**INFORME DE LA REVISIÓN POR PARTE DEL CONSEJO
DE SU RESOLUCIÓN 00-09 QUE PERMITE A UNA DE
LAS PARTES, EL SECRETARIADO O MIEMBROS DE LA
CIUDADANÍA VÍA EL CCPC, O EL CCPC SOLO, PARA
REFERIR TEMAS EN RELACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14
Y 15 DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL
DEL NORTE (ACAAN)**

**Perspectiva del Consejo sobre la operación de la
Resolución de Consejo 00-09**

Y

**Informe sobre la revisión por parte del Consejo de su
Resolución 00-09**

Noviembre 2004

Perspectiva del Consejo sobre la operación de la Resolución de Consejo 00-09, que permite a una de las Partes, el Secretariado o miembros de la ciudadanía vía el CCPC, o el CCPC solo, para referir temas en relación a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Norte (ACAAN)

En 1994, cuando Canadá, Estados Unidos y México firmaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), las tres naciones iniciaron un audaz y novedoso experimento. Quizá la parte más singular fue el proceso de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15, según el cual cualquier ciudadano u organización no gubernamental de América del Norte puede argumentar que una de las Partes del Acuerdo está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. La posibilidad de que cualquier persona u organización no gubernamental acuda directamente ante una organización internacional para afirmar que Canadá, Estados Unidos o México están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental es en verdad distintiva.

Con toda la audacia que el experimento ha implicado, sin embargo, la puesta en práctica del proceso de los artículos 14 y 15 no ha sido fácil ni obvia. En la medida en que el proceso se ha desarrollado y evolucionado, el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) ha enfrentado dificultades para interpretar esta parte del Acuerdo, el Secretariado ha probado los límites de su independencia en su legítima función en el proceso y la ciudadanía ha encontrado que quizá las altas expectativas que se tenían al principio han resultado poco realistas respecto de lo que el proceso de peticiones ciudadanas puede en realidad brindar. Es claro que el proceso no ha llegado a su madurez. Aunque ya suman 50 las peticiones recibidas por el Secretariado desde la entrada en vigor del Acuerdo, únicamente 30 han ido más allá de la revisión inicial del Secretariado y solamente se han completado y publicado 10 expedientes de hechos a la fecha.

En junio de 2000, en respuesta a preocupaciones expresadas tanto por la ciudadanía como por el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), y con el espíritu de mejorar la eficiencia y eficacia del proceso de los artículos 14 y 15, el Consejo adoptó la Resolución de Consejo 00-09 (la "Resolución"). Esta resolución tenía dos objetivos:

1. Encomendar al CCPC la realización de un informe de "lecciones aprendidas" que pudiera ayudar al Consejo a mejorar el proceso de peticiones ciudadanas.
2. Encomendar al CCPC que llamara la atención del Consejo respecto de los temas que una de las Partes, el Secretariado o miembros de la ciudadanía le plantearan respecto de la aplicación y desarrollo ulterior del proceso de peticiones ciudadanas. El Consejo podría, entonces, referir estos asuntos al CCPC para la realización de una revisión pública de los mismos y la presentación de recomendaciones al Consejo.

La Resolución, aprobada por el Consejo en 2000, prevé que el Consejo revise la operación de la misma dos años después. Se anexa una revisión objetiva y detallada, párrafo por párrafo, de la Resolución. Útil como resulta en establecer los hechos de la operación de la Resolución, el Consejo desea aprovechar esta oportunidad para plantear la utilidad de la Resolución de Consejo 00-09:

- ¿Se ha utilizado la Resolución?
- De ser así, ¿ha resultado útil?
- ¿Debe la Resolución mantenerse en vigor?

La primera tarea tenía un plazo determinado, ya que el informe de “lecciones aprendidas” del CCPC sobre el proceso de las peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15 se entregó al Consejo en junio de 2001. El Consejo adoptó de inmediato algunas de las recomendaciones: el 29 de junio de 2001 aprobó la Resolución de Consejo 01-06 con la que reforma el punto 10.2 de las Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN. La Resolución estableció que la notificación y razonamiento respecto de las recomendaciones del Secretariado sobre la elaboración de expedientes de hechos se hicieran públicos cinco días luego de que el Secretariado notificara al Consejo, en lugar de 30 días después. El Consejo, además, se comprometió a dar una explicación pública de sus razones cuando decida votar por la no preparación de un expediente de hechos y alentó al Secretariado a que agilizara el procesamiento de las peticiones, aspecto que el Secretariado cumplió. El Consejo acordó también considerar otros aspectos abordados en el informe.

El proceso de consulta pública de la tarea dos no fue utilizado por miembros del público, el Secretariado o las Partes. Fue utilizado en dos ocasiones por el CCPC para llevar a cabo consultas sobre dos temas: uno respecto de los planes de trabajo para la elaboración de expedientes de hechos y un segundo relacionado con la forma en que se define el alcance de un expediente de hechos. Para la consulta pública relacionada con el asunto del alcance el Consejo pidió al CCPC que esperara hasta que algunos expedientes de hechos en preparación se concluyeran e hicieran públicos, con el fin de que la evaluación se hiciera en relación con resultados reales del proceso de elaboración de los expedientes de hechos. Debido a ello, esta consulta pública en particular se efectuó en 2003 en lugar de en 2001.

Las dos consultas públicas del CCPC fueron bien concurridas. Permitieron también debates útiles sobre los temas del día y dieron al público la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre puntos que consideraron centrales del proceso de los artículos 14 y 15. Aunque la cantidad de la consulta fue limitada, su calidad fue en cambio buena, lo que derivó en las Recomendaciones al Consejo 02-07 (sobre los planes de trabajo) y 03-05 (sobre el alcance y lo que constituye información suficiente).

El Consejo respondió el 14 de junio de 2002 a la Recomendación al Consejo sobre los planes de trabajo (02-07) presentada el 10 de mayo de 2002. En su carta al CCPC el Consejo aclara su intención respecto de los planes de trabajo y explica que la presentación de dichos planes a las Partes del ACAAN les sirve para proporcionar la información necesaria, identificar los contactos adecuados y hacer más expedito el proceso de recopilación informativa. El Consejo adquirió también el compromiso de hacer públicos los comentarios que hicieran las Partes a los planes de trabajo.

Luego de considerar la Recomendación al Consejo 03-05 presentada el 17 de diciembre de 2003, el Consejo respondió el 2 de junio de 2004 y abordó los asuntos planteados por el CCPC.

Respecto de la forma en que se define el alcance de un expediente de hechos, el Consejo explicó que con frecuencia hace deferencia al Secretariado en el contexto del proceso de peticiones, pero que ha determinado que, en algunas instancias, es necesario y adecuado que el Consejo apruebe una decisión sobre expediente de hechos que difiere de la recomendación del Secretariado. En tales casos, el Consejo se ha propuesto presentar de manera clara su razonamiento en el texto de la Resolución de Consejo pertinente o que dicho razonamiento quede plasmado en un expediente público.

En cuanto al asunto de lo que constituye “información suficiente” el Consejo reconoció la función del Secretariado para determinar si una petición satisface o no los criterios del artículo 14(1), aunque observó que dicha función está limitada en lo que respecta a la interpretación del ACAAN, la cual, de manera más específica, corresponde a las Partes. El Consejo, en su condición de institución rectora de la CCA, es responsable de ocuparse de las preguntas o diferencias que surgieran entre las Partes respecto de la interpretación o aplicación del Acuerdo (véanse los artículos 10(1)(d) y 20(1)).

El punto de vista del Consejo es que la Resolución de Consejo 00-09 debe mantenerse en vigor, de modo que cualquiera de las Partes, el Secretariado, los miembros del público a través del CCPC o el propio CCPC puedan continuar utilizando el proceso con el fin de plantear asuntos concernientes a la aplicación y el desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del Acuerdo. El CCPC ha “mostrado el camino” respecto del uso del proceso de consulta pública establecido en esta resolución. El proceso es abierto, incluyente y útil. El proceso ha llevado a cambios y ha proporcionado un mecanismo a la ciudadanía para articular cualquier asunto que pudiera tener en relación con los artículos 14 y 15 y permitido al Consejo explicar su perspectiva y realizar los cambios pertinentes al proceso.

**INFORME DE LA REVISIÓN POR PARTE DEL CONSEJO
DE SU RESOLUCIÓN 00-09 QUE PERMITE A UNA DE
LAS PARTES, EL SECRETARIADO O MIEMBROS DE LA
CIUDADANÍA VÍA EL CCPC, O EL CCPC SOLO, PARA
REFERIR TEMAS EN RELACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14
Y 15 DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL
DEL NORTE (ACAAN)**

Noviembre 2004

ÍNDICE

INTRODUCTION.....	7
Parágrafo 1	8
Parágrafo 2	8
Parágrafo 3	13
Parágrafo 4	16
Parágrafo 5(a):	17
Parágrafo 5(b):	21
Parágrafo 6	22
Parágrafo 7	22
Parágrafo 8	27

INTRODUCCIÓN

La Resolución de Consejo 00-09 (la “Resolución”) fue adoptada por el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) el 13 de junio de 2000 durante la Séptima Sesión Ordinaria de Consejo en Dallas. La Resolución se originó en la intención del Consejo de aumentar la participación pública en el proceso de peticiones ciudadanas en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). La resolución estableció un proceso para facultar a las Partes, el Secretariado, el público o el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) mismo, a referir al CCPC asuntos relacionados con la aplicación y desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del ACAAN, con el fin de que el CCPC lleve a cabo una revisión pública de los mismos con la perspectiva de ofrecer al Consejo recomendaciones sobre cómo se podría proceder con dichos asuntos. El párrafo 4 de dicha Resolución instruye a las Partes, a través del Consejo, a “considerar la asesoría del CCPC al tomar decisiones relacionadas con los artículos 14 y 15 del Acuerdo” y hacer público el razonamiento que las condujo a dichas decisiones. La Resolución instruye al CCPC a que lleve a cabo una revisión de los antecedentes de las peticiones y proporcione al Consejo un informe de lecciones aprendidas y requiere que el Consejo ofrezca “al CCPC un memorando de referencia u otra información en la que identifique los asuntos que las Partes han planteado en relación con peticiones específicas”. La Resolución, por último, establece que “el Consejo revisará en dos años la forma en que esta resolución ha operado”.

El Consejo de la CCA inició su revisión de la operación de la Resolución de Consejo 00-09, con base en el proceso acordado durante la reunión de los Representantes Alternos el 11 y 12 de marzo de 2004 in Oaxaca, México.

El presente informe es una revisión descriptiva de la operación de la Resolución de Consejo 00-09, de acuerdo con la obligación establecida en el párrafo 8 de la sección operativa de la Resolución. Este informe, bajo cada uno de los párrafos operativos, establece en orden cronológico ya sean las actividades o eventos que tuvieron lugar, las recomendaciones del CCPC al Consejo o las respuestas del Consejo que se han producido desde la adopción de la Resolución de Consejo 00-09 el 13 de junio de 2000.

Parágrafo 1

“En asuntos relacionados con la aplicación y desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del Acuerdo, el Consejo podrá acudir al CCPC para que éste conduzca una revisión pública con el objeto de ofrecer asesoría al Consejo sobre la forma de abordar dichos asuntos”

Desde la adopción de esta Resolución el Consejo no ha referido al CCPC, con fines de revisión pública, asunto alguno planteado independientemente por el Consejo en relación con la instrumentación y ulterior desarrollo de los artículos 14 y 15 del Acuerdo.

Parágrafo 2

“Cualquiera de las Partes, el Secretariado, los ciudadanos a través del CCPC o el CCPC mismo, podrán también presentar asuntos al Consejo relativos a la instrumentación o ulterior desarrollo de los artículos 14 y 15 del Acuerdo; el Consejo referirá al CCPC los asuntos que considere abordar, a fin de que el CCPC pueda llevar a cabo una consulta pública con el objeto de ofrecer asesoría al Consejo sobre la forma de resolver dichos asuntos;”

Como se describe en este parágrafo, los asuntos relacionados con la aplicación y el desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del Acuerdo pueden también ser planteados por las Partes, el Secretariado, los miembros del público a través del CCPC o el CCPC mismo. La Resolución de Consejo 00-09 designa al CCPC como la entidad que puede llevar a cabo la revisión pública sobre los asuntos que le son referidos por el Consejo y ofrecer recomendaciones al Consejo sobre cómo pueden abordarse estos asuntos.

El CCPC adoptó dos documentos que detallan los pasos a seguir por parte del CCPC para la recepción y transmisión de las cuestiones planteadas por el público y para la revisión de los asuntos referidos a él por parte del Consejo (*Véase Proceso Interno del CCPC en el Proceso de Revisión Pública del CCPC de Asuntos Relacionados con la Aplicación y Desarrollo Ulterior de los Artículos 14 y 15 del 30 de enero de 2002 y Proceso de revisión pública del CCPC sobre asuntos relacionados con la aplicación y ulterior desarrollo de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*). Estos documentos establecen que:

“Cualquier miembro del público que desee plantear al Consejo algún asunto relativo a la aplicación y ulterior desarrollo de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, deberá presentarlo por escrito al CCPC.

Si el CCPC determina que el planteamiento por escrito no alude a un asunto relativo a la aplicación y ulterior desarrollo de los artículos 14 y 15, (...) lo enviará al Consejo acompañado de una explicación por escrito de por qué considera que el asunto no corresponde al ámbito de la Resolución 00-09. El CCPC emitirá su determinación en 60 días a partir

de que reciba el planteamiento por escrito o siete días hábiles posteriores a su sesión ordinaria más cercana, lo que ocurra más tarde. La explicación por escrito será enviada (...) a la persona u organización que planteó el asunto y además se publicará en la página de la CCA en Internet (...) dentro de un término de 7 (siete) días hábiles.

Si el CCPC determina que un planteamiento ciudadano efectivamente atañe a la aplicación y ulterior desarrollo de los artículos 14 y 15, (...) lo transmitirá por escrito al Consejo para su consideración, acompañado de una explicación de los motivos por los cuales considera que el planteamiento corresponde al ámbito de la Resolución de Consejo 00-09. El CCPC emitirá su determinación en 60 días a partir de que reciba el planteamiento por escrito o siete días hábiles posteriores a su sesión ordinaria más cercana, lo que ocurra más tarde. Ésta se enviará (...) a la persona u organización que planteó el asunto y se difundirá en la página de la CCA en Internet dentro de los siguientes siete (7) días hábiles.

Cuando el CCPC reciba la decisión del Consejo en cuanto a abordar o no abordar el asunto planteado por cualquier miembro del público, enviará esta decisión por escrito (...) a la persona u organización que presentó el planteamiento y también la dará a conocer a través de la página de la CCA en Internet en un plazo máximo de siete (7) días hábiles.

A la recepción de un asunto remitido por el Consejo, el CCPC efectuará un proceso de revisión pública cuya forma se ajustará a lo que el Comité considere necesario para emitir su recomendación al Consejo. El formato elegido para la revisión pública se dará a conocer a través de la página de la CCA en Internet.

El CCPC agrupará los asuntos afines, según corresponda, para favorecer la eficacia del proceso.”

A la fecha, sólo el CCPC ha planteado al Consejo asuntos concernientes a la aplicación y ulterior desarrollo de los artículos 14 y 15.

El **23 de octubre de 2001**, el CCPC suscribió la **Recomendación al Consejo 01-07** respecto del proceso de peticiones ciudadanas en materia de aplicación en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN. En su recomendación, el CCPC señaló: “habiéndose enterado que se solicitará al Consejo que considere (1) un límite en la discrecionalidad del Secretariado para determinar el alcance de una petición pendiente, como condición para que el Consejo vote llevar a cabo la elaboración de un expediente de hechos, y (2) que el Secretariado presente al Consejo un plan de trabajo antes de iniciar la elaboración de dicho expediente de hechos”, y más adelante expresó su frustración al verse forzado una vez más a elaborar recomendaciones sobre asuntos relacionados con los artículos 14 y 15, debido a que “los procedimientos acordados con anterioridad son ignorados o soslayados”.

Manifestó asimismo “enérgicamente su objeción a dicha propuesta en la medida en que la misma” implicaría una violación al reiterado compromiso del Consejo con la Resolución de Consejo 00-09 de mejorar la transparencia del proceso. El CCPC señaló que ello “constituye una reforma” en la práctica de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las "Directrices"), misma que debería primero referirse al CCPC para revisión pública. Según el CCPC ello equivaldría a “ignorar de manera flagrante una de las recomendaciones del informe de *Lecciones aprendidas* del CCPC en relación con el apoyo a la independencia del Secretariado en relación con el proceso de los artículos 14 y 15”.

El CCPC indicó también que se han incrementado la cantidad de trabajo realizada por el Secretariado y el trabajo de los peticionarios para generar una documentación más detallada, lo que disminuye la credibilidad del proceso.

Debido a las razones antes mencionadas, el CCPC pidió al Consejo que actuara “de buena fe” y votara respecto de las peticiones pendientes “en el espíritu del compromiso renovado con el proceso de los artículos 14 y 15”, como se expresó en la Resolución de Consejo 00-09 y con la orientación del informe *Lecciones aprendidas* preparado por el CCPC y presentado al Consejo en 2001.

El CCPC presentó el **30 de noviembre de 2001 la Recomendación al Consejo 01-09**, en la cual menciona que después de revisar las resoluciones de Consejo 01-08 (Río Oldman II – SEM 97-006); 01-10 (Aves Migratorias – SEM 99-002); 01-11 (Minería en BC – SEM 98-004); 01-12 (Tala BC – SEM 00-004) y 01-09 (Aquanova SEM 98-006) en las que se giraron instrucciones al Secretariado, en el caso de las primeras cuatro peticiones, la preparación de expedientes de hechos relacionados con las instancias específicas identificadas por los peticionarios y, en todos los casos, que permitiera a las Partes la oportunidad de comentar sobre el plan general de trabajo del Secretariado para la recopilación de los hechos pertinentes. El CCPC pidió al Consejo que autorizara una revisión pública por medio del CCPC sobre dos asuntos:

1. la limitación del alcance de los expedientes de hechos, y
2. el requerimiento de que el Secretariado proporcione a las Partes su plan de trabajo, dando la oportunidad para comentarlo.

En esta misma recomendación el CCPC pidió que el Consejo decida si habrá de remitir este asunto al CCPC para revisión pública a más tardar el día 14 de enero de 2002, para que el CCPC tenga el tiempo adecuado para prepararse para la revisión del Consejo programada para junio de 2002 relativo a la operación de la Resolución de Consejo 00-09.

El CCPC, en carta del **21 de enero de 2002**, reiteró al Consejo su deseo de que respondiera positivamente a su petición de convocar a la presentación de comentarios públicos sobre los asuntos planteados en la Recomendación al

Consejo 01-09, con el fin de recibir contribuciones del público a la recomendación que el CCPC podría elaborar.

El **11 de febrero de 2002**, en respuesta a la Recomendación del CCPC al Consejo 01-09 y la carta del 21 de enero de 2002, el Consejo autorizó al CCPC a efectuar una revisión pública sobre la “forma en que se define el alcance de un expediente de hechos” luego de que los cuatro expedientes de hechos pertinentes (Río Oldman II – SEM 97-006, Aves Migratorias – SEM 99-002, Minería en BC – SEM 98-004 y Tala en BC – SEM 00-004) se completaran. El razonamiento del Consejo para ello fue que una vez que los expedientes de hechos pertinentes se completaran, la revisión pública y posterior recomendación estarían sustentados en hechos reales.

El Consejo autorizó también al CCPC a que llevara a cabo una revisión pública sobre el requisito de que el Secretariado presentara a las Partes su plan de trabajo y diera oportunidad a que el mismo se comentara. Aunque el Consejo consideró que la revisión y recomendación también se beneficiarían si se esperara a que los cuatro expedientes de hechos se completaran, reconoció que la etapa de trabajo preliminar para la elaboración de los expedientes de hechos estaba casi concluida, por lo que la revisión podría basarse en experiencia real.

Luego de la respuesta del Consejo, el CCPC pidió al Consejo, por medio de su **Recomendación al Consejo 02-03 del 8 de marzo de 2002**, que reconsiderara su decisión de posponer la revisión pública sobre el asunto de limitar el alcance de los expedientes de hechos hasta que los expedientes de hechos pertinentes estuvieran concluidos, por las siguientes razones:

1. “La posposición contradice el espíritu y el propósito de la Resolución de Consejo 00-09 al eliminar una oportunidad para recibir aportaciones ciudadanas sobre este asunto tan importante, y
2. El CCPC considera que permitir que se desarrolle un expediente de hechos de esta manera restringida, carente de cualquier aportación ciudadana y revisión de las implicaciones y consecuencias de lo que será al menos un año y medio, es un cambio de facto a las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN*”.

Además, reconociendo su facultad en términos del artículo 16(4) del ACAAN de buscar las contribuciones ciudadanas sobre cualquier asunto, el CCPC destacó que preferiría proceder con la revisión pública del asunto de la limitación del alcance de los expedientes de hechos por medio del proceso de revisión establecido en la Resolución de Consejo 00-09.

El **12 de marzo de 2002**, luego de recibir carta del Consejo del 11 de febrero en que lo autoriza a efectuar la revisión pública de la instrucción del Consejo al Secretariado de dar a las Partes oportunidad de comentar sus planes de trabajo para cinco expedientes de hechos, el CCPC convocó a la presentación de comentarios públicos sobre este asunto, con fecha límite del 30 de abril de 2002.

El **10 de mayo de 2002**,¹ luego de efectuar una revisión pública sobre los planes de trabajo, el CCPC presentó su **Recomendación al Consejo 02-07** a la que el Consejo dio respuesta el **14 de junio de 2002**.²

No obstante, respecto de la “forma en que se define el alcance de los expedientes de hechos”, el **4 de julio de 2002** el CCPC se dirigió al Consejo respecto de su respuesta a la Recomendación 01-09 y reiteró su opinión de que el asunto ameritaba una revisión pública por las razones expresadas en su recomendación. El CCPC pidió al Consejo que reconsiderara su decisión de posponer la revisión pública hasta en tanto se completaran los expedientes de hechos pertinentes y que autorizara al CCPC a efectuar dicha revisión según se pidió en la Recomendación 02-03. El CCPC, en representación de la perspectiva ciudadana durante la Sesión de Consejo 2002, señaló que no debería esperarse uno o dos años más antes de emprender dicha revisión.

El **6 de diciembre de 2002**, luego de reconsiderar las diversas peticiones del CCPC,³ el Consejo continuó apoyando la revisión una vez completados los cuatro expedientes de hechos pertinentes, como lo expresó en su carta de fecha 11 de febrero y durante la Sesión de Consejo de junio de 2002. El Consejo consideró que proceder de esta forma resultaba la más adecuada y resultaría en el mayor valor agregado. En la misma carta, el Consejo informó al CCPC que, según la información proporcionada por el Secretariado, los cuatro expedientes de hechos del caso quedarían concluidos en 2003.

Los cuatro expedientes de hechos pertinentes fueron terminados y se hicieron públicos en agosto de 2003,⁴ lo que permitió que el CCPC iniciara oficialmente su revisión sobre el primer asunto planteado en la Recomendación al Consejo 01-09, es decir la forma en que se define el alcance de un expediente de hechos.

El **17 de julio de 2003** el CCPC solicitó comentarios públicos sobre el asunto. Con el fin de mejor informar el proceso de revisión, el CCPC encomendó al Instituto de Derecho Ambiental (*Environmental Law Institute*, ELI) la preparación de un informe para analizar las implicaciones legales y políticas en torno al caso. El CCPC pidió también comentarios públicos, con plazo límite al 8 de septiembre de 2003.

El **30 de julio de 2003**, el CCPC informó al Consejo que había iniciado una revisión pública sobre la forma en que se define el alcance de los expediente de hechos y sobre la revisión de la Resolución de Consejo 00-09. El CCPC incluyó

---

¹ La Recomendación al Consejo 02-07 del CCPC se comenta en el parágrafo 3.

² La respuesta del Consejo del 14 de junio de 2002 a la Recomendación 02-07 del CCPC se comentan en el parágrafo 7.

³ Recomendaciones 01-09 y 02-03 y cartas al Consejo de fechas 21 de enero y 4 de julio de 2002.

⁴ SEM-99-002, Aves Migratorias, se dio a conocer el 24 de abril de 2003; SEM-97-006, Río Oldman II se difundió al público el 11 de agosto de 2003; SEM-00-004, Tala en BC se difundió al público el 11 de agosto de 2003; SEM-98-004, Minería en BC difundió al público el 12 de agosto de 2003.

también un asunto adicional —“información suficiente”—, que consideró relacionado.

El CCPC informó al Consejo que el periodo de consulta pública concluiría el 8 de septiembre de 2003 y que los comentarios se resumirían y servirían como base para una reunión pública el 2 de octubre de 2003. El objetivo del CCPC, según se expresó en la carta, fue que los intercambios, junto con los resultados de las propias deliberaciones e interacciones del CCPC constituyeran la base para una Recomendación al Consejo sobre estos importantes asuntos. El CCPC indicó, por último, que consideraba que sería de gran utilidad si representantes de los tres gobiernos asistieran y participaran en la reunión pública, con fines de equilibrio y transparencia.

El 29 de septiembre de 2003 los representantes alternos, en nombre del Consejo, respondieron a la carta de invitación del CCPC, de fecha 30 de julio de 2003, e informaron al CCPC que no asistirían a la sesión. El razonamiento de esa decisión fue que “la consulta del CCPC sobre asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 es específicamente una revisión pública de estos asuntos y es importante que la consulta represente los puntos de vista de la ciudadanía y no los de las Partes.” Indicaron también que los comentarios de las Partes se harían luego de que se presentara alguna recomendación del CCPC.

El 2 de octubre de 2003 el CCPC llevó a cabo la reunión pública sobre el informe preliminar que preparó ELI para el CCPC, que analiza el aspecto de la limitación del alcance de los expedientes de hechos y los que constituye “información suficiente” en respaldo de una afirmación de que una de las Partes está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Se invitó a los participantes a que hicieran contribuciones con respecto a estos asuntos, además de respecto de la operación de la Resolución de Consejo 00-09.

El 30 de octubre de 2003 el CCPC entregó al Consejo un ejemplar del informe final, que incorporó los comentarios recibidos durante la reunión pública del 2 de octubre de 2003, además del análisis del CCPC.

El 17 de diciembre de 2003, luego de efectuar una revisión pública de los asuntos planteados, el CCPC presentó su **Recomendación al Consejo 03-05**,⁵ en la que se hace una firme recomendación respecto de 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 Consejo respondió el 3 de junio de 2004.⁶

Parágrafo 3

“Toda asesoría que el CCPC proporcione al Consejo deberá estar apoyada en una argumentación razonada”

⁵ La Recomendación al Consejo 03-05 del CCPC se comenta en el parágrafo 3.

⁶ La respuesta del Consejo a la Recomendación 03-05 se comenta en el parágrafo 7.

El párrafo 3 de la Resolución de Consejo 00-09 requiere que el CCPC apoye con argumentación razonada sus recomendaciones al Consejo respecto de asuntos relacionados con la aplicación y desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del Acuerdo para los cuales se haya efectuado una revisión pública.

Luego de la revisión pública del CCPC de los asuntos planteados en las recomendaciones al Consejo 01-09 y 02-03, el CCPC aprobó las recomendaciones al Consejo 02-07 y 03-05, que se analizan a continuación.

El **10 de mayo de 2002**, luego de efectuar una revisión pública del primer asunto, el CCPC transmitió la **Recomendación al Consejo 02-07**, que recomienda que el Consejo se abstenga en el futuro de incluir el requisito de que el Secretariado permita a las Partes la oportunidad de comentar sobre sus planes generales de trabajo. El CCPC apoyó esta recomendación con una página de razones, derivadas de un análisis de los comentarios públicos y recomendaciones previas del CCPC, relacionadas con los efectos en la independencia del Secretariado, el posible efecto en los calendarios y la transparencia. Para información del Consejo, el CCPC anexó a su Recomendación un resumen de los comentarios recibidos durante la revisión pública.

El **17 de diciembre de 2003** el CCPC presentó su **Recomendación al Consejo 03-05** luego de haber efectuado una revisión pública sobre la limitación del alcance de los expedientes de hechos, posteriormente a que los cuatro expedientes de hechos pertinentes se dieron a conocer, como lo autorizó el Consejo. El CCPC decidió también por iniciativa propia incluir en la revisión pública la revisión de la operación de la Resolución de Consejo 00-09. Como preparación para esta revisión el CCPC encomendó a ELI la elaboración de un informe de antecedentes sobre dos asuntos:

1. Limitación del alcance de los expedientes de hechos y, como agregado, el tema original de lo que constituye “información suficiente” en apoyo a un alegato de omisiones en el cumplimiento efectivo, y
2. Revisión de la Resolución de Consejo 00-09.

En cuanto a la limitación del alcance de los expedientes de hechos, el CCPC hizo una firme recomendación de que el Consejo se abstuviera en el futuro de limitar el alcance de los expedientes de hechos. El Comité respaldó esta recomendación señalando que la intervención del Consejo en el proceso de investigación factual mina la independencia del Secretariado, la credibilidad del proceso, la facultad de los expedientes de hechos para abordar los asuntos planteados por los peticionarios y toda posible evidencia de omisiones generalizadas en la aplicación. El CCPC argumentó también que la restricción de los expedientes de hechos a la exploración de instancias específicas podría facilitar el que las Partes invocaran otras excepciones del Acuerdo para excluir elementos de un expediente de hechos, al tiempo que posiblemente incrementaría las cargas financieras y de recursos humanos para los peticionarios.

En cuanto a los otros asuntos abordados en la recomendación al Consejo 03-05, se plantearon más conclusiones que recomendaciones. Sobre el aspecto de lo que constituye “información suficiente” en apoyo a un alegato de omisiones en la aplicación efectiva, 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.”

En su recomendación, el CCPC comentó también, al paso, que “surge la idea de que el Consejo enfrenta un conflicto de intereses”, asunto de preocupación para la ciudadanía. En la perspectiva del CCPC ello se consideró de interés suficiente como para ameritar ulterior análisis. Luego de dicho análisis, el CCPC informó al Consejo que elaborarían una opinión sobre la mejor forma de proceder para abordar este asunto y elaborarían una recomendación pertinente al Consejo.

Por último, respecto de la Resolución de Consejo 00-09, se manifestó que 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.”

En sus recomendaciones 02-07 y 03-05 el CCPC sustentó sus recomendaciones con argumentación razonada. La Recomendación 01-09 fue, en efecto, una solicitud por parte del CCPC para llevar a cabo una revisión pública y no fue apoyada por una argumentación razonada en detalle. Además, algunos elementos de la Recomendación al Consejo 03-05 reflejan las opiniones del CCPC más que una recomendación al Consejo que éste pueda considerar al tomar una decisión.

Parágrafo 4

“Las Partes, por medio del Consejo, deberán considerar la asesoría del CCPC al tomar decisiones relacionadas con los artículos 14 y 15 del Acuerdo y deberán hacer público el razonamiento que las condujo a dichas decisiones, lo cual llevará a la conclusión del proceso.”

La Resolución de Consejo 00-09 establece que el Consejo deberá considerar las recomendaciones del CCPC en su toma de decisiones respecto de los artículos 14 y 15. El CCPC ha presentado al Consejo recomendaciones en estos asuntos desde que se aprobó la Resolución de Consejo 00-09. El CCPC proporcionó al Consejo recomendaciones sobre el alcance de los expedientes de hechos y la preparación de planes de trabajo para la elaboración de dichos expedientes en diferentes ocasiones.

Las recomendaciones se relacionan con asuntos relacionados con que el Secretariado otorgue a las Partes la oportunidad de comentar sobre los planes de trabajo para la elaboración de los expedientes de hechos (Recomendación al Consejo 02-07), la limitación de los expedientes de hechos, la información suficiente y la revisión de la Resolución de Consejo 00-09 (Recomendación al Consejo 03-05).

El Consejo consideró la Recomendación del CCPC 02-07 y respondió el **14 de junio de 2002**. En su carta al CCPC el Consejo clarifica sus intenciones respecto de los planes de trabajo; explica que la presentación de planes de trabajo a las Partes ayuda en la obtención de la información necesaria y hace expedito el proceso de recopilación informativa. El Consejo destacó también que los planes de trabajo proporcionan a las Partes la información sobre la naturaleza de la información que se busca en un proceso particular de expediente, así como la oportunidad de identificar los contactos adecuados. El Consejo se comprometió a hacer públicos los comentarios que las Partes hagan en este proceso. El Consejo instruyó también al Secretariado a transmitir los comentarios públicos al CCPC, al igual que al Consejo, de modo que el CCPC pueda considerarlos al ofrecer futuras recomendaciones.

El CCPC, por último, proporcionó al consejo la Recomendación 03-05 el 17 de diciembre de 2003. El Consejo respondió el 3 de junio de 2004 y abordó los tres asuntos del CCPC:

- La forma en que se define el alcance de un expediente de hechos.
- Lo que constituye información suficiente.
- La revisión de la Resolución de Consejo 00-09.

Respecto de la forma en que se define el alcance de un expediente de hechos, el Consejo explicó que con frecuencia hace deferencia al Secretariado en el contexto del proceso de las peticiones, pero que ha determinado que en algunas instancias es necesario y apropiado que el Consejo emita una decisión sobre un

expediente de hechos que difiera de la recomendación del Secretariado. En dichos casos, el Consejo se ha propuesto presentar con claridad su razonamiento en el contexto de la Resolución de Consejo pertinente o en un acta resumida.

En cuanto al asunto de la “información suficiente” el Consejo recordó al CCPC que, incluso si el artículo 14(1) designa al Secretariado para que determine si una petición satisface los criterios del artículo 14(1), es responsabilidad última del Consejo, en su calidad de institución gobernante de la CCA, el interpretar los términos del ACAAN (véase el artículo 10(1)(d)).

En cuanto a los calendarios de las revisiones públicas del CCPC, el Consejo reiteró su opinión de que esperar hasta la conclusión de los cuatro expedientes de hechos pertinentes resulta la mejor forma de proceder. En opinión del Consejo, sólo después de que se completen se dispondrá de la información necesaria para efectuar su revisión de la Resolución de Consejo 00-09.

Por esa razón, como lo establece el párrafo 4, el Consejo ha hecho públicos su razonamiento y decisiones sea en cartas al CCPC, sea en reuniones en persona con el Comité, en el texto de las resoluciones de Consejo o en actas resumidas, que están disponibles al público.

Parágrafo 5(a):

“El CCPC llevará a cabo una revisión de los antecedentes de la aplicación práctica de las peticiones que se han hecho en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo, incluidas todas las actividades realizadas para aplicar dichos artículos, y proporcionará un informe en el que identifique las experiencias adquiridas.”

Como lo establece el párrafo 5(a) de la Resolución de Consejo 00-09, el CCPC emprendió una revisión de los antecedentes de las peticiones presentadas en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN y presentó al Consejo su informe final *Lecciones aprendidas* con fecha **6 de junio de 2001**.

El informe *Lecciones aprendidas* contiene un panorama general del proceso de peticiones ciudadanas en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN, un análisis de los dos expedientes de hechos que se habían concluido en el momento en que se emprendió la revisión, un resumen de los comentarios públicos recibidos por el CCPC respecto del proceso de los artículos 14 y 15, y las conclusiones del CCPC.

Resumen de los expedientes de hechos BC Hydro y Cozumel

Los dos expedientes de hechos discutidos en el informe *Lecciones aprendidas* del CCPC son los que el Secretariado había completado en el momento en que el informe fue escrito. El CCPC consideró que, en ambas instancias, el

procedimiento seguido se apegó a las *Directrices* e instrucciones dadas por el Consejo al Secretariado.

BC Hydro

La petición fue presentada por Sierra Legal Defence Fund y Sierra Club Legal Defence Fund en abril de 1997. La petición argumenta que Canadá incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca contra la empresa BC Hydro ya que ésta omitió la obtención del permiso requerido para la alteración, disrupción o destrucción de hábitat de los peces. En su respuesta (de julio de 1997) Canadá explica las razones por las que considera que no se produjo la presunta infracción por parte de BC Hydro, Canadá no incurrió en omisiones en la aplicación de su legislación ambiental y en el caso se emitieron los permisos y órdenes pertinentes. El Secretariado recomendó la preparación de un expediente de hechos en abril de 1998 respecto de la presunta violación del artículo 35(1) de la *Ley de Pesca* (sin incluir otras infracciones planteadas por los peticionarios). El Secretariado recopiló información con los métodos previstos al igual que de fuentes pertinentes, además de preparar un documento de Alcance de Investigación con el fin de centrar el proceso previo a la finalización del expediente de hechos.

En el informe *Lecciones aprendidas*, el CCPC concluye que el expediente de hechos *BC Hydro*, a pesar de sus limitaciones, resultó una valiosa fuente de opinión experta; una explicación clara de la *Ley Canadiense de Evaluación Ambiental* y su proceso de toma de decisiones así como otras directrices; que el proceso de elaboración del expediente alentó la participación ciudadana, y que el proceso haya impulsado “una mayor transparencia de parte de algunas autoridades gubernamentales y autoridades encargadas de tomar decisiones con respecto a estos proyectos de BC Hydro.”

Terminal portuaria Cozumel

Varias organizaciones no gubernamentales (ONG) presentaron la petición alegando que México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al aprobar el proyecto de terminal portuaria sin el requisito de una Evaluación de Impacto Ambiental completa para todo el proyecto. Los peticionarios argumentaron también que las actividades autorizadas resultarían en destrucción del hábitat de algunas especies. La respuesta de México fue que la petición era improcedente debido a que los acontecimientos ocurrieron antes de que el ACAAN entrara en vigor y los peticionarios no agotaron los recursos administrativos disponibles en la legislación mexicana. El Consejo ordenó al Secretariado la preparación de un expediente de hechos con inclusión de hechos relevantes anteriores a enero de 1994.

En su informe *Lecciones aprendidas*, el CCPC concluyó que el expediente de hechos resultó en un resumen claro de los argumentos de las partes implicadas y la legislación pertinente, sin que se haya alcanzado una conclusión sobre la aplicación efectiva de las leyes pertinentes.

Identificación de lecciones aprendidas

El CCPC recibió numerosos comentarios públicos respecto de los artículos 14 y 15 relacionados principalmente con cuestiones de la oportunidad, la transparencia y la efectividad del proceso de las peticiones. El CCPC destacó algunos de los asuntos:

Plazos

Respecto de la cuestión de los calendarios, una de las conclusiones que se sacó fue que deben especificarse con claridad los plazos límite con que operarán el Secretariado y el Consejo. En particular, es necesario acotara con límites de tiempo la revisión por parte del Secretariado de si una petición cumple con los términos del artículo 14 y la respuesta de la Parte, así como la preparación del expediente de hechos en sus versiones preliminar y final. El informe sugirió que se limite también el tiempo en que el Consejo recomienda la elaboración de un expediente de hechos.

El informe del CCPC, además, se manifestó contra el periodo de 30 días (periodo de “bloqueo”) en que el Secretariado retiene sin dar a conocer al público su recomendación al Consejo, con el argumento de que ello mina el propósito del proceso de peticiones. Asimismo, el informe considera que los recursos del Secretariado son insuficientes, lo que afecta la eficiencia y oportunidad del proceso.

Transparencia

En cuanto a la transparencia del proceso de peticiones, el informe consideró que “los expedientes de hechos deben hacerse públicos y exponer con claridad las conclusiones y recomendaciones” y que estos últimos deben divulgarse al público tan pronto como se elaboren. El informe expresó preocupaciones respecto de un posible abuso de las disposiciones sobre confidencialidad, lo que desalentaría la participación ciudadana. Además, el informe identificó también preocupaciones acerca de la imposibilidad de los peticionarios para ofrecer comentarios sobre la versión preliminar de los expedientes de hechos y la discrecionalidad absoluta del Consejo en las instrucciones al Secretariado respecto de si preparar o no un expediente de hechos.

Efectividad

El informe, por último, expresa inquietud respecto de la efectividad del proceso de peticiones, en la medida en que los peticionarios no tienen la facultad directa para actuar en materia de aplicación de la legislación ambiental del país Parte, sino que deben esperar a que la Parte actúe respecto del expediente y proceda en términos de otros mecanismos de aplicación o disposiciones sobre solución de controversias del ACAAN. El informe hizo una serie de recomendaciones sobre posibles formas de remediar esta preocupación. Asimismo, el informe

expresó preocupación por la falta de un proceso de apelación cuando el Consejo decide no recomendar la elaboración de un expediente de hechos y algunos de los participantes manifestaron también inquietud por la falta conclusiones o recomendaciones sobre acciones posteriores al expediente de hechos.

Conclusiones

El CCPC presentó las cinco principales conclusiones y recomendaciones al final del informe, mismas en las cuales procuró abordar los asuntos que le fueron remitidos por el Consejo el **13 de octubre de 2000**.

En primer término, el CCPC concluyó que el proceso de petición ciudadanas “*constituye un elemento indispensable para lograr las metas del ACAAN.*” Algunas de las formas que caracterizan dicha función esencial son: (a) el proceso ha sido utilizado por las ONG de los países del ACAAN con fines de aplicación efectiva de la legislación ambiental; (b) Las Partes han respondido cuando una petición así lo ha requerido; (c) las investigaciones sobre las acciones cuestionadas han servido como incentivos para que la Parte involucrada tome medidas conducentes al cumplimiento de su legislación; (d) la elaboración de los expedientes de hechos permite fomentar la participación ciudadana y de expertos; (e) el proceso ofrece oportunidades de compromiso y solución de controversias y centra la atención del público.

Segundo, el CCPC concluyó que el Secretariado debe mantener su independencia en relación con las peticiones, lo adecuado de la información, las respuestas, recomendaciones al Consejo y elaboración de expedientes de hechos; para ello, el Secretariado debe contar con los recursos adecuados.

Tercero, el CCPC consideró que el proceso de revisión de las peticiones debe ser expedito si se quiere que sea efectivo, para lo que deben asignarse suficientes recursos para el manejo de la revisión de las peticiones en términos de los artículos 14(1) y (2), así como en otros pasos del proceso, como las respuestas de la Parte y las recomendaciones al Consejo. El CCPC ofreció ejemplos de calendarios que podrían emplearse para limitar las diferentes etapas del proceso de peticiones.

Cuarto, el proceso de peticiones ciudadanas debe caracterizarse por un “proceso de toma de decisiones abierto, fundamentado y razonado”. El CCPC sugirió que el Consejo debe respaldar con un razonamiento sustantivo toda decisión en el sentido de no aceptar una recomendación del Secretariado. El CCPC hizo también las siguientes sugerencias para alcanzar esta meta: (a) la información nueva en la respuesta de la Parte debe entregarse a los peticionarios y se les debe otorgar la posibilidad de respuesta; (b) el Secretariado deberá informar al peticionario cuando refiere un asunto y hace una recomendación al Consejo respecto de un expediente de hechos, además de

que el periodo de 30 días de “bloqueo de la información” debe eliminarse o reducirse, al tiempo que se faculta al Secretariado para indicar su razonamiento para hacer una recomendación, y (c) si una Parte proporciona información adicional al Consejo, la misma debe comunicarse a los peticionarios, a los que se debe otorgar la oportunidad de presentar una breve réplica por escrito si así lo deciden.

Quinto, el CCPC presenta una forma posible para abordar las acciones a emprender como seguimiento a la elaboración de un expediente de hechos con el fin de alentar el monitoreo de una omisión de la Parte en la aplicación de su legislación ambiental, por ejemplo mediante el requisito de que la Parte informe sobre las acciones tomadas, si alguna, para abordar los asuntos del expediente de hechos en un plazo de 12 meses u otro plazo razonable. Se sugirió también que dicho informe se haga público y que los miembros del CCPC estén facultados para revisarlo y ofrecer comentarios.

Respuesta del Consejo al informe *Lecciones aprendidas*

El Consejo de la CCA dio respuesta al informe *Lecciones aprendidas* en tres ocasiones por separado: la Resolución de Consejo 01-06, y cartas de fechas 6 de marzo y 14 de junio de 2002.⁷

Parágrafo 5(b):

“A fin de orientar al CCPC en el desempeño de dicha revisión, el Consejo ofrecerá al CCPC un memorando de referencia u otra información en la que identifique los asuntos que las Partes han planteado en relación con peticiones específicas.”

El Consejo de la CCA proporcionó al CCPC un memorando, de fecha **13 de octubre de 2000**, como guía para su revisión de los antecedentes del proceso de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15, incluidas las acciones emprendidas para su aplicación. El Consejo requirió “que el CCPC realice una revisión, en consulta con las Partes, el peticionario y el Secretariado, de cada una de las peticiones en las que el proceso ha concluido.” El Consejo refirió los siguientes asuntos para consideración en un informe de lecciones aprendidas:

- a) Información suficiente para permitir al Secretariado la revisión de una petición en términos del artículo 14(1)(c).
- b) El proceso seguido por el Secretariado en la recopilación informativa para la preparación del expediente de hechos.
- c) Plazos para la difusión pública de la información no confidencial.
- d) Designación de información confidencial o privada en relación con el proceso de los artículos 14 y 15.

---

⁷ La Resolución de Consejo 01-06, y las cartas de fechas 6 de marzo y 14 de junio de 2002 en respuesta al informe de Lecciones Aprendidas se comentan en el parágrafo 7.

Parágrafo 6

“En tanto el Consejo adopta cualquier decisión final, el Secretariado continuará aplicando el procedimiento de manera expedita a toda petición sobre asuntos de aplicación de la ley, en términos del Acuerdo y de las actuales Directrices;”

A partir de la aprobación de la Resolución de Consejo 00-09 y de acuerdo con su parágrafo 6, el Secretariado se ha empeñado en procesar de modo más expedito las peticiones sobre asuntos de aplicación, en términos del Acuerdo y de las Directrices. Se aplicó un proceso interno de orientación para simplificar el proceso de peticiones ciudadanas. El tiempo promedio requerido por el Secretariado para evaluar una petición en términos de los artículos 14(1) y 14(2) se ha reducido de aproximadamente 225 días a 37 días desde 2001. El tiempo promedio requerido para presentar una recomendación al Consejo en términos del artículo 15(1) ha disminuido también de aproximadamente 490 días a 245.

El Secretariado ha continuado procesando las peticiones ciudadanas y la elaboración de los expedientes de hechos de una manera expedita. Desde la aprobación de la Resolución de Consejo 00-09 el 13 de junio de 2000, el Secretariado ha elaborado ocho expedientes de hechos, seis de los cuales fueron publicados y difundidos en 2003.

Parágrafo 7

“Cualquier decisión que el Consejo tome, luego de recibir la asesoría del CCPC, deberá estar acompañada de una explicación por escrito de las Partes, misma que se hará pública;”

A partir de la adopción de la Resolución de Consejo 00-09 el 13 de junio de 2000, el CCPC ha presentado al Consejo diversas recomendaciones respecto de la aplicación y desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del Acuerdo.⁸

Este párrafo requiere que el Consejo explique por escrito, a través de las Partes, y haga pública toda decisión tomada por el Consejo a la que precedió una recomendación del CCPC. A continuación se presenta una cronología de las recomendaciones del CCPC al Consejo a las que ha seguido una decisión del Consejo y las respuestas del Consejo correspondientes, desde la adopción de la Resolución de Consejo 00-09.

---

⁸ **Recomendación al Consejo 01-07** Peticiones Ciudadanas en Asuntos de Aplicación en términos de los Artículos 14 y 15 del ACAAN, 23/10/2001; **Recomendación al Consejo 01-09** Solicitud para llevar a cabo una revisión pública de dos asuntos relacionados con la aplicación y el desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 del ACAAN, 30/11/2001; **Recomendación al Consejo 02-03** Revisión pública de los asuntos relativos a la aplicación y desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15, 8/03/2002; **Recomendación al Consejo 02-07** Planes de trabajo sobre expedientes de hechos de las peticiones conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 10/05/2002; **Recomendación al Consejo 03-05** 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, 17/12/2003.

En su informe *Lecciones aprendidas*, el CCPC incluyó una sección en la que presenta sus conclusiones y algunas recomendaciones al Consejo. En general, el CCPC reconoce la importancia de mantener la independencia y recursos del Secretariado, así como hacer más expedito el proceso de revisión de las peticiones ciudadanas. El CCPC consideró también que el proceso de toma de decisiones por parte del Consejo debe ser “abierto, fundamentado y razonado” y que el Consejo considere la adopción de algún tipo de medida de seguimiento para monitorear las actividades de la parte involucrada luego de la elaboración de un expediente de hechos.

El Consejo acordó considerar “de manera expedita” las siguientes recomendaciones específicas “según lo considere apropiado”:

- “...cuando la respuesta de la Parte incluye información nueva, que no figuraba en la petición original, debería darse a los peticionarios esta información y ofrecerles una breve oportunidad de responder. Se debería dar al peticionario un periodo de hasta 30 días para este fin.”
- “...si una Parte decide presentar información adicional directamente al Consejo como reacción a una (...) recomendación del Secretariado [sobre un expediente de hechos], los peticionarios deberían estar enterados, y, si lo solicitan, debería permitírseles presentar una breve respuesta por escrito en referencia a dicha información de forma que el Consejo pueda adoptar una decisión mejor fundamentada sobre la recomendación del Secretariado.”
- “A efecto de responder a la preocupación del (...) monitoreo [es decir el seguimiento de los expedientes de hechos], una opción podría ser que, en un tiempo razonable (pudiendo ser no mayor a un año), a partir de la publicación de un expediente de hechos, conforme lo autorice el Consejo, la Parte afectada informe a la CCA de las acciones, si las hay, aplicadas para atender los asuntos planteados en ese expediente de hechos. Dicho informe estaría haciéndose público en el siguiente informe anual de la CCA, dando previamente a los miembros del CCPC una oportunidad para revisarlo y proporcionar sus comentarios al proyecto de informe anual de la CCA en conformidad con el artículo 16(6) del ACAAN.”
- “[con respecto a la] información confidencial, creemos que todo derecho de una Parte a invocar este recurso contra la divulgación de información debe estar rigurosamente acotado y limitado a los casos expresamente autorizados por el artículo 39 del ACAAN...”.

En seguida se resumen las tres ocasiones en que, por separado, el Consejo de la CCA respondió por escrito al informe *Lecciones aprendidas*:

En primer término, el Consejo aprobó la **Resolución de Consejo 01-06 el 29 de junio de 2001**, en la cual se reforma la sección 10.2 de las *Directrices para la Presentación de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*. Esta resolución dispone que la notificación y las razones del Secretariado para recomendar la elaboración de un expediente de hechos “se pongan en el registro al que se alude en la sección 15 de las

Directrices y en el archivo público que se menciona en el sección 16 de las mismas” cinco días hábiles después de que el Secretariado notifique al Consejo. Asimismo, el Consejo se comprometió a hacer una declaración pública con sus razones si vota por la no preparación de un expediente de hechos, además de a “realizar sus mejores esfuerzos y a estimular a que el Secretariado haga lo consecuente” con el fin de asegurar que las peticiones se procesen de manera oportuna, que permita que se completen en no más de dos años luego de que se reciba la petición. El Consejo acordó, además, considerar otros asuntos tratados en el informe.

Segundo, el Consejo dio respuesta en carta de fecha **6 de marzo de 2002**. El Consejo respondió a las recomendaciones sobre un proceso abierto y transparente reconociendo que ello podría implicar una “negociación” entre la necesidad de un proceso oportuno y eficiente y el deseo de transparencia. El Consejo consideró que la puesta en práctica de dichas recomendaciones no resultaría en un adecuado equilibrio entre ambas ideas, en particular si se considera el largo plazo necesario para completar el proceso. El Consejo expresó también inquietud respecto de la posibilidad de que los intercambios entre el Secretariado, una determinada Parte y los peticionarios pudiera resultar en un proceso de peticiones de mayor confrontación.

Respecto de la recomendación relacionada con la rendición de cuentas de las Partes, el Consejo destacó en varias ocasiones⁹ que el ACAAN establece el final del proceso “con la elaboración y potencial difusión del expediente de hechos final.” El Consejo destacó, además, que se dispone de mecanismos en cada uno de los países para ayudar a asegurar el cumplimiento de los compromisos, y que toda acción de seguimiento que se tome en respuesta a la elaboración de un expediente de hechos es “un asunto de política interna”. El Consejo no abordó la cuarta recomendación, relacionada con la confidencialidad de la información, debido a que tenía la impresión de que el CCPC ya no lo consideraba un asunto. Durante la reunión en persona entre los representantes alternos y el CCPC en marzo de 2002, el CCPC informó al Consejo que la confidencialidad seguía siendo un asunto de su preocupación.

En carta del **22 de abril de 2002**, el CCPC revisó una recomendación previa relacionada con el mecanismo de seguimiento al proceso de los expedientes de hechos. El CCPC recomendó alentar a la Parte mencionada en la petición, respecto de la cual se preparó el expediente de hechos, a presentar por escrito en un periodo razonable de tiempo (por ejemplo 12 meses) un resumen de los acontecimientos, si alguno, relacionados con los asuntos tratados en el expediente de hechos y las actividades, si alguna, que la Parte hubiera emprendido. Se recomendó también que dicho informe se hiciera público.

El Consejo envió otra carta al CCPC el **14 de junio de 2002**, en la cual aborda el asunto de una posible etapa de seguimiento posterior a la difusión del expediente de hechos, además de la confidencialidad de la información.

---

⁹ Cartas al CCPC de fechas 6 de marzo, 14 de junio y 6 de diciembre de 2002.

El Consejo reiteró que el proceso de peticiones concluye con la elaboración y posible difusión del expediente de hechos y toda acción de seguimiento emprendida por una Parte es un asunto de política interna. En casos en que el expediente de hechos establece hechos que requieren la atención de la Parte, el Consejo expresó su apoyo a una decisión de dicha Parte para proporcionar información de seguimiento “de una manera compatible con sus prácticas internas.”

En lo que respecta al asunto de la confidencialidad, el Consejo destacó que el informe del CCPC se refirió únicamente al artículo 39 como disposición pertinente en el asunto, aun si son dos otros los artículos relevantes: artículo 21 (disposición sobre información) y artículo 42 (seguridad nacional). Se enfatizó también la importancia de la transparencia y la necesidad de que la Parte proporcione la información requerida por el Secretariado de acuerdo con las disposiciones del ACAAN. En su respuesta, el Consejo mencionó también el informe entonces en preparación por parte del Secretariado cuyo objetivo era resumir las leyes y reglamentos de las tres Partes, en un intento de ayudar a abordar los asuntos de información confidencial que pudieran surgir. Dicho informe se publicó el 7 de febrero de 2003.

El **23 de octubre de 2001**, el CCPC transmitió su **Recomendación al Consejo 01-07** respecto de las peticiones ciudadanas sobre asuntos de aplicación en términos de los artículos 14 y 15 del ACAAN. En su recomendación, el CCPC expresa su frustración por tener una vez más que hacer recomendaciones sobre asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 dado que “los procedimientos acordados con anterioridad son ignorados o soslayados”.

El **30 de noviembre de 2001** se transmitió la **Recomendación al Consejo 01-09**, en la que el CCPC solicita la realización de una revisión pública de dos asuntos:

1. la limitación del alcance de los expedientes de hechos y
2. el requisito de que el Secretariado otorgue a las Partes la posibilidad de comentar sobre su plan de trabajo.

El **21 de enero de 2002** el CCPC envió una carta al Consejo expresando su deseo de una respuesta positiva a su Recomendación 01-09 pero no ofreció argumentos adicionales en apoyo a su solicitud. El **11 de febrero de 2002**, el Consejo autorizó al CCPC a llevar a cabo una revisión pública de los dos asuntos referidos en la Recomendación 01-09 luego de que se completaran los cuatro expedientes de hechos en elaboración por parte del Secretariado en ese momento.¹⁰ El Consejo pidió también que la primera referencia fuera al “asunto de limitar el alcance de un expediente de hechos”.

---

¹⁰ Tala en BC L (SEM-00-004), Minería en BC (SEM-98-004), Aves Migratorias (SEM-99-002) y Río Oldman II (SEM-97-006).

El **8 de marzo de 2002** el CCPC aprobó su **Recomendación al Consejo 02-03** y recomendó que el Consejo reconsiderara su decisión de posponer toda revisión pública del asunto de limitar el alcance de los expedientes de hechos hasta que se concluyera la elaboración de los expedientes de hechos en curso.

El mismo 8 de marzo de 2002 el CCPC proporcionó la **Recomendación al Consejo 02-07** respecto del asunto de los planes de trabajo relacionados con las peticiones en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

El Consejo consideró la Recomendación 02-07 del CCPC y respondió el **14 de junio de 2002**. En su carta al CCPC el Consejo clarifica su intención respecto de los planes de trabajo. El Consejo explicó que al proporcionar planes de trabajo a las Partes se les ayuda en la obtención de la información necesaria haciendo más expedito el proceso de recopilación informativa. Los planes de trabajo brindan también a las Partes notificación sobre la naturaleza de la información que se busca en un proceso particular de expediente de hechos, así como la oportunidad de identificar los contactos necesarios. El Consejo se comprometió a que los comentarios que hagan las Partes en este proceso estén a plena disposición del público. El Consejo dio también instrucciones al Secretariado para que los comentarios públicos se transmitan al CCPC y al Consejo, de modo que el CCPC pueda considerarlos al elaborar futuras recomendaciones.

El **6 de diciembre de 2002**, luego de considerar las diversas solicitudes del CCPC,¹¹ el Consejo mantuvo su opinión de que la revisión pública se efectuara una vez concluidos los cuatro expedientes de hechos pertinentes, como se expresó en la carta del Consejo de fecha 11 de febrero de 2002, al igual que durante la Sesión de Consejo de junio de 2002. El Consejo consideró que proceder de esta forma resultaba la más adecuada y la que ofrecería mayor posibilidad de valor agregado. En esta misma carta el Consejo informó al CCPC que, según la información proporcionada por el Secretariado, los cuatro expedientes de hechos quedarían concluidos en 2003.

En esta misma carta el Consejo revisó una vez más la cuestión del monitoreo y seguimiento de los expedientes de hechos. Una vez más, el Consejo manifestó su acuerdo con el CCPC de que en algunas instancias un expediente de hechos puede contener información que requiera la atención de la Parte. No obstante, en términos del ACAAN, el proceso de peticiones de los artículos 14 y 15 concluye con la preparación y potencial publicación del expediente de hechos y, por tanto, todo seguimiento que una Parte decida dar es una cuestión de política interna.

El 17 de diciembre de 2003, el CCPC presentó la Recomendación al Consejo 03-05 luego de realizar una revisión pública sobre la limitación del alcance de los

---

¹¹ Recomendaciones 01-09 y 02-03 del CCPC y cartas al Consejo de fechas 21 de enero y 4 de julio de 2002.

expedientes de hechos. El Consejo respondió el 3 de junio de y abordó las tres cuestiones planteadas por el CCPC:

- La forma en que se define el alcance de un expediente de hechos.
- Qué constituye información suficiente.
- La revisión de la Resolución de Consejo 00-09.

Respecto de la forma en que se define el alcance de un expediente de hechos, el Consejo explicó que con frecuencia hace deferencia al Secretariado en el contexto del proceso de peticiones, pero que ha determinado que en algunas instancias ha resultado necesario y apropiado que el Consejo adopte una decisión sobre un expediente de hechos que difiere de la recomendación del Secretariado. En tales casos, el Consejo se ha propuesto presentar con claridad su razonamiento en el texto de la Resolución de Consejo pertinente o en un acta resumida.

En el tema de la “información suficiente” el Consejo recordó al CCPC que incluso cuando el artículo 14(1) asigna al Secretariado la determinación de si una petición cumple con los criterios del artículo 14(1), corresponde al Consejo en última instancia, como institución rectora de la CCA, la responsabilidad de interpretar el ACAAN (véase el artículo 10(1)(d)).

Respecto de la oportunidad de la revisión pública del CCPC, el Consejo reiteró su convicción de que esperar a la conclusión de los cuatro expedientes de hechos pertinentes resulta el procedimiento más adecuado. En la perspectiva del Consejo, sólo después de que estos expedientes de hechos se completen se contará con la información adicional necesaria para efectuar la revisión de la Resolución de Consejo 00-09.

Parágrafo 8

“El Consejo revisará en dos años la forma en que esta resolución ha operado.”

El parágrafo 8 de esta resolución requiere que el Consejo revise la operación de la resolución luego de dos años. Aun cuando es preciso reconocer que dicho plazo se cumplió en la Sesión de Consejo de 2002, el Consejo consideró que resultaba esencial que la revisión pública del CCPC de los asuntos planteados en la Resolución de Consejo 00-09 se completara antes de que el Consejo pudiera emprender la revisión de la Resolución de Consejo 00-09.

Por ello, en marzo de 2004 finalizó dicho proceso y dio inicio la revisión de la Resolución de Consejo 00-09.