

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental
de América del Norte**

**Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1)
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

Peticionarios: Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C.
Conservación de Mamíferos, A.C.
Parte: Canadá
Petición original: 26 de junio de 2007
Fecha de la determinación: 13 de julio de 2007
Núm. de petición: SEM-07-003 (Cacería de focas)

I. INTRODUCCIÓN

El 26 de junio de 2007, Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) y Conservación de Mamíferos, A.C. (COMARINO) (los “Peticionarios”) presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“Secretariado”) una petición ciudadana de conformidad con el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o “Acuerdo”). Los Peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la cacería anual de focas arpa fuera de la costa este de Canadá.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-07-003 (Cacería de focas) no cumple con todos los requisitos del Artículo 14(1) y a continuación expone las razones de su determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que Canadá, en particular el Departamento de Pesca y Océanos,¹ está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 2(1) de la Ley Canadiense de Protección Ambiental (*Canadian Environmental Protection Act, 1999* – CEPA)² y del preámbulo de la Ley de Océanos de Canadá (*Oceans Act*)³ al no aplicar el principio precautorio durante el establecimiento de la cuota anual para la caza de focas arpa, y al permitir que durante cuatro de los últimos cinco años se excediera tal cuota.⁴

Asimismo, según los Peticionarios, Canadá no está implementando el principio precautorio al fijar el Total de Captura Permitida por encima del rendimiento sustentable

¹ Petición, p. 1.
² *Ibid.*, pp. 2-3.
³ *Ibid.*, pp. 3-4.
⁴ *Ibid.*, pp. 6-10.

(cifra de restitución);⁵ al hacer caso omiso de la incertidumbre en los datos científicos disponibles cuando establece la cuota de reemplazo con base en el estimado medio sin reconocer que el número “verdadero” tiene una probabilidad de 50% de estar por debajo o por encima de este cálculo;⁶ al extender la fecha de cierre de la cacería después de que las autoridades tuvieron conocimiento de haberse alcanzado el Total de Captura Permitida;⁷ y al permitir que siguiera adelante la cacería de focas a pesar de la amplia preocupación por el efecto de la disminución de la capa de hielo necesaria para la supervivencia de crías de focas arpa.⁸

Los Peticionarios sostienen además que la vasta mayoría de los cazadores no siguen al pie de la letra las disposiciones legislativas que prescriben los instrumentos y métodos para matar focas (artículos 28 y 29 del Reglamento de Mamíferos Marinos [*Marine Mammals Regulations* - MMR] adoptado en conformidad con la Ley de Pesca federal).⁹ Así, afirman que “está prohibido cazar una foca sin haberse cerciorado que la anterior está efectivamente muerta” (utilizando la prueba del parpadeo – *blinking reflex test*¹⁰), “y mucho menos se puede quitar la piel de la foca sin que ésta esté muerta.”¹¹ Aseveran además:

El anterior procedimiento está claramente diseñado para **minimizar la crueldad de la cacería y el sufrimiento que las focas arpa padecen** [negritas en el original]. No obstante lo anterior, *de facto* vemos que debido a las condiciones en que se realiza la cacería, dicho método no es seguido al pie de la letra por la vasta mayoría de los cazadores [...].¹²

Según los Peticionarios, esto demuestra que las autoridades han tenido una falta de aplicación efectiva de estas disposiciones¹³ y de la sección del Código Criminal que prohíbe causar sufrimiento innecesario a los animales (446.1).¹⁴

La petición se acompaña de textos integrales de estudios llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales de defensa de los animales y otros documentos citados en la petición, además de un video.

III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del

⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁸ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁹ *Ibid.*, pp. 5-6.

¹⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

¹² *Ibid.*, pp. 5-6.

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ *Ibid.*

ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado determina que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte materia de la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,¹⁵ por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.”¹⁶ Los peticionarios son asociaciones civiles sin vinculación gubernamental.¹⁷ La petición se enfoca en supuestas omisiones en la aplicación de la ley y no asevera que haya alguna deficiencia en la ley.¹⁸ Las afirmaciones cumplen también con el requisito temporal de aseverar que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.¹⁹ Sin embargo, como se explica a continuación, no todas las disposiciones identificadas en la petición son “legislación ambiental” para efectos del ACAAN, y las que lo son no se aplican a los hechos señalados en la petición.²⁰

De acuerdo con el ACAAN, “legislación ambiental” incluye cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de, *inter alia*, la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas.²¹

Los artículos 28 y 29 del MMR prescriben los instrumentos y métodos para matar focas. El artículo 446 del Código Criminal de Canadá prohíbe causar sufrimiento innecesario a los animales. El propósito principal de estas tres disposiciones es evitar el sufrimiento innecesario de los animales. Asimismo, si bien el propósito de estas disposiciones es proteger fauna silvestre (focas), tienen como finalidad evitar el sufrimiento innecesario de los animales y no la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, tal como lo requiere el artículo 45(2) del ACAAN.

¹⁵ Véase en este sentido, SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

¹⁶ El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14 (1) del Acuerdo. Véase SEM-99-002 (Aves Migratorias) Determinación conforme al artículo 14 (1) y (2) (23 de diciembre de 1999).

¹⁷ La petición no contiene información respecto de la asociación COMARINO.

¹⁸ Petición, pp. 1-2, 14.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Véase el artículo 45(2) del ACAAN.

²¹ Artículo 45(2)(a)(iii) del ACAAN.

Por lo tanto, el Secretariado determina que de acuerdo con el párrafo inicial del artículo 14(1) y la definición de legislación ambiental que se encuentra en el artículo 45(2) del ACAAN, no puede revisar los alegatos de la petición que aseveran una omisión en la aplicación efectiva de los artículos 28 y 29 del MMR y del artículo 446 del Código Criminal de Canadá.

La petición asevera una falta en la aplicación efectiva del artículo 2(1) de CEPA y del preámbulo de la *Ley de Océanos* de Canadá en cuanto a la supuesta omisión de Canadá de aplicar el principio precautorio al establecer y vigilar el cumplimiento de la cuota anual para la caza de focas arpa.²² Las disposiciones de referencia de la CEPA y de la *Ley de Océanos* de Canadá son legislación ambiental porque se ajustan a la definición de “legislación ambiental” que contiene el artículo 45(2)(a) del ACAAN. Sin embargo, no se aplican al establecimiento y a la vigilancia de la cuota para la caza de focas arpa establecida dentro del marco legislativo de la Ley de Pesca federal.

Así, de acuerdo con el texto de esa disposición, el artículo 2(1) de CEPA se aplica únicamente a las actuaciones del gobierno de Canadá en la administración de dicha ley, no en la administración de la Ley de Pesca. Por su parte, la Ley de Océanos dispone que la estrategia de océanos que adoptará el gobierno de Canadá se elaborara basado en un enfoque precautorio.²³ Sin embargo, los alegatos de la petición se centran en las cuotas establecidas dentro de los planes de manejo para la caza de focas en el Atlántico, los cuales se adoptan bajo el régimen de la Ley de Pesca, no la Ley de Océanos. Por lo tanto, el Secretariado determina que respecto a las aseveraciones de la petición que se refieren al establecimiento y a la vigilancia de la cuota anual para la caza de focas arpa, no se identifican las disposiciones legislativas en cuanto a cuya aplicación Canadá estuviese, según los Peticionarios, incurriendo en omisiones.

B. Los Seis Requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

A pesar de que la petición no cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14(1), el Secretariado revisó la petición para verificar su conformidad con los seis requisitos del artículo 14(1). El Secretariado determinó que la petición no satisface todos estos requisitos. El razonamiento del Secretariado se expone a continuación.

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en español, un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones.²⁴

²² Petición, pp. 2-4 y 7-10.

²³ Artículo 30(c) de Ley de Océanos.

²⁴ Apartado 3.2 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 (en adelante, las “Directrices”): “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones.”

- b. La petición satisface el Artículo 14(1)(b) por lo que respecta a CEMDA, pero no en cuanto a COMARINO, ya que la petición no incluye su domicilio postal.²⁵
- c. La petición no cumple el requisito del Artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla. Los apéndices de la petición contienen copias de estudios y presentaciones a los que alude la petición. Sin embargo, y como ya se señaló más adelante, la petición no se refiere a disposiciones legislativas ambientales aplicables en cuanto al establecimiento y a la vigilancia de las cuotas para la cazaría de focas arpa.

Más aún, de acuerdo con las Directrices, una petición debe abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del ACAAN.²⁶ No obstante, la petición no menciona la cuestión del daño a la que se refiere el artículo 14(2)(a) del ACAAN. La petición tampoco menciona si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de Canadá, de acuerdo con el artículo 14(2)(c).

- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria, ni tampoco parece intrascendente.²⁷
- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades de Canadá. La petición se acompaña de una copia de una carta (en español) dirigida por CEMDA al Embajador de Canadá en México el 4 de junio de 2007 y una copia de la respuesta de la embajada (en español), con fecha 7 de junio 2007.²⁸ Es de notar que las Directrices precisan que las autoridades pertinentes son los organismos del gobierno encargados, de acuerdo con la legislación de la Parte, de la aplicación de la ley ambiental en cuestión.²⁹ El ministerio de Pesca y Océanos de Canadá es la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Pesca federal y de sus reglamentos. Sin embargo, en este caso, la carta de repuesta de la embajada habla a nombre de Pesca y Océanos Canadá y señala que el punto de vista de los Peticionarios esta siendo tomado en consideración por Pesca y Océanos Canadá al tomar decisiones administrativas. Así, el Secretariado determina que en éste caso, se cumplió con el requisito del artículo 14(1)(e) del ACAAN.
- f. Por último, en cuanto a CEMDA, la petición se presenta por una organización no gubernamental establecida en el territorio de una Parte. En cuanto a COMARINO, el

²⁵ Apartado 3.4 de las Directrices: “Las peticiones deben incluir el domicilio postal completo de los Peticionarios.”

²⁶ Apartado 5.6 de las Directrices.

²⁷ Ver también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, tomará en cuenta: (i) “si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición”; y (ii) “si la petición parece intrascendente”.

²⁸ Apéndice 1 de la petición.

²⁹ Apartado 5.5 de las Directrices.

cumplimiento con ese criterio no se puede verificar ya que la petición carece de información respecto a su domicilio.

IV. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-07-003 (Cacería de focas) no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1). De acuerdo con los apartados 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica a CEMDA que los Peticionarios cuentan con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1), de otra manera dará por terminado el proceso bajo el trámite de esta petición.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: Katia Opalka
Oficial Jurídica
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat
David McGovern, Environment Canada
Judith E. Ayres, US-EPA
Adrián Vázquez Gálvez, CCA
Gustavo Alanís Ortega, CEMDA

