DISTRIBUCIÓN: General
J/03-05/ADV/Final
ORIGINAL: Inglés

RECOMENDACIÓN AL CONSEJO 03-05

Asunto: Limitación del alcance de los expedientes de hechos y revisión del funcionamiento de la Resolución 00-09 del Consejo de la CCA en relación con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte:

DE ACUERDO con el artículo 16(4) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que señala que el CCPC "podrá asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este Acuerdo […] así como sobre la aplicación y el desarrollo ulteriores de este Acuerdo, y podrá desempeñar cualquier otra función que le asigne el Consejo";

RECONOCIENDO que el proceso de peticiones ciudadanas en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN tiene un papel único e indispensable en el impulso de una vigorosa aplicación de la legislación ambiental;

RECORDANDO el informe del CCPC al Consejo sobre *Lecciones aprendidas: Peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del ACAAN*, en el que se recomienda que este proceso sea más oportuno, abierto, equitativo, transparente, eficaz y eficiente;

PREOCUPADO de que el proceso de peticiones ciudadanas continúe perdiendo relevancia, poniendo en riesgo la credibilidad de la CCA;

RECORDANDO la Recomendación del CCPC al Consejo 01-07, del 23 de octubre de 2001, y la 01-09, del 30 de noviembre de 2001, en relación con la solicitud del CCPC de que el Consejo autorice una revisión pública, de conformidad con la Resolución de Consejo 00-09, sobre la cuestión de limitar el alcance de los expedientes de hechos y el requerimiento de que el Secretariado entregue a las Partes su plan de trabajo para que éstas puedan hacer observaciones;

RECORDANDO TAMBIÉN que la respuesta del Consejo a estas recomendaciones del CCPC fue posponer cualquier revisión ciudadana sobre el asunto de la limitación del alcance de los expedientes de hechos hasta que se completen los expedientes pertinentes en curso (SEM-99-002 sobre Aves Migratorias, SEM 97-006 sobre el Río Oldman II, SEM-98-004 sobre Minería en BC y SEM-00-004 sobre Tala en BC);

TENIENDO EN MENTE la Recomendación del CCPC al Consejo 02-03 que propone que el Consejo revierta esta decisión y la negativa de éste a hacerlo;

RECORDANDO que al concluir estos expedientes de hechos el CCPC notificó al Consejo sobre sus intenciones de realizar una revisión pública;

RECORDANDO TAMBIÉN que la Resolución de Consejo 00-09 comprometió al Consejo a revisar el funcionamiento de la Resolución después de dos años;

TOMANDO NOTA de que como preparación para esta revisión el CCPC encargó al Instituto de Legislación Ambiental (*Environmental Law Institute*) la elaboración de un informe de antecedentes sobre dos asuntos:

1. Limitar el alcance de los expedientes de hechos y, agregando a este tema original, el asunto de la evolución de la decisión de Consejo sobre la SEM-02-001 (Tala en Ontario) en lo que constituye información "suficiente" para apoyar este alegato de incumplimiento de la legislación, y
2. Revisar la Resolución de Consejo 00-09.

TOMANDO NOTA TAMBIÉN de que el CCPC solicitó comentarios escritos sobre estos asuntos el 21 de julio de 2003 y celebró una reunión pública el 2 de octubre de 2003 en Montreal (los comentarios vertidos en esta última, junto con el análisis del CCPC, se usaron para la formulación del informe final del ELI, que se anexa junto con el acta resumida de la reunión pública);

POR TANTO, respecto de la limitación del alcance de los expedientes de hechos, el CCPC recomienda con plena convicción que el Consejo se abstenga en el futuro de limitar el alcance de los expedientes de hechos recomendados por el Secretariado para su decisión.

El CCPC apoya esta recomendación con los siguientes motivos:

- Al intervenir en el proceso de los hallazgos, el Consejo mina la independencia del Secretariado y la credibilidad del proceso.
- La interferencia del Consejo vía el alcance de la petición crea una situación en la que los expedientes de hechos ya no abordan los asuntos planteados por los peticionarios, lo que torna el proceso menos relevante.
- Dicha acción pone en riesgo la capacidad de los expedientes de hechos para exponer a plenitud la controversia en cuestión.
- Los expedientes de hechos no pudieron incluir pruebas de omisiones generalizadas en la aplicación de la legislación, los efectos acumulativos que se derivan de tales patrones generalizados o las preocupaciones más amplias de los peticionarios sobre la puesta en marcha de las políticas de aplicación de las leyes y reglamentos.
- Al reducir los expedientes de hechos a la exploración de casos específicos puede facilitar que las Partes se acojan a otras excepciones incluidas en el Acuerdo, como el artículo 14(3) (que excluye de los expedientes de hechos los asuntos sujetos a procesos judiciales o administrativos pendientes), que con facilidad se invocan en relación con casos específicos de incumplimiento en la aplicación sobre alegatos de patrones generalizados y sistematizados de una aplicación ineficaz y ineficiente.

- Definir el alcance de los expedientes de hechos para pedir a los grupos ciudadanos que detallen toda violación específica en las investigaciones del Secretariado podría incrementar la carga de recursos financieros y humanos de aquéllos.

Relacionado con el tema está el asunto sobre lo que constituye información "suficiente" en apoyo a un alegato de omisiones en la aplicación. La Resolución de Consejo 03-05 sobre la petición relativa a la tala en Ontario señala que este caso "no contiene la información suficiente requerida para proceder a elaborar un expediente de hechos en este momento". Con base en las aportaciones ciudadanas y con la información recibida del ELI, el CCPC concluyó que:

- Tal decisión agrega a los actuales requisitos del ACAAN para presentación de peticiones un umbral más alto de evidencias para cubrir la información suficiente necesaria para respaldar alegatos de omisiones en la aplicación de la legislación;
- Si bien se precisa un umbral de evidencias para evitar alegatos nimios o especulativos de los peticionarios, el Secretariado, en términos del artículo 14(1)c, tiene el mandato, la autoridad y la experiencia para determinar dicho umbral, y
- Al fijar un umbral de "información suficiente" demasiado alto, el Consejo puede levantar dificultades prohibitivas para que los ciudadanos participen en el proceso.

También en relación con este asunto surge la idea de que el Consejo enfrenta un conflicto de intereses, expuesto más recientemente y con toda claridad en la reunión pública, donde se observó que: "Está resultando difícil para el Consejo diferenciar sus diferentes funciones, cuando actúa como Consejo y cuando lo hacen como Partes en lo individual". La ciudadanía solicitó específicamente al CCPC que abordara la cuestión con el Consejo.

Durante su reunión ordinaria, celebrada el 4 de diciembre de 2003, el CCPC analizó tan complejo asunto. Si bien podría reflejar un reto estructural dentro del ACAAN mismo, en lo que toca de forma específica al proceso de las peticiones ciudadanas, es motivo de preocupación para el CCPC que la influencia de las Partes se vea reflejada en las decisiones del Consejo. El CCPC considera que éste es motivo suficiente de preocupación, por lo que justifica un análisis más exhaustivo, después del cual el CCPC emitirá una opinión sobre la mejor forma de proceder para abordar dicho asunto y enviará las recomendaciones pertinentes al Consejo.

Respecto de la Resolución de Consejo 00-09, la opinión muy reflexionada del CCPC es que las resoluciones de Consejo que limitan el alcance de los expedientes de hechos y fijan normas sobre la suficiencia de la información proporcionada en las peticiones ciudadanas, junto con la decisión del Consejo de postergar la revisión pública de sus decisiones para definir el alcance de los expedientes de hechos y los retrasos resultantes en la realización en la revisión de esta resolución, parecen:

- Obstaculizar el compromiso expreso en la Resolución de Consejo 00-09 para aumentar la transparencia y la participación pública en el proceso de peticiones ciudadanas, y
- Violar el objetivo y el propósito, o "espíritu", de la Resolución de Consejo 00-09, que como todos recordamos fue un compromiso muy reñido formulado para permitir que el proceso avance y recupere la confianza ciudadana.

El CCPC también desea dejar constancia de haber señalado que bajo su propia autoridad y según lo estipula el artículo 16 del ACAAN, puede realizar una revisión pública sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de los artículos 14 y 15. Al aceptar funcionar en apego a las normas establecidas en la Resolución de Consejo 00-09, el CCPC no ha cedido tal autoridad.

El CCPC queda en espera de la respuesta del Consejo y de una explicación pública por escrito, como se pide en la Resolución de Consejo 00-09. Tómese nota de que el CCPC abordará el contexto histórico completo en torno de la aplicación de los artículos 14 y 15 en el marco de la Revisión del Decenio del ACAAN, y la respuesta del Consejo a esta recomendación será un elemento necesario.

Aprobado por el CCPC
17 de diciembre de 2003