundo, la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en el proceso de elaboración de un expediente de hechos contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN. Cuando menos, el estudio ulterior de los asuntos planteados en la petición ayudará a “alentar la

⁶⁷ El Secretariado consideró el asunto del daño en las “Recomendaciones del Secretariado al Consejo para la elaboración de un expediente de hechos” en relación con la petición SEM-96-001 (Cozumel). Tras resaltar la importancia y la naturaleza pública de los recursos marinos en cuestión, el Secretariado afirmó:

Si bien el Secretariado es consciente de que los Peticionarios no alegaron el daño particular o individual que, para demostrar interés jurídico, es requisito en algunos procedimientos del orden civil en América del Norte, tomó en consideración que la naturaleza esencialmente pública de los recursos marinos hace que los Peticionarios se encuentren dentro del espíritu e intención del artículo 14.

⁶⁸ Petición, página 9.

protección y el mejoramiento del ambiente [...] para el bienestar de las generaciones presentes y futuras”,⁶⁹ “mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales”⁷⁰ y “promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación”.⁷¹ Más aún, como el Secretariado ha señalado en relación con otras peticiones, las aseveraciones de patrones generalizados de aplicación poco efectiva, tales como las que esta petición contiene, “son candidatos especialmente firmes para consideración en términos del artículo 14”.⁷²

Tercero, el Secretariado consideró hasta qué punto los Peticionarios acudieron a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte. Los Peticionarios afirman haber exhortado a Canadá a aplicar la sección 36(3) sin que Canadá haya respondido.⁷³ También manifiestan que grupos ambientales, las Primeras Naciones, comunidades locales y otros han realizado considerables esfuerzos para lograr la aplicación de la ley y, con ello, evitar la contaminación de los recursos pesqueros ocasionada por las minas en Columbia Británica.⁷⁴ Los Peticionarios reconocen el derecho que los ciudadanos canadienses tienen de iniciar acciones judiciales privadas al amparo de la Ley de Pesca, pero alegan que éste no es un remedio efectivo. Señalan varios procedimientos interpuestos por el Sierra Legal Defence Fund por supuestas violaciones a la Ley de Pesca, en los que la Procuraduría General de la provincia ha tomado el control para darlos por terminados.⁷⁵ Dados el carácter generalizado de la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la sección 36(3), la carga que para los Peticionarios significaría acudir a recursos en relación con todas las minas que se señalan, y la experiencia de los Peticionarios con procedimientos privados infructuosos, “se han tomado las acciones razonables”⁷⁶ para acudir a los recursos específicos al alcance de los particulares en lo que respecta a las infracciones alegadas en la petición.

Por último, la petición se apoya en numerosos informes gubernamentales e informes de organizaciones sin vinculación gubernamental.⁷⁷ Por lo tanto, la petición no está basada exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

B. Sobre si el asunto es materia de procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución

⁶⁹ Artículo 1(a).

⁷⁰ Artículo 1(g).

⁷¹ Artículo 1(j).

⁷² SEM-99-002 (Aves migratorias) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).

⁷³ Petición, página 18.

⁷⁴ Petición, página 15.

⁷⁵ Petición, página 18.

⁷⁶ Directriz 7.5(b).

⁷⁷ La petición se basa en informes como los titulados *Acid Mine Drainage: Mining and Water Pollution Issues in B.C. (Escorrentías ácidas de las minas: minería y contaminación del agua en Columbia Británica)*, del Environmental Mining Council of B.C. (apéndice 1), y *Water Quality Assessment and Objectives for the Tsolum River Basin (Evaluación de la calidad del agua y objetivos para la cuenca del río Tsolum)*, del Ministerio de Medio Ambiente de Columbia Británica (apéndice 5).

Como se señaló arriba, Canadá sostiene que las aseveraciones de la petición acerca de la aplicación de la Ley de Pesca en relación con las minas Britania, Mt. Washington y Tulsequah Chief son materia de procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución en los términos de los artículos 14(3)(a) y 45(3)(a). Dado que el artículo 14(3)(a) dispone que el Secretariado “no continuará con el trámite” en los casos en que el asunto al que la petición alude sea materia de “un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución”, el Secretariado examinará primero si algún procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución impide o limita la elaboración de un expediente de hechos antes de tomar en consideración otros factores relevantes para determinar si se amerita un expediente de hechos.

El artículo 45(3) define un “procedimiento judicial o administrativo” como:

- (a) una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y
- (b) un procedimiento de solución de controversias internacional en el que participe la Parte.

Para poder clasificarse como tal, un “procedimiento judicial o administrativo debe: estar señalado específicamente en el artículo 45(3)(a), y haberse iniciado por una Parte de manera oportuna y de acuerdo con la legislación de la Parte.”⁷⁸ Además, un procedimiento de esa naturaleza debe abordar el mismo asunto que los argumentos planteados en la petición. Entonces, “este umbral debe interpretarse de manera restringida para dar cabal cumplimiento al objetivo y al propósito del ACAAN, y en particular al artículo 14(3).”⁷⁹

Aplicando estos principios en la consideración de si el artículo 14(3) impide continuar con el trámite de la petición, el Secretariado ha afirmado con anterioridad que:

Sólo los procedimientos concebidos para culminar en un fallo, una decisión o un acuerdo específicos, dentro de un periodo determinable, deben considerarse contemplados dentro del artículo 14(3)(a). Las actividades que son de mera consulta, recopilación de datos o investigación, sin una meta determinable, no deben bastar para aplicar la cláusula de terminación automática. Si tales procedimientos estuviesen incluidos en la definición, una Parte bien podría escurar del escrutinio la

⁷⁸ SEM-97-001 (BC Hydro), Notificación conforme al artículo 15(1)(28 de abril de 1998).

⁷⁹ SEM-97-001 (BC Hydro), Notificación conforme al artículo 15(1)(28 de abril de 1998).

falta de aplicación efectiva de su legislación ambiental, simplemente mediante la encomienda de estudios o la realización de consultas.⁸⁰

Teniendo estos parámetros en cuenta, ninguna de las medidas que Canadá ha emprendido en relación con las tres minas está contemplada en la definición de “procedimientos judiciales o administrativos” de los artículos 14(3) y 45(3). Con respecto a la mina Britania, ni la participación histórica de Canadá en estudios y otras iniciativas encaminadas a atender el problema de la contaminación, ni su participación en el proceso provincial de expedición de permisos cumplen con la definición. La expedición de ciertos permisos sin duda cae en la definición de “procedimiento judicial o administrativo”; sin embargo, según Canadá, los permisos provinciales para las operaciones de la planta de tratamiento y del confinamiento asociados a la mina Britania fueron expedidos el 8 de septiembre de 1999. Por lo tanto, incluso si se asume que un proceso para la expedición de un permiso provincial de conformidad con la Ley de Manejo de Residuos de Columbia Británica constituye un procedimiento administrativo con respecto a la presunta omisión en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca,⁸¹ los permisos provinciales no son ya materia de procedimientos pendientes de resolución.

De manera similar, la obtención de muestras de la escorrentía de minas por parte de Canadá, su participación en el Equipo Especial de Trabajo para el Río Tsolum (*Tsolum River Task Force*) y la carta que el 30 de julio de 1999 dirigió a las cuatro empresas que presuntamente tienen intereses en los terrenos donde se localiza la mina Mt. Washington,⁸² no corresponden al tipo de actuaciones descritas en el artículo 45(3)(a). No son procedimientos de ninguna clase en contra de persona alguna para aplicar la Ley de Pesca. Más aún, no fueron concebidos para lograr un acuerdo de cumplimiento o culminar en una decisión o fallo específicos en determinado plazo. Además, en la respuesta queda claramente asentado que al momento de la respuesta, la carta del 30 de junio de 1999 había sido ya enviada, el Grupo de Trabajo había publicado su informe final y su financiamiento había concluido, y que Canadá no había determinado qué medidas ulteriores de aplicación o de otra índole —si alguna— adoptaría. Las medidas que Canadá ha emprendido en relación con la mina Mt. Washington no han llegado al punto en que puedan considerarse como un paso integral de cualquiera de las acciones especificadas en el artículo 45(3)(a).

Con respecto a la mina Tulsequah Chief, Canadá señala las visitas de inspección, la realización de pruebas y la subsiguiente carta de advertencia⁸³ al propietario de la mina como procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución en los términos de los artículos 14(3) y 45(3). Si se interpreta la definición del artículo 45(3) de manera

⁸⁰ SEM-97-001 (BC Hydro), Notificación conforme al artículo 15(1)(28 de abril de 1998).

⁸¹ Dado que los procesos provinciales de expedición de permisos no están pendientes de resolución, no es necesario abordar esta cuestión. Sin embargo, debe notarse que si bien la violación de algunas de las condiciones dispuestas en los permisos provinciales podría, como cuestión de hecho, resultar también en una infracción de la sección 36(3), no hay indicación alguna de que los permisos sean autorizaciones de la Ley de Pesca.

⁸² Respuesta, apéndice 3.

⁸³ Respuesta, apéndice 5.

restringida, las visitas de inspección y la realización de pruebas no corresponden a ninguna de las actuaciones descritas en el artículo 45(3), puesto que por sí mismas no están concebidas para culminar en ningún fallo, decisión o acuerdo determinados. Más bien son pasos para obtener información que podrían —aunque no necesariamente lo hacen— conducir a una ulterior medida de aplicación de la legislación en un plazo determinado.

Tampoco la carta de advertencia del propietario de la mina Tulsequah Chief corresponde a la definición del artículo 45(3). Canadá asevera que la carta de advertencia es una “resolución administrativa”; sin embargo, aplicando los principios arriba planteados, una “resolución administrativa” en el contexto del artículo 45(3) debe cuando menos incluir una directriz con efecto legal inmediato que obligue o imponga una actividad para promover el cumplimiento con la legislación. Una resolución administrativa, a diferencia de una carta de advertencia, es un fallo del que se desprenden derechos y obligaciones jurídicos.⁸⁴ En efecto, el Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación contempla la emisión de resoluciones administrativas como una alternativa distinta, y de mayor trascendencia, a las cartas de advertencia. Según se establece en el Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación,⁸⁵ las cartas de advertencia pueden constituir una medida legítima de aplicación de la ley y sentar la base para actuaciones ulteriores. Sin embargo, dada la naturaleza indefinida de cualquier medida futura que pudiera seguirle, la carta de advertencia anexa a la respuesta no es en los términos del artículo 45(3) una resolución administrativa emitida al amparo de la Ley de Pesca.

Sólo en relación con la mina Kemess ha demostrado Canadá la existencia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución de acuerdo con la dispuesto por el artículo 45(3)(a). Al establecer cargos en contra del propietario de la mina, Canadá está procurando sanciones en un foro judicial. En caso de que se elabore un expediente de hechos como resultado de la petición, el Secretariado no podrá considerar si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones de la Ley de Pesca en relación con la mina Kemess en tanto los cargos y el procedimiento judicial estén pendientes. Sin embargo, el artículo 14(3) no impediría al Secretariado considerar ciertos asuntos en relación con la mina Kemess en la medida en que correspondan a la aseveración de una omisión generalizada en la aplicación efectiva de la sección 36(3) en contra de las operaciones mineras. Por ejemplo, es posible que el Secretariado quiera examinar las circunstancias que dieron lugar a cargos en contra de los propietarios de la mina Kemess a efecto de obtener información sobre por qué se han fincado cargos en ciertas circunstancias y no en otras.

⁸⁴ Las siguientes definiciones apoyan esta interpretación de “resolución administrativa”. El *Black’s Law Dictionary*, 7ª ed., define una “resolución administrativa” como:

1. Una resolución emitida por una dependencia gubernamental tras una audiencia adjudicatoria. 2. Un reglamento de una dependencia que interpreta o aplica una disposición estatutaria.

El *Dictionary of Canadian Law* (Dukelow, 1991) incluye la siguiente definición de “resolución” tomada de la *Court of Appeal Act* (Ley del Tribunal de Apelaciones de Columbia Británica):

(a) Un fallo y un decreto. (b) Una opinión, recomendación, directriz, determinación, decisión o declaración específicamente autorizada o requerida en los términos de un decreto a promulgarse.

⁸⁵ Respuesta, apéndice 4.

En suma, el artículo 14(3)(a) no impide al Secretariado continuar con el trámite de la petición, excepto por lo que respecta a si Canadá está aplicando efectivamente la sección 36(3) en relación con la mina Kemess. De conformidad con el artículo 15(1), el próximo paso del Secretariado es considerar si, a la luz de la respuesta de la Parte, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.⁸⁶

A. Por qué la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

El Secretariado considera que petición amerita la elaboración de un expediente de hechos en relación con los asuntos planteados. La sección 36(3) —principal disposición en cuestión— es la disposición central en materia de prevención de la contaminación de la Ley de Pesca. Como se expuso detalladamente arriba, los Peticionarios alegan un patrón de faltas en la aplicación efectiva de la sección 36(3) en relación con las operaciones mineras en Columbia Británica.

A lo largo de su respuesta, Canadá refuta esta aseveración. Primero, Canadá describe las medidas que ha emprendido para promover el cumplimiento y la aplicación de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con las tres minas con las que los Peticionarios ejemplifican este presunto patrón de falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental. La respuesta de Canadá también incluye numerosos alegatos sobre la efectividad general de sus actividades de aplicación con respecto a las operaciones mineras en Columbia Británica, pero aporta pocos detalles específicos que apoyen estas afirmaciones en relación con las minas listadas en el anexo. El elemento central de las aseveraciones de Canadá respecto al enfoque que ha adoptado para la aplicación de la sección 36(3) es el Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación. Como se explica más abajo, un expediente de hechos significaría una oportunidad para obtener información adicional tanto acerca de la efectividad de las acciones que Canadá ha emprendido en lo que se refiere a las tres minas aludidas como sobre la instrumentación real de las diversas medidas que Canadá alega emplear generalmente en la aplicación de la sección 36(3) a las actividades mineras en Columbia Británica.

1. Las minas Britania, Mt. Washington y Tulsequah Chief

El Secretariado analiza primero si se amerita la elaboración de un expediente de hechos en torno a las minas Britania, Mt. Washington y Tulsequah Chief, tomando en consideración los detalles que Canadá informó sobre las medidas concretas que ha emprendido para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en relación con las minas. Claramente, Canadá reconoce las escurrientías ácidas en estas minas y ha hecho intentos por atender el problema que desde hace tiempo se deriva de ellas. Resulta significativo, sin embargo, que

⁸⁶ El 18 de abril de 2000, los Peticionarios presentaron una respuesta a la respuesta de la Parte. Sin embargo, no hay disposición alguna en el ACAAN que permita tomar en consideración semejantes respuestas de los peticionarios en esta etapa del proceso de las peticiones ciudadanas. Si el Consejo ordena la elaboración de un expediente de hechos para esta petición, entonces el Secretariado podrá examinar información adicional de los Peticionarios para elaborar el expediente de hechos. *Consúltese* el artículo 15(4).

Canadá no aporte información que señale que las acciones que ella o Columbia Británica han emprendido para atender los graves y persistentes problemas de contaminación del agua en cualquiera de las minas han garantizado, o garantizarán en el futuro, el cumplimiento de la sección 36(3). En síntesis, es aparentemente innegable que cuando menos hasta la fecha de la respuesta de Canadá, las escorrentías ácidas de las tres minas — una de las cuales ha sido descrita como la mayor fuente fija de contaminación por metales en toda América del Norte—⁸⁷ seguían afectando el hábitat de peces y que las violaciones a la Ley de Pesca eran continuas. Por consiguiente, el Secretariado ha determinado que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para examinar con mayor detalle la efectividad del enfoque de aplicación adoptado para cada mina, y determinar si tales enfoques sirven como modelos para la aplicación efectiva con respecto a las minas en Columbia Británica en general y si el enfoque de Canadá evita en el largo plazo las infracciones a la Ley de Pesca en las minas.

El Secretariado considera que será conveniente elaborar un expediente de hechos en relación con las tres minas independientemente de los trabajos de tratamiento de efluentes planeados o en curso en las minas Britania y Tulsequah Chief. Con respecto a la mina Britania, la elaboración de un expediente de hechos significaría una oportunidad para analizar los avances de la puesta en marcha de la planta de tratamiento y el confinamiento, su efectividad como solución a la escorrentía ácida de la mina y los pasos que Canadá ha emprendido para garantizar en el largo plazo el cumplimiento con la sección 36(3) en la mina. En cuanto a la mina Tulsequah Chief, Canadá explica que la inspección y el muestreo que realizó en agosto de 1999 señalaron que probablemente se requerirían mayores obras de tratamiento que las inicialmente anticipadas para atender las violaciones a la Ley de Pesca. Se amerita, pues un expediente de hechos para examinar con mayor detalle si tales obras adicionales se han puesto en marcha, si han sido eficaces para controlar las infracciones y cuáles son los pasos que Canadá ha emprendido para garantizar que las violaciones a la sección 36(3) no persistan en la mina.

La mina Tulsequah Chief también despierta dudas en relación con la aseveración de Canadá de que los actuales regímenes de evaluación y protección ambiental impiden que problemas similares a los que se presentan en minas más antiguas, como la Britania, la Mt. Washington y la Tulsequah Chief, ocurran en minas más recientes, ya sea que estén produciendo o propuestas para explotación en Columbia Británica.⁸⁸ En particular, Canadá señala el proceso de evaluación ambiental armonizado entre Columbia Británica y Canadá, así como otros procesos de expedición de licencias y permisos. Informa que entre 1994 y 1998, Canadá y Columbia Británica condujeron una revisión ambiental amplia de un nuevo proyecto minero para Tulsequah y llegaron a la conclusión de que el desarrollo del proyecto mejoraría la capacidad para rehabilitar adecuadamente el sitio para su cierre en el largo plazo. En marzo de 1998, tras la determinación de Canadá de que el proyecto probablemente no causaría efectos ambientales importantes si se cumplían ciertas condiciones, Columbia Británica emitió un certificado de aprobación de proyecto. Una

⁸⁷ Petición, página 9.

⁸⁸ Respuesta, páginas 9-10.

condición de la aprobación fue la construcción de una planta temporal de tratamiento del agua, planeada para estar en operaciones entre septiembre y octubre de 1998, seguida del tratamiento total de efluentes programado para noviembre de 1999. Sin embargo, a pesar de la evaluación ambiental y de las condiciones que la provincia estableció para la aprobación del proyecto, Canadá envió una carta de advertencia al propietario de la mina⁸⁹ el 28 de septiembre de 1998 y concluyó en agosto de 1999 que probablemente se requerirían trabajos adicionales para controlar las violaciones a la Ley de Pesca. Se amerita, pues, la elaboración de un expediente de hechos para determinar hasta qué grado se aplica con efectividad la sección 36(3) mediante los procesos de evaluación ambiental que se realizan en la mina Tulsequah Chief y en otras.⁹⁰

2. La presunta omisión generalizada en la aplicación efectiva de la sección 36(3)

La petición asevera que Canadá incurre en una omisión generalizada en la aplicación de la sección 36(3) para la protección de los peces y su hábitat de los efectos ambientales de las operaciones mineras en Columbia Británica. Si bien la petición se centra en las minas Britania, Mt. Washington y Tulsequah Chief, resulta claro que se pretende que esas minas ejemplifiquen una preocupación más extendida. La petición también incluye en su anexo 1 una lista de 25 “minas que se sabe generan escorrentías ácidas” y 17 “minas potencialmente generadoras de escorrentías ácidas”. La petición no aporta detalles específicos de presuntas violaciones en relación con estas minas adicionales y Canadá no brinda información específica al respecto, excepto por lo que se refiere a la mina Kemess. Canadá sostiene que, a falta de aseveraciones específicas sobre los otros yacimientos mineros en Columbia Británica, no puede responder a los alegatos de los Peticionarios acerca de esas otras minas. Sin embargo, las afirmaciones sobre la falta generalizada de aplicación efectiva de la sección 36(3) en relación con las minas listadas en el anexo debe considerarse a la luz de toda la información presentada en la petición.

Los Peticionarios apoyan con tres estudios su afirmación de que, además de las tres minas que se examinan con detalle en el cuerpo de la petición, existen o pueden existir numerosos yacimientos mineros contaminando el hábitat de peces en la provincia.⁹¹ En conjunto, estos estudios presentan información sobre el deterioro general de las pesquerías en Columbia Británica y las amenazas persistentes que sobre ellas se ciernen, incluidas las amenazas debidas a las escorrentías ácidas de las minas. Los estudios también analizan la forma en que la escorrentía ácida de las minas y la contaminación por metales pesados resultan de las

⁸⁹ Respuesta, apéndice 5.

⁹⁰ La mina Kemess constituye otro ejemplo. De acuerdo con los documentos anexos a la petición, el proyecto de la mina Kemess fue aprobado en 1996, tras un proceso de evaluación ambiental armonizado (Petición, apéndice 2, página 48). En la fecha de la respuesta de Canadá, Columbia Británica seguía un proceso judicial en contra de los propietarios de la mina de conformidad con las secciones 35(1), 36(3), 40(1) y 40(2) de la Ley de Pesca (Respuesta, apéndice 7). Si bien estos procedimientos pendientes impiden la realización de un expediente de hechos en relación con la aplicación efectiva de la Ley de Pesca en la mina, el simple hecho de que estas violaciones hayan tenido lugar a pesar de la aplicación del proceso de evaluación ambiental armonizado plantea dudas sobre la restringida capacidad del proceso para evitar violaciones a la Ley de Pesca.

⁹¹ Petición, apéndices 1, 2 y 3.

operaciones mineras y provocan daños a los peces y su hábitat. Asimismo, los estudios destacan los importantes retos técnicos del control efectivo de las escorrentías ácidas de las minas, e incluyen ejemplos de intentos fallidos tanto en Columbia Británica como en otros lugares.⁹² En estos estudios se basa la conclusión de que la escorrentía ácida de las minas y la contaminación por metales pesados son un resultado predecible de las actividades mineras cuando se carece de medidas preventivas y de contención, y en ocasiones a pesar de ellas.⁹³

Los Peticionarios también aportan información sobre varias de las 42 minas listadas en el anexo.⁹⁴ Los documentos adjuntos a la petición describen los efectos que la escorrentía ácida de algunas de estas minas ha tenido históricamente en los recursos pesqueros asociados, y reseñan los intentos de control de la escorrentía ácida que algunas de las minas han emprendido —con mayor o menor éxito— para prevenir la contaminación que amenaza a las pesquerías.⁹⁵ Al menos en el caso de dos de las minas, los documentos anexos señalan preocupaciones por la contaminación de aguas superficiales y subterráneas asociada a las minas.⁹⁶

Los Peticionarios también brindan información que señala que en 1996-97 Canadá interpuso en todo el territorio canadiense sólo cinco procesos judiciales al amparo de la sección 36(3)⁹⁷ y afirman que únicamente pudieron encontrar tres casos (que datan de la década de los ochenta) en que se enjuició a empresas mineras por violaciones a la sección 36(3).⁹⁸ Sostienen que los mecanismos de aplicación distintos de los procedimientos judiciales han sido “fracasos totales y rotundos” puesto que han permitido que las tres minas descritas en la petición continúen contaminando el hábitat de peces.⁹⁹ Por último, aportan información relativa a los recientes recortes de personal y de recursos de que Environment Canada dispone para la aplicación de la sección 36(3).¹⁰⁰

En conjunto, esta información, junto con la información detallada sobre las infracciones continuas a la Ley de Pesca en las minas Britania, Tulsequah Chief y Mt. Washington, plantea dudas fundamentales en torno a la efectividad de las iniciativas de aplicación que Canadá ha emprendido en relación con las minas de Columbia Británica en general. Resalta el hecho de que las 42 minas adicionales que los Peticionarios identifican tienen en común una característica esencial, relevante por su potencial para violar la sección 36(3), a saber: su capacidad conocida o potencial para generar escorrentía ácida. La información que la petición presenta, especialmente en vista de lo que ha sido la experiencia en las tres minas

⁹² Véase, por ejemplo, la Petición, apéndice 1, páginas 11, 15-65.

⁹³ Véase, por ejemplo, la Petición, apéndice 1, páginas 1-5 y apéndice 2, páginas 10-11.

⁹⁴ Petición, apéndices 1 y 2.

⁹⁵ Consúltese la petición, apéndice 1, páginas 11, 14, 19-20; apéndice 2, páginas 3-4, 32-42.

⁹⁶ Petición, apéndice 2, página 41 (cita sobre niveles elevados de cobre y zinc en los cuerpos de agua localizados cerca de la mina Myra Falls) y en la página 37 (cita sobre la contaminación continua de aguas subterráneas en la mina Sullivan).

⁹⁷ Petición, apéndice 7, página 7.

⁹⁸ Petición, páginas 14-15.

⁹⁹ Petición, página 17.

¹⁰⁰ Petición, página 11 (y referencias citadas).

destacadas, da lugar a importantes interrogantes acerca del grado en que estas minas han estado contaminando o amenazan con contaminar los recursos pesqueros, y sobre las iniciativas que Canadá ha puesto en marcha para atender, mediante la aplicación de la sección 36(3), los problemas asociados con tales minas.

La respuesta de Canadá no resuelve satisfactoriamente tales interrogantes. Canadá no niega la aseveración de los Peticionarios en el sentido de que la contaminación del agua que la minería provoca tiene un impacto ambiental perjudicial; de hecho, señala que las “operaciones mineras con frecuencia se localizan cerca de cuerpos de agua, y descargan efluentes hacia las aguas que los peces frecuentan”.¹⁰¹ No obstante, afirma que “Canadá y Columbia Británica tienen legislaciones, reglamentos, políticas y procedimientos que incluyen una gama de herramientas de aplicación y de promoción del cumplimiento de la legislación ambiental para evitar que las operaciones mineras dañen a los peces y su hábitat.”¹⁰² Canadá sostiene que, en tanto que la petición al parecer identifica la aplicación exclusivamente con procedimientos judiciales, “las medidas adoptadas por Canadá en cada una de estas tres minas abandonadas, así como en otras minas, demuestran claramente una estrategia amplia y productiva orientada a eliminar la descarga de sustancias tóxicas y, por consiguiente, cumplir con la Ley”.¹⁰³ Canadá añade que los problemas de contaminación asociados con las minas más antiguas están siendo atendidos en las nuevas minas gracias a la legislación y a los procedimientos federales y provinciales de evaluación y protección ambiental.¹⁰⁴

Como ha señalado con anterioridad el Secretariado, el término “aplicación efectiva de la legislación ambiental” comprende varios principios y enfoques, y bajo ciertas circunstancias, las medidas de aplicación distintas de los procedimientos judiciales pueden resultar más efectivas para lograr el cumplimiento de las leyes y reglamentos de una Parte.¹⁰⁵ Sin embargo, la respuesta no relaciona con suficiente claridad toda la gama de herramientas para la aplicación de que dispone Canadá con el hecho de que tales herramientas estén siendo utilizadas de manera efectiva para aplicar la sección 36(3) de la Ley de Pesca con respecto a las minas de Columbia Británica.

La respuesta ofrece una descripción detallada y útil de las herramientas con que cuentan el gobierno federal y Columbia Británica para atender las violaciones a la sección 36(3). Un elemento medular de esta descripción es el Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación,¹⁰⁶ cuyos propósito y alcance se expresan en los siguientes términos:

¹⁰¹ Respuesta, página 9.

¹⁰² Respuesta, página 15.

¹⁰³ Respuesta, página 12.

¹⁰⁴ Respuesta, página 15.

¹⁰⁵ SEM-97-001 (BC Hydro), Recomendación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998).

¹⁰⁶ Canadá también anexa a su respuesta un documento que describe el enfoque general y las políticas de Columbia Británica en relación con garantía de la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental. Respuesta, apéndice 8.

Esta Política para el Cumplimiento y la Aplicación establece los principios generales para la instrumentación de las disposiciones sobre protección del hábitat y prevención de la contaminación de la Ley de Pesca, y explica el papel que los funcionarios responsables de la reglamentación desempeñan en materia de promoción, monitoreo y aplicación de la legislación. Es una política nacional que se aplica a todos aquellos que ejercen una autoridad reguladora, desde ministros hasta el personal directamente responsable de la aplicación.¹⁰⁷

Por lo tanto, el Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación sirve de patrón para lo que Canadá considera una aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca. Incluye ocho secciones que contienen el marco y los aspectos específicos de la política, bajo los siguientes encabezados:

- ¿Qué son la aplicación y el cumplimiento?
- Principios rectores
- Jurisdicción y responsabilidades
- Medidas para fomentar el cumplimiento
- Inspección e investigación
- Respuestas a las violaciones
- Multas y órdenes judiciales bajo condena
- Juicio civil promovido por la Corona para recuperar costos

El Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación define el cumplimiento como el estado de conformidad con la legislación, y ordena a los funcionarios responsables de la regulación garantizar el cumplimiento mediante dos tipos de actividades: promoción del cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos. Incluye la siguiente lista de medidas para fomentar el cumplimiento:

- Comunicación y difusión de la información
- Educación pública
- Consulta con las partes a las que estas disposiciones de la Ley de Pesca afectan
- Asistencia técnica

Asimismo, define la aplicación como la observancia obligatoria de leyes y reglamentos a través del ejercicio de los poderes que la legislación confiere, y dispone que la aplicación se realizará a través de las siguientes medidas:

- Visitas de inspección para monitorear o verificar el cumplimiento
- Investigación de infracciones
- Emisión de advertencias, instrucciones de los inspectores, autorizaciones y órdenes administrativas, sin recurrir a la acción judicial

¹⁰⁷ Respuesta, apéndice 4, página 1.

- Acciones judiciales, tales como mandatos judiciales, procedimientos judiciales, órdenes judiciales bajo condena y litigios civiles para la recuperación de costos¹⁰⁸

Lo que la respuesta no incluye es una explicación detallada sobre la instrumentación y la eficacia propiamente dichas de esta política y de medidas federales y provinciales relacionadas, con respecto a las operaciones mineras en Columbia Británica. Si bien el Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación constituye un marco útil para evaluar la afirmación de Canadá de que está aplicando sistemáticamente las disposiciones de la Ley de Pesca para la prevención de la contaminación en contra de las minas de Columbia Británica, por sí sola la política no muestra hasta qué grado ha sido puesta en práctica ni tampoco indica si su instrumentación ha sido efectiva.

Canadá asevera que con regularidad revisa y evalúa los datos del monitoreo y la información sobre recursos pesqueros en relación con los yacimientos mineros de Columbia Británica a efecto de garantizar el cumplimiento, proteger los recursos pesqueros y seleccionar las minas que se han de inspeccionar.¹⁰⁹ Canadá manifiesta que el monitoreo extensivo, la investigación y otras actividades de acopio de datos en marcha durante los últimos 15 años han permitido un mejor conocimiento de los problemas de generación de roca ácida asociados a la minería.¹¹⁰ Sin embargo, Canadá aporta pocos detalles específicos para mostrar cómo ha utilizado esta información en la aplicación de la sección 36(3), en la aplicación del Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, o de alguna otra forma, en relación con las operaciones mineras en Columbia Británica. Puesto que Canadá sostiene que los gobiernos federal y provincial han adoptado sistemáticamente medidas para hacer frente a la amenaza que las minas de Columbia Británica en general significan para los peces y su hábitat, debe existir información adicional específica para integrar en un expediente de hechos.

La respuesta de Canadá también señala que los Reglamentos de la Ley de Pesca sobre Efluentes Líquidos de la Minería de Metales (*MMLER*, por sus siglas en inglés) también se aplican en los casos en que una mina —definida en los propios reglamentos— se encuentra en operación, y que en la fecha de la respuesta se analizaba la realización de modificaciones a los *MMLER*.¹¹¹ Sin embargo, Canadá no aporta información acerca de si los *MMLER* están siendo aplicados a cualquiera de las minas listadas en el anexo de la petición o sobre el grado en que se les aplica para garantizar el cumplimiento con la sección 36(3).

Por último, si bien Canadá “niega categóricamente la afirmación de la petición de que hay un patrón de falta de aplicación debido a recortes de personal y de recursos”,¹¹² no informa con detalle si, y hasta qué grado, los recortes en los recursos destinados a la aplicación han afectado la instrumentación del Borrador de la Política para el Cumplimiento y la

¹⁰⁸ Respuesta, apéndice 4, página 3.

¹⁰⁹ Respuesta, página 16.

¹¹⁰ Respuesta, página 12.

¹¹¹ Respuesta, página 15.

¹¹² Respuesta, página 16.

Aplicación y, en general, la efectividad de la aplicación de la sección 36(3) con respecto a las minas de Columbia Británica. Canadá omite aportar detalles sobre los niveles actuales de personal y recursos asignados para la aplicación; cómo la asignación de tales recursos se ha modificado con el tiempo, y si hay una correlación entre éstos y el grado de impacto de las actividades mineras en los recursos pesqueros. Canadá tampoco da información sobre los avances o resultados de la revisión que Environment Canada hizo en 1998 de su programa de aplicación, y cómo estos resultados se relacionan con las aseveraciones de la petición.

En suma, se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar más información en torno a la efectividad de la aplicación de la sección 36(3), mediante la instrumentación del Borrador de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación o de otra forma, en otras minas aparte de las tres destacadas en la petición, a excepción de la mina Kemess. En particular, se amerita la elaboración de un expediente de hechos para los siguientes propósitos:

- Recopilar información acerca del grado en que las minas listadas en el anexo 1 descargan sustancias nocivas en las aguas donde habitan peces, incluidos datos que indiquen si cualquiera de tales descargas está autorizada de conformidad con la Ley de Pesca y si las minas están infringiendo la sección 36(3).
- Integrar información en torno a la eficacia del proceso de evaluación ambiental armonizado, o de otras medidas federales o provinciales de promoción del cumplimiento, para prevenir o atender las violaciones a la sección 36(3) en tales minas.
- Recabar información sobre la naturaleza, grado y frecuencia del monitoreo del cumplimiento en tales minas.
- Examinar los resultados de las actividades de monitoreo del cumplimiento en tales minas, incluidas la frecuencia y gravedad del incumplimiento con la sección 36(3) y, en su caso, con los *MMLER*.
- Recopilar información en torno a las investigaciones, procedimientos judiciales u otras medidas de aplicación emprendidas por el gobierno federal o por Columbia Británica en respuesta a los hallazgos de incumplimiento de la sección 36(3) de la Ley de Pesca o de los *MMLER* en tales minas, incluida la actuación en los casos en que la falta de cumplimiento persiste.
- Examinar los resultados y la efectividad de la aplicación o de otras medidas emprendidas por Canadá como resultado de los hallazgos de incumplimiento de la sección 36(3) en tales minas.
- Analizar los resultados de la revisión que en 1998 hizo Environment Canada de su programa de aplicación, así como otros datos relativos a si los recortes en los

recursos para la aplicación han tenido impacto en la efectividad de la aplicación de la sección 36(3) emprendida por Canadá con respecto a las minas de Columbia Británica.

Un expediente de hechos también representaría una oportunidad para examinar los resultados del “monitoreo extensivo, la investigación y otras actividades de acopio de datos” que Canadá afirma haber emprendido para tener un mejor conocimiento de los problemas asociados a la escorrentía ácida de las minas en Columbia Británica.¹¹³ Además, los materiales adjuntos a la petición señalan que las iniciativas para controlar la escorrentía ácida en algunas de las minas del anexo han tenido, cuando menos por el momento, cierto éxito; por lo tanto, un expediente de hechos podría también significar una oportunidad para presentar información sobre las medidas preventivas o de saneamiento que hasta ahora han sido exitosas para el control de las escorrentías ácidas de las minas.

3. Recursos al alcance de los particulares

Con arreglo al artículo 14(3)(b)(ii), una Parte puede informar si hay recursos internos relacionados con el asunto de la petición que estén al alcance del peticionario y si se ha acudido a ellos. En su respuesta, Canadá asevera que cualquier persona interesada puede solicitar a las dependencias gubernamentales la investigación de presuntas violaciones a la legislación ambiental, y que al parecer los Peticionarios no lo han hecho así.¹¹⁴ Canadá también afirma que los Peticionarios no parecen haber acudido a otros procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos a su disposición, incluidas acciones civiles por daños, procedimientos privados y órdenes judiciales. Finalmente, Canadá afirma que la semana que los Peticionarios dieron a la Parte de plazo para responder a los asuntos planteados en la petición no fue un lapso razonable y que continuar con el trámite de la petición incitaría más aún a los peticionarios a pasar por encima de los procesos internos. Aun cuando nada en el ACAAN obliga a terminar el proceso de una petición si un peticionario omite acudir a recursos a su alcance o si el plazo que da a la Parte para responder a los asuntos planteados en la petición no es suficiente, en opinión de Canadá éstas son razones adicionales por las que en este caso no se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Como se señaló arriba, los Peticionarios describieron los esfuerzos que con anterioridad han realizado para acudir a los recursos a su alcance, en particular procedimientos privados. En su opinión, estos esfuerzos no han sido fructíferos. Más aún, los Peticionarios no tienen acceso a la misma gama de opciones de aplicación que Canadá ni tampoco al mismo acervo de información sobre monitoreo y cumplimiento para acudir a los recursos a su alcance. Canadá reconoce que, aparte de la posibilidad de procurar la reparación de daños o la recuperación de costos de saneamiento, no hay procedimientos del orden civil disponibles para aplicar la sección 36(3) y que la aplicación corresponde exclusivamente a los

¹¹³ Respuesta, página 12.

¹¹⁴ Respuesta, página 7.

tribunales penales.¹¹⁵ Además, aparte de acudir a remedios en contra de las minas individuales, Canadá no identifica opciones para que los Peticionarios procuren obtener resarcimiento por la omisión generalizada en la aplicación efectiva de la sección 36(3). Dado el número de minas de posible preocupación para los Peticionarios, acudir a los remedios a su alcance para atender el presunto patrón generalizado de falta de aplicación efectiva de la legislación implicaría una enorme carga.

Asimismo, la respuesta señala que los problemas de contaminación provocados por las minas Britania, Mt. Washington y Tulsequah Chief se remontan a tiempo atrás y que cada una de ellas ha sido objeto de un procedimiento público para intentar solucionar los problemas. Tanto la petición como la respuesta manifiestan que los ciudadanos, al igual que las dependencias gubernamentales, son conscientes de la situación y durante años han estado preocupados por el grado de la contaminación que las tres minas destacadas en la petición provocan. Más aún, los dos informes adjuntos a la petición¹¹⁶ que analizan de manera más general los problemas ambientales ocasionados por las minas en Columbia Británica fueron publicados, lo que demuestra los esfuerzos que los Peticionarios realizan para llamar la atención de Canadá y de la ciudadanía en general en torno a este problema.

Por estas razones, el breve periodo que los Peticionarios dieron a Canadá para responder a su carta del 1 de junio de 1998, antes de presentar la petición, no constituye un motivo convincente para impedir la elaboración de un expediente de hechos. Además, la explicación de los Peticionarios de por qué no interpusieron un procedimiento privado o acudieron a otros remedios específicos en relación con cualquiera de las minas satisface al Secretariado.

IV. RECOMENDACIÓN

Por las razones arriba expuestas, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta de la Parte, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos. Usando como ejemplo las tres minas, la petición plantea cuestiones medulares en cuanto a las iniciativas que la Parte ha emprendido para controlar y evitar la escorrentía ácida, a efecto de asegurar el cumplimiento con la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con las operaciones mineras en Columbia Británica. La respuesta refleja una apreciación de la importancia de la legislación ambiental y los recursos naturales materia de la petición; sin embargo, si bien afirma que Canadá está protegiendo a los peces y su hábitat mediante el uso efectivo de diferentes herramientas de aplicación y cumplimiento con respecto a las operaciones mineras de Columbia Británica, no resuelve las cuestiones planteadas por las aseveraciones de los peticionarios. El Secretariado concluye que la falta de información en torno al uso real que Canadá hace de diversas herramientas de aplicación y cumplimiento, y su efectividad para lograr y mantener el cumplimiento con la sección 36(3) en las tres minas destacadas, así como en las otras minas que se sabe generan o tienen el potencial para generar escorrentía ácida, justifica la recopilación de información adicional mediante la

¹¹⁵ Respuesta, página 14.

¹¹⁶ Petición, apéndices 1 y 2.

elaboración de un expediente de hechos. Por consiguiente, en conformidad con el artículo 15(1), y por las razones expuestas en este documento, el Secretariado informa al Consejo su determinación de que elaborar un expediente de hechos para esta petición contribuirá al cumplimiento de los objetivos del ACAAN.

Sometida respetuosamente a su consideración, con fecha 11 de mayo de 2001.

(firma en el original)

Geoffrey Garver

Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Janine Ferretti, Directora Ejecutiva, CCA