

## **Taller sobre Aplicación Transfronteriza de la Legislación Ambiental**

**9-10 de enero de 2003  
Hotel Omni Shoreham, Washington D.C.**

### Acta resumida de la reunión

#### **Bienvenida e introducción**

El jefe del programa Legislación y Políticas Ambientales de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), Tim Whitehouse, dio la bienvenida a los asistentes y pronunció algunas palabras sobre la CCA, su estructura y mandato. Whitehouse concluyó sus observaciones situando la reunión dentro de contexto y mencionó que se trataba de la primera reunión pública organizada por la CCA en materia de aplicación transfronteriza de la legislación ambiental. Asimismo, indicó que el primer día de la reunión se planeó para proporcionar un amplio panorama general de los asuntos que enfrentan los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación ambiental al trabajar en un contexto transfronterizo. Los talleres de los días consecutivos servirían para abordar con mayor detalle algunas de estas cuestiones.

El asistente de vicedirector de la Oficina de Garantía de Aplicación y Cumplimiento de la EPA de EU, Phyllis P. Harris, presentó al Grupo de Trabajo para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental (GTA); indicó que este grupo se estableció en 1996 con los auspicios de la CCA y que estaba formado por funcionarios encargados de la aplicación de la legislación ambiental de los tres países. Consideró que la reunión representaba una gran oportunidad de retroalimentación entre los funcionarios de las tres naciones (Canadá, México y Estados Unidos) y los representantes de la sociedad civil presentes (ONG de investigación, bufetes de abogados privados, entre otros).

La coordinadora de Asuntos Internacionales para la Profepa y presidenta del GTA para 2003, Norma Munguía, expresó su satisfacción por presenciar un taller tan concurrido. Ofreció un panorama general del GTA y sus actividades; habló también sobre los logros alcanzados desde la creación, en 1996, del órgano que preside. Compartió su reconocimiento de esta reunión como una oportunidad para entablar discusiones entre los expertos en temas de aplicación de la legislación transfronteriza para la protección del ambiente; identificar los medios y recursos para mejorar aún más la cooperación entre las tres naciones, y buscar la manera de superar las barreras legales y judiciales con miras a la aplicación efectiva de la legislación transfronteriza en materia ambiental.

El asistente del subprocurador general de la División del Ambiente y los Recursos Naturales del Departamento de Justicia de EU, John Cruden, inició su presentación con un recuento de los resultados obtenidos en reuniones previas y una consideración sobre la capacitación conjunta entre los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación, que ayuda a comprender mejor el procedimiento de cada una de las Partes y que ha sido de utilidad en el intercambio de información. También resaltó los resultados positivos derivados de la cooperación transfronteriza —por ejemplo, en términos de dictámenes de sentencia y multas. En cuanto a la reunión, se refirió a la importancia de analizar las restricciones de acceso a la información que enfrentan los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación que desean compartir dicha información.

## **¿Qué es la aplicación transfronteriza de la ley? Panorama general**

El subprocurador general de la División del Ambiente y los Recursos Naturales del Departamento de Justicia de EU, Thomas L. Sansonetti, aportó un panorama general de la labor realizada por dicha dependencia. Los 450 abogados —incluidos 35 penalistas— de la División del Ambiente y los Recursos Naturales son responsables de procesar los asuntos en materia de legislación ambiental en nombre del gobierno federal (presentando los fundamentos jurídicos de un asunto ante el tribunal, preparando los expedientes, etc.). Explicó que en Estados Unidos la responsabilidad de la investigación y procesamiento de una causa judicial recae en distintas dependencias (la investigación corre a cargo del FBI y otras, mientras que la interposición de una acción judicial la realiza el Departamento de Justicia). Más adelante, Sansonetti compartió su definición de aplicación de la legislación ambiental transfronteriza: “La aplicación de la legislación nacional en materia ambiental en un país para la que puede requerirse el apoyo (como la aportación de información) de otro país”. Posteriormente citó el caso Wong sobre el contrabando de reptiles como un ejemplo concreto de cooperación a través de los tratados de extradición. Después relató la acción judicial exitosa interpuesta por comercio ilegal de partes de fauna silvestre protegida en el caso Antoine, y otra con relación a los transportistas de desechos en la frontera México-Estados Unidos, derivada del intercambio voluntario de información entre funcionarios transfronterizos.

Sansonetti destacó que la aplicación de la legislación ambiental transfronteriza ha cobrado una importancia sin precedentes dado el número de factores que intervienen (medio ambiente y economía interdependientes, así como fronteras, atmósfera y cuencas de agua compartidas). También habló de la necesidad de garantizar “equidad en el terreno de juego”, para no otorgar demasiadas ventajas a personas físicas o morales que desean sacar provecho económico al “tomar atajos” legales. Asimismo, subrayó que el contrabando mundial de flora y fauna silvestres se estima en 6 mil millones de dólares, mientras que el de sustancias tóxicas y CFC se calcula en entre uno y dos mil millones de dólares respectivamente. Estas cifras no incluyen el comercio ilegal de madera y metales preciosos, como tampoco la pesca ilegal, por mencionar sólo algunos. Concluyó destacando la importancia de mejorar el apoyo transfronterizo en dicho contexto y de alcanzar una mejor comprensión de las disposiciones legales para la liberación de información a funcionarios ambientales extranjeros.

### **Panel de discusión: ayuda legal recíproca en asuntos penales**

El moderador del panel fue Peter Lamont, coordinador de Juicios Ambientales de la División de Derecho Penal del Departamento de Justicia de Canadá. Observó que el cometido del panel era abordar el tema de la cooperación formal, patente en los tratados Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos, en el ámbito de la ayuda legal recíproca en asuntos penales y extradición.

El primer participante del grupo de discusión, Stewart Robinson, subdirector de la Oficina de Actividades Internacionales de la División de Delitos del Departamento de Justicia de EU, planteó la necesidad de establecer una cooperación entre fronteras en una época de interdependencia cada vez mayor entre las naciones. Según Robinson, en la actualidad es imposible hablar de la aplicación efectiva de la ley en un país sin considerar los aspectos transfronterizos y en un marco carente de esfuerzos coordinados entre los funcionarios de otras naciones encargados de la aplicación de la legislación.

Robinson indicó que, aunque este grupo de discusión abordaba el asunto de la cooperación formal entre las naciones con base en los tratados, no debía olvidarse que la cooperación en la aplicación de la ley depende de otros instrumentos formales, tales como los Acuerdos Ejecutivos, así como de otros muchos enfoques informales que son tan válidos y en ocasiones tan eficientes como los mecanismos establecidos en un tratado.

Más adelante, Robinson centró su atención en los Tratados de Ayuda Legal Recíproca en Asuntos Penales (*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Treaties*), también conocidos como MLAT [Tratados Bilaterales de Asistencia Mutua], los cuales establecen con este fin una autoridad central en cada país. Estas autoridades son, en Canadá, el Ministerio de Justicia de Canadá; en México, la Procuraduría General de la República (PGR), y en Estados Unidos, el Departamento de Justicia. Al trabajar a través de autoridades centrales, los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación se evitan los lentos canales diplomáticos y el proceso de las rogatorias o exhortos internacionales. Estos tratados establecen los mecanismos para tramitar diversas diligencias, entre otras, citaciones, notificaciones, emplazamientos, investigaciones y embargos, así como la obtención y emisión de información y pruebas. Asimismo incluyen disposiciones respecto del contenido y presentación de solicitudes de ayuda legal, protección de la confidencialidad y la resolución negativa de una solicitud de ayuda. En términos de cooperación, las dos ventajas principales de los MLAT se refieren a que poseen fuerza de ley y que son canales más rápidos que los mecanismos formales alternativos. Con relación a los tratados de extradición, Robinson indicó que el propósito que éstos persiguen es permitir la extradición de los individuos para que enfrenten las acciones judiciales o condenas correspondientes. Su aplicación se limita a las investigaciones y sentencias penales.

El siguiente participante del grupo fue Alejandro Díaz de León, agregado de la PGR en la embajada de México en Washington. Habló, a manera de introducción, de la relación entre las tres naciones para la protección del medio ambiente y los recursos naturales y la forma en que esta relación se extiende a distintos campos, incluidas las interposiciones de acciones judiciales por delitos ecológicos cometidos en un territorio con impacto o consecuencias en otro. Mencionó el hecho de que la apertura comercial de las fronteras produjo también un aumento en las actividades ilegales transfronterizas y que, como consecuencia de la cooperación internacional en la aplicación de la ley, es más importante que nunca combatir el crimen. El gobierno mexicano, dijo, concentra sus esfuerzos en asuntos ambientales por la urgencia de frenar la degradación de la riqueza natural del país. En este aspecto, el gobierno federal ha establecido una serie de directrices para la administración del desarrollo sustentable. Díaz de León indicó que la Procuraduría General de la República (PGR) (Código Penal, s.25) es el órgano encargado de investigar delitos del orden federal. Esta institución comprende tres oficinas que se especializan en delitos de tipo ambiental. Desde su punto de vista, la cooperación legal internacional en asuntos penales es una de las herramientas más importantes con que cuenta el Estado para combatir el delito en sus distintas formas. Con los instrumentos legales, como la extradición y la ayuda legal, es posible presentar ante los tribunales a aquellos individuos que evaden la acción judicial escondiéndose en otro país. Asimismo, la cooperación internacional resulta de gran utilidad para recabar pruebas que de otra manera no se pueden conseguir. Estos importantes mecanismos de cooperación se han formalizado legalmente en acuerdos bilaterales y multilaterales entre México, Canadá y Estados Unidos.

Volviendo a estos acuerdos formales, mencionó que México ha firmado tratados de extradición y MLAT tanto con Canadá como con Estados Unidos. México da cumplimiento a estos tratados a través de la Dirección General de Asuntos Legales Internacionales de la PGR, a la que reportan las oficinas regionales establecidas en Estados Unidos para facilitar la instrumentación de los tratados.

Adicionalmente, México firmó, el 29 de febrero de 1981, un tratado de extradición con Estados Unidos y otro con Canadá el 21 de octubre de 1990. Díaz de León especificó que estos tratados se aplican en los casos de personas contra quienes ya se tramita alguna diligencia o a los que se ha dictado auto de formal prisión. A pesar de las directrices que guían el trámite de extradición, establecidas conforme a los tratados, la diligencia habrá de acatar la legislación local. Los individuos son sujetos de extradición cuando su conducta intencional constituye un delito en ambos países y los hace merecedores de una sanción de más de un año de prisión; por último, el crimen debió haberse cometido dentro del territorio del país que solicita la extradición. Según Díaz de León, la mayor parte de los delitos de tipo ambiental cumplen con estos requisitos. En el caso del tratado con Estados Unidos, existe un anexo a éste en el que se enumera una serie de delitos en los que puede contemplarse la extradición. Asimismo, subrayó que en los casos en que se pretende la extradición para que el individuo cumpla con la sentencia dictada por un tribunal, el tratado aplicará cuando al infractor le queden todavía más de seis meses por cumplir.

En la actualidad no hay ninguna solicitud de extradición de Canadá o Estados Unidos en la que México deba responder. El caso de extradición más reciente ocurrió en agosto de 2000, de México a Estados Unidos, con relación a un ciudadano chino requerido por un Tribunal de Distrito de Carolina del Norte bajo la acusación de contrabando y tráfico ilegal de vida silvestre.

Más adelante, Díaz de León abordó el tema de los MLTA, que son tratados de cooperación bilateral para testimonios o declaraciones, entrega de documentos, transferencia voluntaria de personas en custodia, localización e identificación de personas, cateos y aseguramientos, intercambio de información y pruebas y otras actividades congruentes con los objetivos de los tratados. Indicó que los MLTA fueron concebidos para ayudar a los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación a reunir los fundamentos jurídicos de un asunto que hubiese sido imposible sin la cooperación transfronteriza. Indicó también que deben aplicarse y hacerse cumplir estos tratados de acuerdo con los regímenes constitucionales y legales de los signatarios.

Díaz de León subrayó que la firma de dichos tratados de ninguna forma limita la soberanía de un estado para impedir, investigar o interponer alguna acción judicial por delitos que se cometan dentro de su territorio. Más adelante mencionó a las tres autoridades centrales que actúan como punto de contacto para la ejecución de los MLAT (el Ministerio de Justicia de Canadá, la PGR en México y el Departamento de Justicia de Estados Unidos). Por último, el ponente afirmó que, aunque existen mecanismos formales de cooperación, todavía falta por desarrollar algunos aspectos importantes de ayuda legal bilateral, como la confiscación de bienes relacionados con actividades ilegales y la ejecución de sentencias judiciales en las que se impone el pago de una multa u otro tipo de sanción penal pecuniaria. Señaló que en los últimos años se solicitó ayuda judicial para una variedad de delitos, aunque sólo algunos correspondían a la esfera ambiental.

La última intervención de este grupo corrió por cuenta de Claude Lefrançois, abogado principal para el Grupo de Ayuda Internacional del Departamento de Justicia de Canadá. Primero habló sobre el hecho de que, en este país, para implementar los tratados de cooperación internacional (MLAT y de extradición) es importante considerarlos de manera conjunta con la legislación nacional, y que es a través de esa conjunción como un tratado pasa a formar parte de la ley de la nación. Las piezas clave de la legislación en este caso son la Ley de Asistencia Jurídica Recíproca en Asuntos Penales y la Ley de

Extradición Internacional. Mencionó que la Constitución Canadiense hace referencia a estos asuntos también, especialmente algunas secciones de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. Lefrançois indicó que, además de los tratados bilaterales, se han negociado varios tratados para la aplicación de la legislación bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos, tales como la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (de la cual México todavía no forma parte). Después formuló una pregunta que, según dijo, debía hacerse todo funcionario encargado de la aplicación de la ley al solicitar asistencia transfronteriza: ¿Es realmente necesario recurrir a un tratado en este caso? Como respuesta destacó la importancia de no subestimar el valor de los canales de comunicación informales. Desde su perspectiva, los mecanismos formales cumplen una función cuando, por ejemplo, se requiere una orden judicial para tomar una declaración involuntaria o para obtener una orden de cateo. Habló sobre el hecho de que el MLAT permite a Canadá contribuir en el cumplimiento del pago de alguna sanción impuesta por un tribunal de jurisdicción penal de México o Estados Unidos.

Con relación a los procedimientos de extradición, Lefrançois resaltó el hecho de que para que se apliquen los tratados a un delito, la conducta del infractor debe ser sancionada con más de un año de prisión y constituir una infracción en ambos países (aquel que solicita la extradición y aquel en el que se encuentra el individuo). Además, indicó que la mayor parte de los delitos cometidos en contra del medio ambiente o la vida silvestre están cubiertos de modo expreso en los tratados, ya que se les incluye en un anexo que enumera los delitos a los que los tratados se aplican.

Asimismo, Lefrançois mencionó que las rogatorias o exhortos internacionales constituyen también un mecanismo. Describió el procedimiento como la solicitud que emite un tribunal de un país a la instancia homóloga de otro país. Concluyó su presentación extendiendo una invitación a los participantes a visitar el sitio en Internet dedicado a una iniciativa que, con los auspicios de la OEA, conducen Canadá, El Salvador, Argentina y Bahamas, iniciativa concebida para servir como centro de intercambio de información relacionada con la cooperación para la aplicación de la legislación transfronteriza en las Américas. (<http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/index.html>)

### **Sesión de preguntas y respuestas**

Durante la sesión de preguntas, un participante se mostró interesado en conocer más acerca de la sensibilidad de los países respecto a su soberanía, en el contexto de la cooperación en la aplicación de la legislación transfronteriza. Los tres miembros del grupo de discusión coincidieron en que los tratados constituían un medio adecuado para garantizar el respeto a la soberanía de cada país, ya que cuentan con mecanismos bien definidos, aceptados por los países, por medio de los cuales un estado soberano interpone una solicitud formal de asistencia ante otro estado soberano. Un ponente explicó que en caso de que surgiera alguna inquietud acerca de la intromisión en la soberanía nacional en el contexto de la cooperación informal, tal inquietud debía abordarse a través de canales informales. Asimismo indicó que la disposición de las naciones a cooperar no debe interpretarse como sinónimo de que los funcionarios encargados de la aplicación de la ley de un país tienen la capacidad para conducir una investigación en otro país sin hacer la notificación correspondiente a sus funcionarios.

Otro participante deseaba saber si las disposiciones del tratado, en lo que se refiere al intercambio de información, aplicaban únicamente a asuntos de índole penal o si también aplicaban en investigaciones de tipo judicial civil o administrativo. El mismo participante deseaba también saber cuáles eran las restricciones aplicables a la divulgación de información solicitada a otro país. La respuesta de los

miembros del panel fue que las disposiciones de un tratado se aplican únicamente a investigaciones de índole penal y que la información proporcionada sólo puede utilizarse para los propósitos que se especifiquen en la solicitud. No obstante, cuando la información proporcionada pueda ser útil para fines de aplicación de legislación penal y administrativa, el país solicitante habrá de mencionar este aspecto al presentar su solicitud de información a otra nación. El país que recibe la solicitud entonces estará en posición de permitir o no el uso de dicha información para fines distintos a la investigación penal que se sigue.

Otra de las preguntas aludió a la aplicabilidad de los tratados a la información confidencial y la información pública. A manera de respuesta, un miembro del panel recalcó el hecho de que no es necesario recurrir a tratados para obtener información pública porque cualquier persona puede tener acceso a la misma en fuentes públicas. Sin embargo, destacó que en Canadá, según la forma en que se recabó la información, queda poco claro el uso que puede dársele en actos de carácter judicial. También mencionó que la información solicitada de manera legal (como la información de permisos) que se proporcione a alguna autoridad puede utilizarse en investigaciones de índole penal en cualquier país.

## **PANEL DE DISCUSIÓN: AYUDA LEGAL RECÍPROCA EN ASUNTOS CIVILES Y ADMINISTRATIVOS**

El moderador de este grupo fue Russell Smith, abogado decano de la División del Ambiente y los Recursos Naturales del Departamento de Justicia de EU. Explicó que el grupo de discusión centraría su atención en el alcance de la ayuda que cada país puede ofrecer a otros en asuntos civiles y administrativos que correspondan a la aplicación de la legislación sobre la protección del medio ambiente y la vida silvestre. Subrayó que las diferencias entre los sistemas legales de las tres naciones, junto con la división de poderes entre las jurisdicciones federal y estatal o provincial, aumentaban la complejidad de abordar los asuntos transfronterizos en materia civil y administrativa.

John Rothman, abogado para la Región 9 de la EPA de EU, habló acerca de los mecanismos formales e informales que se complementan entre sí y destacó la importancia de tener un contacto personal con sus homólogos extranjeros. Indicó también que los subgrupos encargados de la aplicación de la legislación de Estados Unidos y México a lo largo de la frontera han devenido en un mecanismo exitoso en esa materia. Después refirió a los participantes la aparición de dos estudios en torno a la cooperación para la aplicación de la legislación ambiental transfronteriza entre México y Estados Unidos. El primero, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI), se intitula *Strengthening U.S.-Mexico Transboundary Environmental Enforcement: Legal Strategies for Preventing the Use of the Border as a Shield Against Liability* (Cómo fortalecer la aplicación de la legislación ambiental transfronteriza entre Estados Unidos y México: estrategias legales para evitar el uso de la frontera como un escudo para determinar responsabilidades); puede consultarse en el sitio del ELI ([www.eli.org](http://www.eli.org)). El segundo informe (versión preliminar), *Environmental Enforcement Across Borders: Is the U.S./Mexico Border an Extreme Case?* (Aplicación de la legislación ambiental en ambos lados de la frontera: ¿es la frontera Estados Unidos-México un caso extremo?), se repartió entre los participantes. Rothman, su autor, indicó que agradecería todo comentario en torno a la versión preliminar.

Más adelante, Irène Gauthier, abogada para los Servicios Legales de Environment Canada, del Departamento de Justicia de Canadá, habló acerca de la ausencia de acuerdos formales entre Canadá y México y Estados Unidos respecto a la ayuda legal que se presta en asuntos civiles y administrativos. Sin embargo, a pesar de la inexistencia de acuerdos de cooperación formales, se cuenta con otro tipo de herramientas. Por ejemplo, la s.9 de la Ley de Asistencia Jurídica Recíproca en Asuntos Penales prevé

la ayuda para la recuperación de multas impuestas por un juzgado en materia penal de otro país, como si un juzgado canadiense hubiese impuesto dicha multa. No obstante, no puede utilizarse la s.9 para recuperar las sumas por pagar de conformidad con acciones civiles o administrativas. Canadá y Estados Unidos actúan de manera similar en el sentido de que el reconocimiento de juicios civiles extranjeros es de jurisdicción provincial y no federal. En las provincias de derecho común, esta legislación se basa en la Ley Modelo para la Ejecución Recíproca de Sentencias (*Model Reciprocal Enforcement of Judgements Act*); en Quebec, se basa en el Artículo 3164 del Código Civil. En Quebec, sujeto a una serie de excepciones, el Código Civil contempla el reconocimiento y ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras (ss. 3155 a 3168). Respecto a las acciones civiles que se basan en estatutos, ya sea dentro de la esfera federal o provincial, indicó que no se limitaban a los residentes canadienses. Al amparo de la legislación federal, de Ontario y de Quebec, las acciones judiciales, que se deriven de la evaluación del impacto ambiental y el acceso a la revisión judicial de acciones administrativas, están abiertas a los residentes no canadienses.

Gauthier también trató la Ley para la Homologación del Acceso Recíproco en Materia de Contaminación Transfronteriza (*Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act*) adoptada por varios estados de Estados Unidos y provincias de Canadá. La ley anula los principios de acción local y brinda a las víctimas de la contaminación transfronteriza acceso equitativo a los tribunales cuya jurisdicción corresponde al sitio donde se originó la contaminación.

El siguiente miembro del grupo fue Teodoro Maus, representante de la Semarnat en Washington, D.C., quien habló sobre los puntos que deben cubrirse para que la asistencia legal recíproca resulte efectiva. Desde un punto de vista político, señaló la importancia de que las naciones se sientan cómodas al desarrollar la relación en términos de soberanía. Indicó que es importante medir cuán dispuesto está un país a renunciar a parte de su soberanía. Al respecto, señaló la agresividad que ha mostrado México para defender su soberanía.

Asimismo, habló acerca de las diferencias entre la división constitucional de los poderes entre los gobiernos federales y estatales en México y Estados Unidos. Mientras que en México gran parte del poder es centralizado, en Estados Unidos se otorga a los estados una gran cantidad de facultades sobre protección del medio ambiente, lo que provoca algunas dificultades en la instrumentación de los tratados en los que sólo está comprometido el gobierno federal. Por ser México un país más centralizado, los acuerdos firmados por el gobierno federal se instrumentan con mayor facilidad. Indicó también que se ha complicado la cooperación entre las fronteras debido a las diferencias entre los sistemas legales de ambas naciones (en México se aplica el derecho civil; en Estados Unidos, el derecho común). Por ejemplo, el sistema jurídico de México no permite acciones que son posibles al amparo del sistema estadounidense. Destacó el hecho de que la pena de muerte, una sanción potencial que se aplica por crímenes cometidos en Estados Unidos, representa un problema adicional para la cooperación transfronteriza. Estas diferencias legales pueden, por ende, constituir una limitación para la cooperación, a pesar de la disposición política para cooperar.

En opinión del orador, la cooperación deberá centrarse en los puntos en común, sin soslayar las diferencias entre un régimen y otro, para evitar crear presiones innecesarias.

En el ámbito internacional, los canales diplomáticos y las rogatorias o exhortos internacionales constituyen instrumentos adicionales que puede utilizar un país en materia de aplicación de la legislación. Los acuerdos formales proporcionan mecanismos de cooperación, entre los que se incluye

la Convención Interamericana sobre Exhortos o Rogatorias, el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Rogatorias y las normas interamericanas sobre derecho privado internacional. México coopera con otros países a través de todos estos mecanismos.

Por último, el conferenciante mencionó que la aplicación de la legislación para la protección del medio ambiente en la esfera nacional en México se encuentra centralizada en manos de la Profepa.

### **Sesión de preguntas y respuestas**

A manera de respuesta a una pregunta formulada por un participante sobre la notificación transfronteriza de documentos civiles, un miembro del panel indicó que la notificación vía FedEx había tenido gran éxito y que, a la luz de las normas aplicables, dicha notificación hubiera resultado suficiente para la obtención de un juicio a instancia de parte en contra del acusado en Estados Unidos en caso de que no se hubiese presentado, aunque quizás pudo no tener cumplimiento el juicio en Estados Unidos. Preciso que la EPA de Estados Unidos preparó un documento en donde resumía los distintos mecanismos de que se dispone en estas instancias. El documento, con fecha 18 de mayo de 2000, se titula *For Public Employees and Federal Officials Responsible for Environmental Law Enforcement in the Border Area of the United States and Mexico* (Para empleados públicos y funcionarios federales responsables de la aplicación de la legislación ambiental en el área fronteriza entre Estados Unidos y México). En torno a las notificaciones en Canadá, tendrían que consultarse los procedimientos civiles que se aplican en cada provincia.

### **Grupo de discusión: Intercambio de información y preguntas y respuestas**

La moderadora del panel fue Norma Munguía, coordinadora de Asuntos Internacionales de la Profepa. Indicó que como tema principal este panel explicaría las leyes de Canadá, México y Estados Unidos relacionadas con el intercambio y protección de información, incluida información comercial y gubernamental de carácter confidencial.

Joseph Keller, abogado para Servicios Legales de Environment Canada del Departamento de Justicia de Canadá, indicó que existen varias leyes que se aplican al intercambio y protección de información, incluida la información comercial y gubernamental de carácter confidencial, tales como la Ley de Acceso a la Información, la Ley sobre Privacidad, la Ley Canadiense de Protección Ambiental de 1999 (CEPA) y la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. La Ley de Acceso a la Información prevé un procedimiento mediante el cual el individuo puede presentar una solicitud de acceso a información gubernamental. El gobierno puede revelar la información que le fue solicitada, a menos que la información en cuestión esté clasificada dentro de las exenciones delimitadas en la ley. Una de estas exenciones se refiere a la información obtenida de manera confidencial. La CEPA contempla un mecanismo similar donde Environment Canada debe revelar información solicitada por una persona, a menos que la haya recibido en secreto. En todo caso, puede divulgarse información de tipo confidencial si es del interés público, para fines tales como la protección de la salud y vida humanas y del medio ambiente; sin embargo, el análisis que debe aprobarse es sumamente riguroso. La CEPA s. 316(1)d) también prevé la revelación de información confidencial “al amparo de un acuerdo o convenio entre el gobierno de Canadá y el gobierno de un estado extranjero o una organización internacional, donde el

gobierno u organización se compromete a conservar la confidencialidad de dicha información”. La Ley sobre Privacía se refiere a la información de índole personal y contempla la revelación de dicha información en el trámite de diligencias para la aplicación de la legislación.

El siguiente orador fue Gabriel Calvillo, director general de Delitos Ambientales Federales y Litigio de la Profepa. Inició su presentación señalando que meses atrás en México el *Diario Oficial de la Federación* había publicado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley, que entrará en vigor el 11 de junio de 2003, contempla el acceso a la información pública en poder de instituciones federales de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, pero también se aplica a otras instituciones. Asimismo, establece el marco en términos de acceso a la información y contempla la obligación de diferentes autoridades a difundir toda la información, con algunas excepciones referentes a información clasificada como reservada y confidencial.

Existen dos clases de información reservada. La primera incluye información comercial de carácter confidencial y secretos comerciales, expedientes de averiguaciones previas y expedientes sujetos a una investigación judicial o procedimiento administrativo en espera de resolución. La segunda clase está relacionada con la seguridad nacional, es decir, información que pudiera comprometer las relaciones internacionales de México y representar una amenaza para la nación. Se clasifica dentro de la información confidencial: datos personales —por ejemplo, información personal sobre un acusado. La información personal y la información comercial de carácter confidencial no pueden divulgarse sin el consentimiento del individuo o la compañía en cuestión.

Más adelante, Calvillo habló de los demás instrumentos que regulan el acceso a la información: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de la Propiedad Industrial, así como los tratados internacionales.

El Código Federal de Procedimientos Penales establece que durante alguna averiguación previa, sólo el acusado, su familia o el abogado del mismo puede consultar la información relacionada con el asunto. Además del código mencionado con anterioridad, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contemplan sus propias estipulaciones y excepciones referentes al acceso a la información. Por ejemplo, las autoridades tienen la facultad de resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información cuando ésta se relaciona con algún proceso judicial, alguna vigilancia o inspección en trámite.

Al amparo de la LGEEPA, la única información que puede divulgarse en el contexto de auditorías ambientales es el informe sobre cumplimiento. A excepción de la PGR —cuando tenga motivos para sospechar que se ha cometido un delito—, ninguna persona tendrá derecho al acceso a la información referente a una auditoría ambiental.

Por último, el orador mencionó que, para poder implementar la nueva ley sobre acceso a la información, se ha creado una serie de estructuras administrativas para el manejo de las solicitudes, así como una unidad de enlace para coordinar el trabajo de las distintas unidades de la Profepa.

Richard L. Huff, director adjunto de la Oficina de Información y Privacía del Departamento de Justicia de EU, inició su presentación con la Ley del Derecho a la Información (FOIA, *Freedom of Information Act*). Indicó que, contraria a la situación de Canadá, la FOIA no exige pero sí otorga a una autoridad gubernamental la facultad de resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información.

La FOIA contempla que todos los registros del gobierno federal que no pertenezcan a cierta categoría de exenciones pueden divulgarse entre la ciudadanía mediante la solicitud correspondiente. Los registros exentos de divulgación son, por ejemplo, aquellos relacionados con datos personales, seguridad nacional, política exterior, secretos comerciales de carácter confidencial, memorandos entre las dependencias, asuntos de aplicación de la legislación en curso, información delicada de instituciones financieras y cierta información geofísica referente a pozos. Las exenciones también se aplican a la información que, al amparo de otro estatuto, puede o se exige no revelarse. Con relación a la información privilegiada o confidencial que puede no revelarse, Huff especificó que la información que proporciona una empresa de manera voluntaria no tiene que clasificarse dentro de la categoría de confidencial para evitar ser divulgada. Con relación a la información comercial divulgada conforme lo establece una ley o reglamento, será sujeto de divulgación salvo en los casos en que ocasione algún perjuicio de tipo competitivo. Puede protegerse de la divulgación la información proporcionada por un gobierno, de acuerdo con una exención aplicable a la información que se otorga al amparo de algún tratado. Huff comentó que la información que se proporcione bajo un simple acuerdo ejecutivo probablemente no quede cubierta por dicha exención. Al abordar un caso en el que el gobierno canadiense transmitió documentos confidenciales al gobierno de Estados Unidos relacionados con el accidente de aviación Gander, Huff indicó que el tribunal decidió que la información que un gobierno extranjero proporciona de manera confidencial no constituía un expediente con base en lo estipulado en la FOIA, ya que no se consideraba que dicha información estuviera “bajo el control” del gobierno estadounidense. En lo que se refiere a la Ley para la Protección de Secretos Comerciales (*Trade Secrets Act*), mencionó que la ley protege la confidencialidad de toda la información comercial proporcionada al gobierno, a menos que otra ley contemple la autorización para su divulgación (FOIA, MLAC, etc.). Una vez más, queda poco claro si un acuerdo ejecutivo podría entrar en la categoría de divulgación “autorizada por ley”.

Amelia Simpson, directora de la Campaña Fronteriza para la Justicia Ambiental de la Coalición para la Salud Ambiental, habló sobre la experiencia concreta de su organización en materia de aplicación transfronteriza de la legislación ambiental con relación a la planta Metales y Derivados de Tijuana. La organización interpuso varias acciones judiciales o cuasijudiciales con el fin de constreñir el cierre de la planta y conseguir el saneamiento del sitio para retirar los desechos peligrosos abandonados en el lugar. Una de las medidas adoptadas por la Coalición para la Salud Ambiental consistía en presentar una petición al amparo del Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, una petición que resultaría en la preparación de un expediente de hechos del Secretariado de la CCA. También mencionó que se realizaron varios intentos para que el propietario de la compañía asumiera la responsabilidad de sanear el sitio. A través de la Profepa se iniciaron algunos procedimientos administrativos; incluso, a través de los tribunales de distrito y la Comisión de Derechos Humanos se iniciaron los procesos de tipo judicial.

Con base en la experiencia de su organización, tenía varias preguntas para los participantes en torno a las distintas ramificaciones de los mecanismos de aplicación de la legislación y de cooperación que

actualmente se buscan para garantizar la limpieza del lugar de Metales y Derivados ahora que se encuentra cerrada.

## **Sesión de preguntas y respuestas**

Un participante deseaba saber con qué protección se contaba en contra de la divulgación, al amparo de la legislación de Estados Unidos, respecto de información que se hubiese recibido de un gobierno extranjero y que fuera relevante para la acción en curso de la aplicación de la legislación en dicho país. Como respuesta, un miembro del panel indicó que la exención provista en la s.7 de la FOIA aplica tanto a las acciones de aplicación de la legislación nacionales como a las acciones realizadas en países extranjeros.

Otro participante estaba interesado en saber cómo se tratarían las listas con nombres de clientes de ambos lados de la frontera en lo que respecta a su carácter confidencial. Un miembro del grupo de discusión respondió que en Estados Unidos, si la lista se obtenía bajo coacción, entonces habría que preguntarse si la divulgación de la lista en cuestión podría causar algún daño competitivo de peso.

Un participante se preguntaba hasta qué grado tenía derecho un gobierno a compartir con otro información de carácter confidencial. Un miembro del panel indicó que en Canadá, la s. 315 de la CEPA 1999 prevé expresamente que puede compartirse información confidencial con otro gobierno. Otro miembro del panel señaló que en Estados Unidos existen restricciones que se aplican a la información transmitida por un gobierno extranjero y que varias leyes y tratados establecen la protección a la divulgación de la que se beneficia dicha información.

Un tercer miembro del grupo de discusión indicó que generalmente las restricciones para la divulgación de información son concebidas para proteger los derechos constitucionales. Posteriormente mencionó que en México, como regla general, puede divulgarse información salvo en los casos en que la información esté relacionada con procedimientos judiciales en trámite o cuando se trate de datos personales. Una vez que ha concluido el procedimiento, puede entonces divulgarse la información.

Otro participante formuló una pregunta respecto a la posibilidad de divulgar pistas e investigaciones de inteligencia. También preguntó acerca de la posibilidad de obtener información específica, como los informes anuales de compañías, nombre y fecha de nacimiento de los directores de la compañía, historial de permisos, etcétera. Los miembros del panel señalaron que estos asuntos serían el tema del taller del día siguiente y que se abordarían con mayor detalle entonces. No obstante, también indicaron que, considerando que mucha de la información a la que se hacía referencia en la pregunta era del dominio público, la cuestión no era sobre confidencialidad sino sobre la posibilidad de encontrar verdaderamente la información. Asimismo, los miembros del grupo estuvieron de acuerdo en que la fecha de nacimiento de los directores podría considerarse información personal y, por ende, no podría divulgarse.

Un participante aclaró la función que desempeña la CCA en lo que se refiere al proceso de presentación de peticiones ciudadanas y la preparación de los expedientes de hechos. Además indicó que no es mandato de la CCA aplicar la legislación ambiental en la esfera nacional.

Otro participante destacó que, aunque el proceso de peticiones ciudadanas de la CCA presenta algunas limitaciones internas, sí actúa, no obstante, de cierta forma como mecanismo indirecto para la aplicación de la legislación ambiental, pues condujo en el pasado a algunas acciones gubernamentales concretas. Mencionó como ejemplo la construcción de un muelle en Cozumel, sobre el que se presentó una petición ciudadana a la CCA. En este caso, aunque el muelle terminó por construirse, el gobierno realizó posteriormente algunas enmiendas a su legislación para mejorar el procedimiento de evaluación ambiental. El gobierno declaró la zona Área Natural Protegida y adoptó un plan de administración para la misma.

Una pregunta tenía que ver con el proceso de toma de decisiones que se sigue cuando se decide si divulgar o no información comercial. Un miembro del panel respondió que en Estados Unidos la información —que se presenta de manera voluntaria— debe proporcionarse en secreto y deberá pertenecer a la categoría de información que generalmente no divulga la compañía para que se considere confidencial. Por ende, cuando se presenta una solicitud sobre información confidencial proporcionada por una compañía y cuando la autoridad desconoce si se trata del tipo de información que normalmente publica una compañía, solicitará a ésta que brinde la información solicitada. Se aplicaría el mismo procedimiento cuando una autoridad tenga que determinar el gran daño competitivo ocasionado. En cualquier caso, la autoridad no guarda responsabilidad alguna sobre la respuesta de la compañía.

Un participante estaba interesado en saber si existía algún mecanismo para apelar la decisión de una autoridad sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información con base en la FOIA. Un miembro del panel confirmó la posibilidad de presentar una apelación a la Oficina de Información del Departamento de Justicia de Estados Unidos. Si pese a todo el solicitante no quedaba satisfecho con la intervención de la Oficina de Información, se podía interponer una acción judicial para solicitar la revisión de dicha decisión.

### **Observaciones, a manera de cierre, del Comité Consultivo Público Conjunto**

El presidente del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la CCA, Gustavo Alanís Ortega, ofreció algunas observaciones acerca de los temas que se abordaron a lo largo de la reunión. En primer lugar habló sobre la función del Comité Consultivo Público Conjunto, uno de los tres órganos de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Explicó que el Comité está formado por 15 miembros, cinco de cada uno de los tres países, que representan a distintos sectores de la sociedad. Mencionó que el CCPC celebra cuatro reuniones públicas al año, una de las cuales se realiza en presencia de los tres ministros de medio ambiente de América del Norte.

Posteriormente se enfocó en el tema de la reunión y subrayó la necesidad de identificar las lagunas que pueden existir en la cooperación para la aplicación de la legislación ambiental, y precisó la necesidad de mejorar los sistemas nacionales en cada uno de los países con el fin de obtener mejores resultados. Es necesario, sostuvo, inscribir a otras organizaciones intergubernamentales —no sólo la CCA— y

organizaciones de la sociedad civil, que puedan contribuir en materia de aplicación de la legislación ambiental transfronteriza.

Más adelante abordó el compromiso de los tres países integrantes del ACAAN por concluir un acuerdo sobre evaluación del impacto ambiental transfronterizo en un término de tres años a partir de la entrada en vigor del ACAAN. Exhortó a las tres naciones a retomar las negociaciones con miras a alcanzar cuanto antes un acuerdo. Para lograr este objetivo, prosiguió Alanís, es necesario sostener los esfuerzos realizados entre los tres países para implementar acciones y programas que ayuden a crear un régimen de cooperación efectivo del otro lado de nuestras fronteras. Subrayó la importancia de establecer también vínculos con otras organizaciones cuya labor se centre en asuntos similares a los del PNUMA.

Además, habló de la importancia de un taller de esta naturaleza y las valiosas discusiones que tuvieron lugar entre los representantes gubernamentales encargados de la aplicación de la legislación ambiental transfronteriza y las que se suscitaron con ellos mismos. Dijo estar seguro de que los funcionarios de gobierno también aprendieron de las experiencias de los abogados privados y representantes de organizaciones no gubernamentales que asistieron al taller.

Después abordó las diferencias económicas, sociales y culturales entre las tres naciones y la forma en que difieren las responsabilidades entre sí. El orador identificó una serie de acciones que habría que emprender en el futuro para mejorar la aplicación de la legislación ambiental transfronteriza; por ejemplo, mejores y más frecuentes programas de capacitación para los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación transfronteriza; la publicación de sanciones en contra de infractores que atenten contra el medio ambiente transfronterizo como mecanismo de disuasión, y la realización de un esfuerzo especial para mejorar los recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la aplicación de la legislación para la protección del medio ambiente entre fronteras.

A continuación, Alanís comentó que la falta de una aplicación efectiva de la legislación no sólo tiene implicaciones económicas, políticas y sociales, sino que ejerce un impacto directo en el medio ambiente y los recursos naturales; es por ello, explicó, que las partes necesitan mejorar los mecanismos de cooperación para dar un mejor seguimiento a este asunto. Otro aspecto que tocó el orador fue la necesidad de identificar nuevas vías para garantizar que las autoridades estatales y locales cumplan con sus responsabilidades en términos de aplicación de la legislación transfronteriza.

Alanís abogó por el desarrollo de mecanismos más efectivos para tener acceso a la información a través de las fronteras, en el interés de la aplicación de la legislación ambiental. También señaló que es imprescindible contar con un procedimiento mediante el cual la información declarada confidencial contenga verdaderamente datos de esa naturaleza y que las cláusulas de exención no hagan las veces de escudos contra las solicitudes de acceso a la información. Es importante que los términos aplicados en la ley sean claros y precisos, pues algunos términos como “seguridad nacional” podrían tener distintos significados condicionados por el contexto.

Por último, Alanís destacó cuán importante es que las distintas dependencias encargadas de la aplicación de la legislación hagan un fuerte llamado para obtener recursos nacionales adicionales para destinarlos a la aplicación de la legislación y, específicamente, a la aplicación de la legislación transfronteriza, con el fin de fortalecer a las instituciones competentes, eliminar la corrupción y brindar una capacitación adecuada a los funcionarios públicos, incluidos los jueces que deben emitir resoluciones sobre esta materia.

## **Cierre**

El jefe del programa Legislación y Políticas Ambientales de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), Tim Whitehouse, declaró el cierre de la conferencia e invitó a los representantes gubernamentales a los talleres que se realizarían el día siguiente.