



## SITUACIONES DE EMERGENCIA\*<sup>1</sup>

Michel GAGNÉ

Son diversas las clases de emergencias ambientales que pueden presentarse en un momento dado. Con base en la experiencia de Canadá y más en lo particular en Quebec, región de nuestras prácticas profesionales, estas situaciones de urgencia pueden dividirse en tres categorías generales: la primera incluye casos de derrames, es decir, la descarga accidental de sustancias químicas en el medio ambiente; la segunda comprende diversas actividades iniciadas sin la debida autorización legal y que, por ello, pueden dar lugar a demandas jurídicas con el fin de responder a la situación y detenerla, y la tercera, y la más delicada, se relaciona con la menos común de las situaciones: crisis de mayor envergadura que entrañan riesgos inmediatos y peligros para la salud humana.

Los derrames de sustancias constituyen la clase más frecuente de urgencia. Los registros públicos administrados por las autoridades ambientales dejan en claro que en Canadá casi todos los días ocurren derrames de diverso grado de importancia. Para ocuparse de dichas situaciones, la legislación ambiental canadiense exige por lo general a las industrias que informen con presteza del derrame a las autoridades. El sistema en su totalidad se sustenta en esta obligación de notificar lo sucedido, lo que permite a las autoridades intervenir y tomar control de la situación, de ser necesario.

Los reglamentos derivados de la Ley Canadiense de Protección Ambiental (*Canadian Environmental Protection Act*, CEPA) requieren también la formulación de planes de urgencia ambiental para determinadas

\* 2008.

<sup>1</sup> La presentación de Power Point de este documento está disponible en [http://cec.org/files/PDF/ECONOMY/2dGagne\\_es.ppt](http://cec.org/files/PDF/ECONOMY/2dGagne_es.ppt).

sustancias que se manejan por arriba de umbrales específicos. Las industrias que las emplean deben formular los programas de emergencia para estar preparadas y en condiciones de responder con eficacia ante una emergencia ambiental.

Cuando se produce un derrame en Canadá se tiene el deber básico de cooperar con las autoridades, aplicar medidas razonables para minimizar el grado del daño causado por el accidente y manejar la situación con eficacia y eficiencia. Las autoridades públicas cuentan con diversas facultades administrativas para emitir órdenes que garanticen el control del derrame y la toma de las medidas adecuadas. La legislación establece que en determinadas circunstancias el gobierno puede reclamar la recuperación de costos de los directores y empleados de una empresa que haya incumplido una orden. Las autoridades también pueden realizar ciertas acciones para luego recuperar lo invertido de la parte correspondiente. Sin embargo, en la mayoría de estas situaciones la industria se muestra muy dispuesta a cooperar y las autoridades gubernamentales no se ven obligadas a emitir órdenes para forzarla a llevar a cabo acciones determinadas.

La segunda categoría de situaciones de urgencia se relaciona con actividades emprendidas sin las autorizaciones debidas. Un ejemplo se mencionó ayer durante la presentación de uno de los distinguidos ponentes de Estados Unidos. El caso implicó a un promotor inmobiliario que decidió construir en un humedal sin las autorizaciones requeridas y comenzó a rellenar el sitio para preparar la construcción. Es obvio que este tipo de situaciones, al igual que muchas otras, no pueden tolerarse.

En términos de la legislación ambiental canadiense, antes de iniciar actividades que pudieran tener efectos adversos en el medio ambiente es preciso contar con un certificado de autorización. Si alguien está por comenzar semejantes actividades de manera ilegal, es decir, sin la debida autorización, el recurso más eficaz —al alcance tanto del procurador general como de las partes civiles— es solicitar un mandato cautelar de suspensión ante el tribunal superior. Esta clase de orden puede obtenerse con rapidez. Aunque en teoría en Canadá es posible solicitar ordenes de suspensión *ex parte*, en la práctica es muy poco común obtenerlas; los jueces vacilan mucho antes de emitirlas y por lo general las reservan para otra clase de situaciones, como las órdenes de cateo sin aviso previo (*Anton Piller orders*). En las demandas ambientales, por tanto, son poco frecuentes las órdenes *ex parte*. Las mociones de suspensión provisional

se suelen presentar ante el juez del tribunal superior el mismo día que se dispensan las órdenes a la parte opositora o un día después.

En la decisión de otorgar un mandato cautelar, o no hacerlo, el tribunal aplica los lineamientos generales necesarios para una suspensión provisional, pero con el criterio adicional de la urgencia. Éste es el caso típico en la situación descrita en que una actividad que puede tener efectos adversos en el medio ambiente está por emprenderse de manera ilegal. La legislación sobre el medio ambiente como la Ley de Protección Ambiental de Quebec se considera de importancia superior en términos del interés público. Por tanto, en los casos en que existe una clara infracción de la legislación el tribunal no tomará en cuenta el equilibrio entre perjuicios y beneficios. Ante una prueba *prima facie* de que se trata de una actividad ilegal, se emite la orden de suspensión. Es obvio que después de emitida la suspensión provisional los procedimientos jurídicos continúan. La suspensión cautelar se considera el recurso adecuado para evitar que el daño ambiental se produzca.

La última categoría de urgencia, es decir, las crisis mayores en que existe un riesgo inmediato para la salud humana, no es común en Canadá, pero se llega a presentar. Dichas situaciones son particularmente delicadas no sólo por el daño que causan, sino también por la participación y la responsabilidad potencial de las autoridades públicas.

Hace poco, en 2000, se vivió una situación de este tipo en Ontario, donde el sistema de agua potable municipal del pequeño pueblo de Walkerton se contaminó con la bacteria *E. coli*. Fue algo terrible que condujo a siete muertos y más de 2,000 enfermos por haber consumido el agua contaminada. La circunstancia se generó por el manejo incorrecto por parte de la comisión de servicios públicos a cargo del abasto de agua. Los responsables de la gestión no contaban con prácticas adecuadas y no realizaron las pruebas de calidad necesarias; incluso incurrieron en el registro de datos falsos de pruebas que tenían que haber hecho pero que nunca realizaron. El Ministerio de Medio Ambiente de Ontario, a quien competía vigilar y controlar el sistema municipal de aguas, compartió la culpa por no haber mantenido una buena supervisión ni realizado las investigaciones requeridas. Se trató, pues, de un gran enredo.

En circunstancias delicadas como éstas lo mejor suele ser dejar que el gobierno y otras organizaciones pertinentes se hagan cargo de la situación y realicen lo que consideren adecuado. Ocurre con frecuencia que

sólo después de la crisis se apela al sistema judicial para que participe en la solución. En el caso de Walkerton, el gobierno de Ontario se vio sometido a una gran presión pública y ordenó una investigación pública presidida por un juez, lo cual permitió la rápida identificación de las prácticas inadecuadas y los demás factores que condujeron a los desafortunados eventos. Ello constituyó una experiencia de aprendizaje para las autoridades públicas Ontario, así como para los otros gobiernos de Canadá. Así, luego de estos acontecimientos, el gobierno de Quebec confirió mucha mayor prioridad al control de la seguridad de los recursos hídricos públicos y el agua potable.

Poco después del incidente se inició una demanda colectiva contra las diversas partes responsables. En el marco de los procedimientos de dicha demanda el tribunal elaboró y aprobó, a menos de un año de la crisis, los programas adecuados de indemnización y compensación. No es raro ver en Canadá situaciones como ésta, en que el sistema judicial entra en acción después de los hechos, en lugar de hacerlo durante la ocurrencia de los mismos.

## ENVIRONMENTAL EMERGENCIES\*

Michel GAGNÉ

Many types of environmental emergencies can occur. Based on our experience in Canada, and more particularly in Quebec, the region where I practice, these urgent situations can be divided into three broad categories. The first category includes cases of spill —the accidental discharge of substances into the environment. The second category encompasses various activities initiated without the required legal authorization, and that therefore can give rise to legal actions in order to react to the situation and stop it. The third is the most delicate category, pertaining to the least common situations: major crises involving immediate risk and danger to human health.

Spills are the most common type of urgent situations. It is evident from the public records kept by governmental environmental authorities that spills of varying significance occur almost every day in Canada. To deal with such situations, Canadian environmental legislation generally requires industries to promptly notify public authorities after a spill. The entire system is based on this duty to notify, which allows the authorities to step in and take control of the situation, if need be.

Regulations under the *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA) also require the adoption of environmental emergency plans for certain substances kept above specified threshold quantities. These plans must be developed by the industries handling these substances in order to prepare them to respond efficiently in an environmental emergency.

In Canada, when a spill occurs, there is a basic duty to cooperate with the authorities, to take reasonable measures to minimize the extent of the damage caused by the spill, and to deal efficiently with the situation.

\* 2008.

Public authorities have various administrative powers allowing them to issue orders to ensure that the spills are controlled and that appropriate measures are taken. The legislation provides that in certain situations, the government may claim costs from the directors and officers of a corporation that failed to follow an order. Public authorities can also take certain measures themselves and then recover the costs from the appropriate party afterwards. However, in the vast majority of these situations, industries cooperate well and governmental authorities need not issue orders forcing industries to take specific action.

The second category of urgent situations relates to activities that are initiated without the required authorizations. An example of one such situation was mentioned yesterday during a presentation given by one of the distinguished American speakers. It involved a real estate developer who had decided to go ahead and build over a marsh without the required authorizations. He therefore began filling in the marsh in preparation for his construction. Obviously, this type of situation, and many others, cannot be tolerated.

Pursuant to Canadian environmental legislation, a certificate of authorization is required before someone can initiate activities that are likely to have an adverse effect on the environment. If somebody is about to begin such activities illegally, meaning without proper authorization, the most efficient option, available to the Attorney General as well as civil parties, is to seek an interim injunction before the Superior Court. This type of injunction can be obtained quickly. In Canada, although in theory it is possible to seek *ex parte* injunction orders, in practice, it is very unusual to be served with such an injunction. Judges are hesitant to issue orders on an *ex parte* basis and often reserve this power for other types of situations, such as in the case of Anton Piller orders. *Ex parte* orders are therefore uncommon in environmental suits. Usually, motions for interim injunction orders are presented to a Superior Court judge the same day or the day after they are served on the opposing party.

In deciding whether or not to issue an interim injunction, the court applies the general criteria necessary for an interlocutory injunction, but with the additional criteria of urgency. This is typically the case in the type of situation described earlier, where an activity that may have a serious adverse effect on the environment is about to be undertaken illegally. Environmental legislation such as Quebec's *Environmental Quality Act*

is considered to be of superior importance in terms of public interest. Therefore, in cases where there is a clear contravention of the legislation, the court will not consider the balance of convenience. Faced with *prima facie* proof that the activity is illegal, an injunction order will be issued. Obviously, after an interim order has been issued, the proceedings will continue. The interim injunction is seen as the appropriate remedy to prevent the environmental harm from occurring.

The last urgent situation category—the major crisis situations involving immediate risk to human health—is not common, but is nevertheless seen occasionally in Canada. Such situations are often particularly delicate, not only because of the damage they cause, but also because of the involvement and potential responsibility of public authorities.

We recently experienced this type of situation in Ontario. In the year 2000, the municipal water system in the small town of Walkerton, Ontario, was contaminated by *E. coli* bacteria. It was an awful situation that led to seven deaths and more than 2000 people sick because they consumed the contaminated water. The situation was due to the mismanagement and improper conduct on the part of the public utility commission in charge of the water supply. The people who managed the operation had bad practices, and neglected to perform the required quality tests. They even recorded false results for the tests they were supposed to do but had never performed. The Ontario Ministry of Environment, whose duty it was to supervise and control the municipal water system, was also at fault, as it had failed to maintain adequate supervision and to carry out thorough investigations. All in all, it was a mess.

In these delicate circumstances, it is typically best to let the government and other proper organizations take charge of the situation and do what they deem to be appropriate. It is often only after the crisis that the judicial system is called upon to participate in the solution. In the Walkerton case, the Ontario government came under serious public pressure and ordered a public inquiry chaired by a judge. This allowed for the rapid identification of the bad practices and all the other factors that led to the unfortunate events. It served as a learning experience for the Ontario government, as well as for the other governments in Canada. For example, the government of Quebec placed a much higher priority on controlling the safety of public water resources and of drinking water after these events.

A class action was initiated against the various responsible parties shortly after the incident. It was in the context of this class action proceeding that the appropriate indemnification and compensation programs were set out and approved by the court less than one year after the crises. In Canada, it is not uncommon to see situations such as this one, where the judicial system is involved after the fact as opposed to when the crisis is unfolding.