

## Memorando

**FECHA:** 15 de febrero de 2002

**A / PARA / TO:** Jon Plaut, Presidente, CCPC

**CC:** Miembros del CCPC, Representantes Alternos, Presidentes de los CCN/CCG, Janine Ferretti, Manon Pepin

**DE / FROM:** Geoffrey Garver  
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

**OBJET / ASUNTO /RE:** Solicitud de información sobre asuntos incluidos en la Recomendación del CCPC al Consejo 01-09

---

---

El presente memorando responde a la carta que usted dirigió a Janine Ferretti con fecha 1 de febrero de 2002 y en la que solicitó información en preparación de la sesión ordinaria del CCPC, a celebrarse el 8 de marzo. Usted solicitó, específicamente, información sobre lo que ha sido “la experiencia real 1) en relación con la delimitación del alcance de las peticiones, y 2) en cuanto a dar oportunidad a las Partes de comentar sobre los planes de trabajo, incluidos cualesquiera comentarios recibidos de las Partes sobre los planes de trabajo para los expedientes de hechos en los que el Secretariado actualmente trabaja”. Confiamos en que la información que a continuación presentamos les resulte útil para su próxima sesión. Asimismo, considerando que recientemente el Consejo autorizó la realización de una revisión pública en respuesta a la Recomendación del CCPC al Consejo 01-09, con gusto proporcionaremos cualquier información pertinente para el proceso de revisión pública en su momento oportuno.

### **1. Alcance de las peticiones**

El Secretariado ha recomendado la elaboración de expedientes de hechos para once peticiones desde que dio inicio la aplicación de los artículos 14 y 15. El Consejo ha girado instrucciones al Secretariado de elaborar expedientes de hechos para ocho de esas once peticiones, y en un caso votó en contra de la realización de un expediente de hechos. Actualmente están pendientes de resolución las recomendaciones correspondientes a las peticiones SEM 97-002 (Río Magdalena) y SEM-00-005 (Molymex II). A continuación se incluye un resumen de los términos utilizados en referencia al alcance de los expedientes de hechos en las resoluciones por las que el Consejo ha ordenado al Secretariado la elaboración de expedientes de hechos.

#### **1.1. Términos relacionados con la aplicación retroactiva del ACAAN**

Primero, siempre que el Consejo ha girado instrucciones de elaborar un expediente de hechos ha incluido los siguientes términos: “ORDENAR al Secretariado para que, en la elaboración del expediente de hechos, considere si la Parte en cuestión ‘está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental’ a partir de la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994. Al examinar esta supuesta omisión, el expediente de hechos podrá incluir hechos pertinentes anteriores al 1 de enero de 1994.” Al parecer esta instrucción se deriva de preocupaciones en torno a la aplicación retroactiva del ACAAN.

## **1.2. Términos en referencia a procedimientos pendientes de resolución:**

Segundo, en el caso de BC Hydro, el Consejo incluyó la siguiente instrucción:

*ORDENAR TAMBIÉN al Secretariado para que, en la elaboración del expediente de hechos, no considere los asuntos materia del procedimiento judicial pendiente ante la Corte de Apelaciones de Columbia Británica en el expediente R. vs. British Columbia Hydro and Power Authority, específicamente aquellos asuntos relacionados con las instalaciones de BC Hydro en el sistema hidroeléctrico del Río Bridge, que comprende las presas Lajoie, Terzaghi y Seton y sus respectivos embalses.*

Esta instrucción se deriva del Artículo 14(3)(a), que exige al Secretariado no continuar con un trámite si el asunto de la petición es objeto de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución.

## **1.3. Términos en los que se ordena la elaboración de expedientes de hechos sobre casos específicos a pesar de aseveraciones más amplias:**

Tercero, en las Resoluciones de Consejo 01-08 (SEM-97-006, Río Oldman II), 01-10 (SEM-99-002, Aves migratorias), 01-11 (SEM-98-004, Minería en BC) y 01-12 (SEM-00-004, Tala en BC), el Consejo incluyó instrucciones de proceder con la elaboración de expedientes de hechos sobre casos específicos planteados en las peticiones, pero no en relación con las aseveraciones de omisiones generalizadas en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Para cada una de estas cuatro peticiones el Secretariado había recomendado la elaboración de expedientes de hechos sobre las aseveraciones de omisiones generalizadas en la aplicación efectiva. Actualmente, el Secretariado prepara los expedientes de hechos con apego a las instrucciones del Consejo.

Las recomendaciones del Secretariado para esas cuatro peticiones se basaron, en primer lugar, en la conclusión del Secretariado de que “los Artículos 14 y 15 se aplican tanto a peticiones que alegan omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en relación con incidentes particulares como también a aquellas que aluden a omisiones generalizadas o sistémicas” [SEM-00-004 (Tala en BC), *Notificación del Secretariado al Consejo conforme al Artículo 15(1)* (27 de julio de 2001)]. Asimismo, en su recomendación conforme al Artículo 15(1) para la petición SEM-99-002 (Aves migratorias), el Secretariado hizo el siguiente análisis sobre el alcance del Artículo 14:

*Una posible opinión es que el proceso de petición ciudadana está reservado a aseveraciones de omisiones particulares en la aplicación efectiva de la ley. Si así fuera, se justificaría la elaboración de un expediente de hechos sólo cuando un Peticionario asevere que una Parte incurre en omisiones en la aplicación efectiva respecto de una o más instalaciones o proyectos determinados. Esta opinión del proceso del Artículo 14, en pocas palabras, interpreta el enunciado preambular del Artículo 14(1) de forma que limita el proceso de petición ciudadana a las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la ley respecto de instalaciones o proyectos determinados. En este caso, las aseveraciones de una omisión de amplio espectro en la aplicación efectiva de la ley que no se concentre en determinadas instalaciones o proyectos no serían objeto de revisión de conformidad con el proceso de peticiones ciudadanas.*

*El texto del Artículo 14 no parece respaldar que se limita así el ámbito del proceso de peticiones ciudadanas. El enunciado preambular del Artículo 14 establece tres parámetros concretos para el proceso de peticiones ciudadanas. En él las aseveraciones de omisiones quedan limitadas a las que reúnan estos tres elementos. En primer lugar, las aseveraciones deben referirse a una “legislación ambiental”. Luego, deben referirse a una supuesta omisión en la “aplicación efectiva” de esta legislación (la aseveración no puede centrarse en pretendidas deficiencias de la legislación misma). En tercer lugar, las aseveraciones deben cumplir el requisito temporal de aseverar que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación.*

*El hecho de que las Partes hayan incluido estas tres limitaciones en el ámbito del proceso del Artículo 14 refleja que sabían cómo acotar el ámbito del proceso y que decidieron hacerlo de formas específicas. Las Partes podrían haber limitado las clases de omisiones por considerar sea a incidentes particulares de esta naturaleza sea a presuntas omisiones de amplio alcance, de la misma forma en que fijaron los límites antes mencionados. No lo hicieron. El hecho de que las Partes no limitaron las aseveraciones a incidentes particulares o a omisiones generalizadas en la aplicación efectiva constituye un firme sustento a la opinión de que las Partes concibieron el proceso de peticiones ciudadanas de forma que abarcara los dos tipos de supuestas omisiones en la aplicación de la ley. Por ello, el texto del enunciado preambular del Artículo 14(1) apoya la idea de que una petición puede ameritar la elaboración de un expediente de hechos independientemente del alcance de la supuesta omisión, mientras ésta se centre en una presunta omisión en la aplicación efectiva de una ley ambiental*

*El Artículo 14(1)(a)-(f), que establece límites adicionales a los tipos de peticiones sujetas a revisión según el proceso del Artículo 14, no refleja asimismo un intento de limitar las peticiones a supuestas omisiones en la aplicación efectiva que se centran exclusivamente en incidentes particulares o en presuntas omisiones de amplio alcance. Estas disposiciones crean ciertos requisitos de base que parecen igualmente aplicables a una petición centrada en cualquiera de los dos tipos de presuntas omisiones en la aplicación efectiva (incidentes particulares u omisiones generalizadas). Por ejemplo, cualquiera de*

*los dos tipos de petición debe ser presentada por escrito en un idioma acordado (Artículo 14(1)(a)), debe identificar claramente al Peticionario o Peticionarios (Artículo 14(1)(b)) y ser presentada por una entidad autorizada (Artículo 14(1)(f)). Asimismo, el requisito de que el Peticionario proporcione suficiente información para que el Secretariado revise la petición (Artículo 14(1)(c)) y que la petición parezca encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria (Artículo 14(1)(d)) son potencialmente pertinentes tanto para una supuesta omisión particular como para una supuesta omisión generalizada. Para terminar, la petición debe indicar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte e indicar la respuesta que, en su caso, ésta haya dado (Artículo 14(1)(e)). Ninguno de estos requisitos refleja una intención, directa ni indirecta, de excluir peticiones que se centran en supuestas omisiones en la aplicación efectiva referentes a incidentes particulares o peticiones centradas en supuestas omisiones en la aplicación efectiva cuyo ámbito es más general.*

*Además, al decidir si solicitará una respuesta de la Parte, el Artículo 14(2) del ACAAN instruye al Secretariado que se guíe por si una petición “plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo”. Las metas del ACAAN son ambiciosas y de amplio alcance, por ejemplo: “alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras”, y “mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales”.*

*Cuando se asevera que existe una omisión en la aplicación efectiva en relación con un único incidente o proyecto se pueden plantear asuntos cuyo ulterior estudio aliente la consecución de estas metas. Es más, en varios casos el Secretariado ha concluido que estas aseveraciones ameritan la elaboración de un expediente de hechos y el Consejo ha estado de acuerdo. Pero también las aseveraciones de que la omisión se extiende más allá de una instalación o proyecto determinados conllevan, cuando menos potencialmente, una problemática más amplia, difusa, sobre la efectividad de los esfuerzos de una Parte para aplicar sus leyes y reglamentos. Dicho de otra manera, cuanto más grande es la escala de la presunta omisión, más probable es que amerite la elaboración de un expediente de hechos, en igualdad de circunstancias. Si el proceso de peticiones ciudadanas se interpretara en el sentido de impedir la consideración de presuntas omisiones generalizadas en la aplicación de la ley, las omisiones que tienen el potencial de plantear las más grandes amenazas para el logro de los objetivos del Acuerdo, y las más graves y trascendentales amenazas de daño ambiental quedarían fuera del ámbito del proceso. Tal limitación de alcance parece contraria a los objetivos y propósitos del ACAAN. El Secretariado se rehúsa a adoptar una lectura del Acuerdo que llevaría a tal resultado.*

*SEM-99-002 (Aves migratorias), Notificación del Secretariado al Consejo conforme al Artículo 15(1) (15 de diciembre de 2000).*

Las recomendaciones de elaborar un expediente de hechos para las peticiones Río Oldman II, Minería en BC, Aves migratorias y Tala en BC reflejan también en cada caso, entre otros factores, la conclusión del Secretariado de que, de acuerdo con el Artículo 14(c), los peticionarios proporcionaron “información suficiente que permita al Secretariado revisar la petición”.

## **2. Oportunidad de hacer comentarios sobre los planes generales de trabajo**

Las Resoluciones de Consejo 01-08, 01-09, 01-10, 01-11 y 01-12, todas de fecha 16 de noviembre de 2001, contienen la siguiente instrucción: “ORDENAR al Secretariado para que entregue a las Partes su plan general de trabajo para reunir la información pertinente y otorgue a las Partes la oportunidad de comentar dicho plan”.

Ninguna de las tres resoluciones previas en las que el Consejo ordenó al Secretariado la elaboración de expedientes de hechos (es decir, para las peticiones Cozumel, B.C. Hydro, y Metales y Derivados) incluyeron tal instrucción. Sin embargo, la Resolución de Consejo 00-03 (mayo de 2000), relativa a la petición Metales y Derivados, contenía el siguiente enunciado preambular: “TOMANDO EN CUENTA que el Secretariado presentará a las Partes notificación previa de su plan general para reunir la información pertinente”.

Ni el ACAAN ni las Directrices conforme a los Artículos 14 y 15 aluden directamente a la elaboración de planes de trabajo o a las oportunidades para comentarlos. Sin embargo, al dar cumplimiento a las resoluciones del 16 de noviembre, el Secretariado tomó nota de otras disposiciones del ACAAN pertinentes. Por ejemplo, en una etapa posterior del proceso de expedientes de hechos, el Artículo 15(5) exige al Secretariado presentar al Consejo un proyecto del expediente de hechos, a efecto de que las Partes puedan hacer observaciones sobre su exactitud. El Artículo 15(4) establece: “Para la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte...” Asimismo, el Artículo 11(4) afirma: “En el desempeño de sus obligaciones, el Director Ejecutivo y el personal de apoyo no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo. Cada una de las Partes respetará el carácter internacional de las responsabilidades del Director Ejecutivo y del personal de apoyo y procurará no influir en el cumplimiento de ellas.”

Además, en cumplimiento de las instrucciones del Consejo, el Secretariado tomó en consideración su experiencia previa en la elaboración de planes generales de trabajo. Con anterioridad, el Secretariado ha preparado planes generales de trabajo para expedientes de hechos, y en el caso de Metales y Derivados, el Secretariado presentó a las Partes el plan de trabajo correspondiente antes de ponerlo en práctica.

Por último, el Secretariado tomó en cuenta la Resolución de Consejo 01-06 que establece que el Consejo “SE COMPROMETE a realizar sus mejores esfuerzos y a estimular a que el Secretariado haga lo consecuente, para asegurar que las peticiones se procesen de manera tan oportuna como sea posible en la práctica, de modo que el proceso de una petición por lo general se concluya no después de dos años de recibida la petición por el Secretariado”.

Por consiguiente, en cumplimiento de las resoluciones del 16 de noviembre, el Secretariado elaboró planes de trabajo para cada uno de los cinco expedientes de hechos, basándose en el plan de trabajo de Metales y Derivados como modelo general. Una vez concluidos, los cinco planes generales de trabajo fueron presentados a las Partes e incorporados en la página de la CCA en Internet el 15 de diciembre de 2001. Cada plan de trabajo especifica que su ejecución daría inicio a partir del 15 de enero de 2002, de manera que este periodo de un mes brindó a las Partes y otros interesados oportunidad para proporcionar sus comentarios sobre los planes de trabajo antes de comenzar su ejecución.

El Secretariado recibió los comentarios de Canadá el 14 de enero de 2002, y los de Estados Unidos el 28 de enero de 2002. Ambos se anexan al presente, como usted lo solicitara. En conformidad con el Artículo 15(4) y la Directriz 11.1, el Secretariado ha tomado en consideración estos comentarios, y seguirá haciéndolo, conforme avanza con el proceso de los expedientes de hechos.