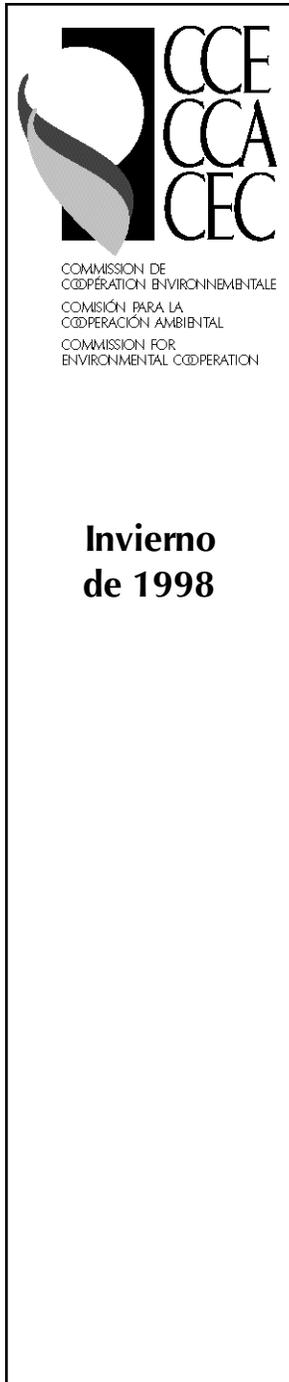


*Derecho y
políticas
ambientales en
América del
Norte*



Derecho y políticas ambientales en América del Norte

**LES ÉDITIONS
YVON BLAIS INC.**

C.P. 180 Cowansville (Québec) Canada
Tél.: (450) 266-1086 FAX: (450) 263-9256

Este libro está impreso en papel reciclado a 50 por ciento con 20 por ciento de contenido post consumo.

Esta publicación fue preparada por el Secretariado de la CCA y no necesariamente refleja los puntos de vista de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

Para mayor información sobre ésta u otras publicaciones de la CCA, comunicarse a:

Comisión para la Cooperación Ambiental
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tél: (514) 350-4300
Fax: (514) 350-4314

<http://www.ccc.org>

ISBN : 2-89451-235X

© Comisión para la Cooperación Ambiental, 1997

Depósito legal-Bibliothèque nationale du Québec, 1997
Depósito legal-Bibliothèque nationale du Canada, 1997
Disponible en français / Available in English

PERFIL

En América del Norte, todos compartimos recursos vitales: aire, océanos, ríos, montañas y bosques. En conjunto, estos recursos naturales son la base de una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. Para continuar siendo una fuente para la vida y prosperidad futuras, estos recursos deben ser protegidos. La protección del medio ambiente de América del Norte es una responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, EU y México. Fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio (TLC).

La CCA realiza su trabajo a través de la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el cuerpo gobernante y está integrado por representantes ambientales a nivel de gabinete de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El Comité Consultivo Público Conjunto está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

MISIÓN

A través de la cooperación y la participación del público, la CCA contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

INDICE DE MATERIAS

AGRADECIMIENTOS	XI
INTRODUCCIÓN	XIII
DOCUMENTOS OFICIALES	1
ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAN)	3
ACAAN	5
DIRECTRICES PARA LA PRESENTACIÓN DE PETICIONES CIUDADANAS EN MATERIA DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL, DE ACUERDO CON LOS ARTÍCULOS 14 Y 15 DEL ACAAN	53
Directrices	55
DOCUMENTOS DEL SECRETARIADO DE LA CCA SOBRE PETICIONES CIUDADANAS	67
RESOLUCIONES DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 14	69
SEM-95-001 – Biodiversity Legal Foundation et al. 30 de junio de 1995	71
SEM-95-002 – Sierra Club et al. 30 de agosto de 1995	83
SEM-96-001 – Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C. et al. 18 de enero de 1996	95
SEM-96-002 – Aage Tottrup 20 de marzo de 1996	107

SEM-96-003 – The Friends of the Oldman River 9 de septiembre de 1996	111
SEM-96-004 – The Southwest Center for Biological Diversity et al. 14 de noviembre de 1996	123
SEM-97-001 – B.C. Aboriginal Fisheries Commission et al. 2 abril de 1997	127
SEM-97-002 – Comité pro Limpieza del Río Magdalena 15 de marzo de 1997	131
SEM-97-003 – Centre québécois du droit de l’environnement (CQDE) et al. 9 de abril de 1997	133
SEM-97-004 – Canadian Environmental Defence Fund 26 de mayo de 1997	137
SEM-97-005 – Animal Alliance of Canada et al. 21 de julio de 1997	145
EXPEDIENTE FINAL DE HECHOS DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 15	147
Expediente final de hechos relacionado con el “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo” . . .	149

AGRADECIMIENTOS

Los trabajos que integran este compendio reflejan el gran esfuerzo de los autores y miembros gubernamentales de los grupos de trabajo que contribuyeron a su realización, así como del personal del Secretariado de la CCA que a continuación se mencionan en orden alfabético: Beatriz Bugada, titular de la Oficina de enlace en México y Marc Paquin, Secretario de Consejo y coordinador del programa de Proyectos Legales Especiales y Procedimientos. Los materiales contenidos en este compendio fueron preparados bajo la dirección del Director de la CCA, Greg Block. Asimismo, por su consejo y asesoría, merecen mención especial los Asesores Jurídicos Especiales de la CCA: los profesores Alastair Lucas y Bryan Williams, este último sustituido por el profesor Lorne Giroux (Canadá); los licenciados Carlos Bernal y Loretta Ortiz Ahlf (México), y los profesores Edith Brown Weiss y Stephen McCaffrey (Estados Unidos).

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de unas cuantas décadas, la legislación ambiental en América del Norte ha evolucionado hasta constituir un abundante y variado tejido de leyes y políticas: notable por su amplio alcance y complejidad; enriquecido por la diversidad de su práctica estatal y provincial. Arraigada en las propias tradiciones individuales de derecho civil y consuetudinario, la legislación ambiental en cada uno de los países de América del Norte conserva sus características nacionales y locales peculiares. Sin embargo, es posible observar que la convergencia regional de políticas ambientales se está acelerando, impulsada por una mejor comprensión de nuestras interdependencias ecológicas y un creciente número de instrumentos ambientales internacionales. Las políticas ambientales regionales también se ven unidas por reglas más uniformes y amplias de comercio liberalizado. En la medida en que la integración económica e institucional pone en contacto más estrecho sistemas antes distantes, las corrientes y tendencias de alcance regional en materia de derecho y política ambientales ondean cada vez con mayor frecuencia en toda América del Norte.

La legislación y la política ambientales desempeñan un papel destacado en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el convenio paralelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), y en la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), la organización creada por el ACAAN.¹ Dada la importancia de un ejercicio del poder ambientalmente eficaz en la región, y considerando las oportunidades para la participación pública que el ACAAN brinda, la CCA constituye un foro regional, único en su género,

-
1. El Artículo 1 enumera, entre los objetivos del ACAAN, los siguientes: f) fortalecer la cooperación en materia de desarrollo y mejoramiento de las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales; g) incrementar el cumplimiento y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, y h) promover la transparencia y la participación pública en la elaboración de las leyes, reglamentos y políticas ambientales.

El ACAAN incluye varias cláusulas que se ocupan de asuntos de procedimiento y sustantivos relevantes para la legislación ambiental. Véase, por ejemplo, el Artículo 2:7. En conjunto, estas disposiciones constituyen un cimiento sólido para la construcción de un régimen jurídico ambiental equitativo y participativo.

para la discusión animada en torno a las implicaciones regionales de las tendencias y rumbos emergentes. En efecto, a fin de promover el objetivo del ACAAN en cuanto al fortalecimiento de la cooperación en la región,² la CCA debe hacer todo lo posible por comprender el impacto y los efectos de las modificaciones significativas en materia de derecho ambiental a lo largo de América del Norte.

En la práctica, la gestión de las leyes y reglamentos ambientales es un proceso dinámico y fluido, sensible a las influencias sociales, políticas y económicas, pero resistente a los dispositivos de medición precisa y verificable del desempeño. Dada la complejidad inherente a la evaluación de políticas, hasta ahora no ha sido posible lograr una metodología confiable para justipreciar el impacto de las leyes. Aun cuando las consecuencias de algunas tendencias en la legislación ambiental pueden vislumbrarse fácilmente,³ la mayor parte de los cambios de política resultan sutiles y complejos, y su análisis puede exigir un examen multidisciplinario y altamente contextual del cambio gradual.

Incluso los compromisos directos del ACAAN en cuanto a “mantener niveles de protección ambiental elevados” y “hacer cumplir con efectividad las leyes ambientales”, suponen formidables retos analíticos para quienes se ocupan de monitorear los avances de los países integrantes del TLC.⁴ El progreso o el retroceso en términos de estos compromisos es difícilmente medible. Las reglas, normas y reglamentos comprendidos en la legislación ambiental casi nunca son abrogados de manera clara, pero sí suelen ser enmendados o reemplazados por otras disposiciones legislativas; además, las restricciones presupuestarias o de recursos, las políticas departamentales y las directrices operativas pueden afectar de manera drástica la instrumentación de las leyes; consecuentemente, el impacto de la nueva legislación o de las estrategias regulatorias cambiantes queda a menudo sujeto a interpretaciones antagónicas o conflictivas.

De manera similar, la evaluación de la aplicación de la ley no es simplemente cuestión de calcular multas o cuantificar las inspecciones a instalaciones, si bien esta información puede constituir una parte importante del panorama en su totalidad. Además, en materia de aplicación,

2. Véase el Artículo 1 (f) del ACAAN, citado en la nota anterior.

3. Entre los ejemplos cabría incluir las severas reducciones presupuestales, las prohibiciones aplicables a prácticas o bienes específicos, o la instrumentación de disposiciones legislativas con resultados e hitos ambientales claramente identificados.

4. Véanse los Artículos 3 y 5 del ACAAN.

al igual que en otras áreas, el reto de lograr la compatibilidad de la información reunida continúa siendo enorme.

En muchos casos, los sistemas de medición mejorados para la realización de análisis de tendencias o evaluaciones de desempeño en escala regional están apenas en desarrollo (indicadores de cumplimiento), o se encuentran en sus albores (indicadores ambientales específicos para cada entorno). A pesar de ello, se convocará a la CCA para que en un futuro proporcione información básica de alta calidad, en la medida en que las herramientas empleadas para medir el desempeño de nuestras políticas y prácticas vayan siendo adaptadas y pulidas. Mientras tanto, nuestras actuales herramientas de análisis pueden emplearse para explorar numerosas tendencias legales y rumbos de política regionales relativamente transparentes.

Compilación de la información básica

Con el objeto de facilitar la identificación de las tendencias o rumbos en materia de derecho y política ambientales en América del Norte, la CCA ha compilado información actual, objetiva y precisa para establecer una línea básica a partir de la cual puedan detectarse y evaluarse los cambios venideros. Muchos de los materiales incluidos en este volumen representan un esfuerzo sistemático por adquirir información básica sobre la legislación y su práctica en este floreciente campo.

La CCA también se ha dedicado a la obtención y divulgación de la información básica en muchas otras áreas, además de la labor incluida en esta publicación.⁵ En conjunto, estos esfuerzos contribuyen a que la CCA se consolide como centro de intercambio de información regional en materia de medio ambiente. La obtención de información básica sobre el derecho ambiental y su práctica en América del Norte establecerá el punto de partida desde el cual se pueda justipreciar una pequeña pero importante parte de la dinámica interacción económica, social e institucional de los socios del TLC.

5. La página de la CCA en Internet, ubicada en <http://www.cec.org>, contiene una lista completa de las publicaciones de la Comisión. Por ejemplo, la CCA mantiene un resumen trilingüe del derecho ambiental en América del Norte, además de un inventario de los acuerdos transfronterizos en materia ambiental; asimismo, el ACAAN ordena a la Comisión la publicación de información sobre emisión y transferencia continental de contaminantes, así como del informe sobre el estado del medio ambiente de América del Norte. Otras publicaciones de la CCA incluyen un resumen del estado actual del acceso recíproco a las cortes en la región, un estudio del manejo transfronterizo de recursos de agua dulce y una amplia variedad de informes sobre la atmósfera y la biodiversidad.

Identificación de tendencias y rumbos

En la práctica, son muchas las maneras en que la CCA puede tomar conocimiento de una nueva tendencia ambiental en América del Norte. En primer lugar, la Comisión puede designar un proyecto específico para identificar y examinar los rumbos en esta área. En 1996, la CCA llevó a cabo una tentativa de este tipo: el proyecto “Diálogo sobre Derecho Ambiental”, que culminó con una reunión en Austin, Texas. Al encuentro asistieron diversos sectores de interés, incluidos representantes industriales, académicos y de organizaciones ambientales no gubernamentales, así como funcionarios gubernamentales de alto nivel.⁶ Los puntos de vista expresados en la reunión significaron una valiosa aportación para la elaboración del programa de trabajo de la CCA del año siguiente. Asimismo, los resultados del Diálogo subrayaron la necesidad de desarrollar indicadores de cumplimiento, iniciativa que actualmente está a consideración del Grupo de Trabajo sobre Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental.

Segundo, los ciudadanos pueden atraer la atención del Consejo, del Secretariado de la CCA o del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) hacia importantes tendencias y rumbos mediante uno o más de los mecanismos de participación pública existentes. Además, los especialistas y la población en general pueden canalizar sus comentarios a través de los grupos de trabajo, los cuerpos consultivos o los equipos de proyecto existentes. Por ejemplo, el trabajo actual sobre las implicaciones ambientales transfronterizas de la reestructuración de la electricidad en América del Norte fue impulsado en buena medida por los planteamientos públicos en las reuniones relativas al proyecto sobre los Efectos Ambientales del TLC y al trabajo de la CCA sobre transporte de contaminantes atmosféricos a grandes distancias.

Tercero, el Artículo 20 del ACAAN proporciona un mecanismo para que los gobiernos de los países miembros del TLC se soliciten entre sí información sobre las medidas ambientales propuestas o en curso. A la fecha, los tres socios han proporcionado información sobre los sucesos recientes en materia de derecho y política ambientales, en el Informe Anual de la CCA y a través de los grupos de trabajo y equipos de proyecto.

6. De particular interés es el ensayo “Gestión institucional del medio ambiente”, incluido en el compendio *Nuevas direcciones en la reforma ambiental de América del Norte*, preparado como documento de antecedentes para el encuentro celebrado en Austin. También está disponible el texto con el resumen del Diálogo (basta solicitarlo en el Secretariado de la CCA).

Cuarto, la CCA puede adquirir conocimiento de una tendencia o rumbo legal importante en la instrumentación de un proyecto no directamente relacionado con las leyes o políticas ambientales. El análisis de las estrategias para aumentar la protección de las aves canoras migratorias, la compilación del inventario de las emisiones contaminantes de América del Norte o la elaboración del plan de acción regional para la eliminación del DDT, constituyen ejemplos de iniciativas emprendidas como parte de otros proyectos, pero que pueden revelar tendencias significativas con repercusión en los regímenes de legislación ambiental de los tres países miembros del TLC.

Evaluación de los efectos de las tendencias o rumbos

En algunos casos, la propia CCA emprenderá la evaluación del impacto de una tendencia significativa en materia de derecho o política ambientales; en otras ocasiones, grupos o individuos ajenos pueden ser quienes inicien los procesos de evaluación. Como ejemplo de lo primero, el Consejo recientemente ordenó al Grupo de Trabajo evaluar el impacto de la ISO 14000 y de iniciativas de otros sistemas de manejo ambiental sobre las estrategias de aplicación departamental. Como parte del proyecto sobre Efectos Ambientales del TLC, actualmente la CCA examina cómo el Tratado puede moldear las reformas institucionales y legales en los mercados de electricidad de América del Norte, y cuáles serán los asuntos ambientales concomitantes a tales cambios.

Si bien la CCA ha puesto especial cuidado en el reconocimiento de los factores culturales, políticos e institucionales de carácter estrictamente local que pueden diferenciar determinadas tendencias y rumbos en América del Norte, la búsqueda de elementos comunes a la región sigue siendo sumamente valiosa. En el taller de Austin sobre derecho ambiental, por ejemplo, varios participantes identificaron la descentralización de las autoridades de regulación ambiental y su transferencia de las entidades federales a las locales como una tendencia digna de atención. Las discusiones al respecto revelaron que, en tanto que los motivos para tomar en consideración la descentralización en cada país variaban sustancialmente, los elementos fundamentales en cuanto a los mecanismos y consecuencias de la devolución revestían una similitud sorprendente.⁷

7. Los puntos mencionados por los participantes incluyen, entre otros, la consideración de la efectividad en el manejo de recursos y de la eficacia de los conocimientos prácticos; la dilución de responsabilidades; la descentralización de responsabilidades sin financiamiento adecuado para entidades subnacionales; la retención de las normas nacionales mínimas para desalentar la disminución de los niveles exigidos al interior de los estados; la pérdida de una ética nacional de conservación, y el riesgo de desequilibrios entre los sectores locales.

En lo concerniente a muchos otros asuntos, el análisis de las implicaciones de las tendencias regionales en materia de derecho ambiental se llevará a cabo al margen de la CCA, en las cada vez más numerosas jurisdicciones públicas y privadas de América del Norte para la realización de debates. Esperamos que la información presentada en este compendio contribuya a nutrir este importante, de hecho vital, diálogo.

Greg Block, Director
Secretariado de la CCA

DOCUMENTOS OFICIALES

ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAN)

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), suscrito por Canadá, Estados Unidos y México, entró en vigor el 1 de enero de 1994, al mismo tiempo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). El ACAAN se basa en las disposiciones ambientales del TLC y las complementa. Se crea, así, un marco de trabajo regional que permite avanzar en el logro de las metas relacionadas con el comercio y el ambiente de manera abierta y mediante la cooperación.

En términos generales, el ACAAN se ocupa de la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras. ¿Cómo? Las Partes del ACAAN han establecido los siguientes objetivos:

- proteger el medio ambiente mediante una mayor cooperación;
- promover el desarrollo sustentable con base en políticas ambientales y económicas que se respalden mutuamente;
- apoyar las metas ambientales del TLC y evitar la creación de distorsiones o nuevas barreras comerciales;
- fortalecer la cooperación para el desarrollo de las leyes y reglamentos ambientales, y mejorar su aplicación;
- promover la transparencia y la participación pública.

Al suscribir el ACAAN, los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México se comprometieron a emprender un conjunto medular de acciones, incluidas:

- la integración de informes sobre el estado del medio ambiente;

- la realización de esfuerzos para mejorar las leyes y reglamentos ambientales;
- la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y
- la publicación y promoción de información.

El ACAAN creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), integrada por un Consejo de Ministros, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el órgano de gobierno de la CCA y está formado por los ministros de medio ambiente de cada uno de los tres países firmantes. El Secretariado proporciona apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo, al igual que a los comités y grupos establecidos por éste; asimismo, el Secretariado está encargado de instrumentar el programa anual de trabajo de la Comisión. EL CCPC, conformado por cinco miembros de cada país, representantes de una amplia gama de intereses, tiene la función de asesorar al Consejo sobre cualquier asunto materia del ACAAN, incluidos el programa y el presupuesto anuales de la CCA.

ACUERDO DE COOPERACION AMBIENTAL DE AMERICA DEL NORTE

**ENTRE
EL GOBIERNO DE CANADA,
EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Y
EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

PREAMBULO

El Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América:

CONVENCIDOS de la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable, en beneficio de las generaciones presentes y futuras;

REAFIRMANDO el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, así como su responsabilidad de velar porque las actividades bajo su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados ni a zonas fuera de los límites de jurisdicción nacional;

RECONOCIENDO la interrelación de sus medios ambientes;

ACEPTANDO que los vínculos económicos y sociales entre ellos, incluido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), son cada vez más estrechos;

CONFIRMANDO la importancia de las metas y los objetivos ambientales incorporados en el TLC, incluido el de mejores niveles de protección ambiental;

SUBRAYANDO la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente;

TOMANDO EN CUENTA que existen diferencias en sus respectivas riquezas naturales, condiciones climáticas y geográficas, así como en sus capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura;

REAFIRMANDO la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano* de 1972 y la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* de 1992;

RECORDANDO su tradición de cooperación ambiental y expresando su deseo de apoyar y llevar adelante los acuerdos ambientales internacionales y las políticas y leyes existentes, a fin de promover la cooperación entre ellos; y

CONVENCIDOS de los beneficios que habrán de derivarse de un marco, en especial de una Comisión, que facilite la cooperación efectiva para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios;

HAN ACORDADO LO SIGUIENTE:

PRIMERA PARTE

OBJETIVOS

Artículo 1: Objetivos

Los objetivos de este Acuerdo son:

- (a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- (b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;

- (c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- (d) apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;
- (e) evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- (f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;
- (g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- (h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
- (i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;
- (j) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

SEGUNDA PARTE

OBLIGACIONES

Artículo 2: Compromisos generales

1. Con relación a su territorio, cada una de las Partes:
 - (a) periódicamente elaborará y pondrá a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente;
 - (b) elaborará y revisará medidas para hacer frente a las contingencias ambientales;
 - (c) promoverá la educación en asuntos ambientales, incluida la legislación ambiental;

- (d) fomentará la investigación científica y el desarrollo de tecnología en materia ambiental;
- (e) evaluará los impactos ambientales, cuando proceda; y
- (f) promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales.

2. Cada una de las Partes examinará la posibilidad de incorporar a su derecho cualquier recomendación que elabore el Consejo conforme al Artículo 10(5)(b).

3. Cada una de las Partes examinará la posibilidad de prohibir la exportación a territorio de otras Partes de pesticidas o de sustancias tóxicas cuyo uso esté prohibido en su propio territorio. Cuando una Parte adopte una medida que prohíba o limite de manera rigurosa el uso de dicha sustancia en su territorio, lo notificará a las otras Partes, ya sea directamente o a través de una organización internacional pertinente.

Artículo 3: Niveles de protección

Reconociendo el derecho de cada una de la Partes de establecer, en lo interno, sus propios niveles de protección ambiental, y de políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como el de adoptar y modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.

Artículo 4: Publicación

1. Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.

2. En la medida de lo posible, cada una de las Partes:

- (a) publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y

- (b) brindará a las personas y las Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

Artículo 5: Medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales

1. Con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al Artículo 37, tales como:

- (a) nombrar y capacitar inspectores;
- (b) vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección *in situ*;
- (c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento;
- (d) difundir públicamente información sobre incumplimiento;
- (e) emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes;
- (f) promover las auditorías ambientales;
- (g) requerir registros e informes;
- (h) proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje;
- (i) utilizar licencias, permisos y autorizaciones;
- (j) iniciar, de manera oportuna, procedimientos judiciales, cuasi-judiciales, o administrativos para procurar las sanciones o las soluciones adecuadas en caso de violación de sus leyes y reglamentos ambientales;
- (k) establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas; o

- (l) expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.

2. Cada una de las Partes garantizará la disponibilidad, conforme a su derecho, de procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos para aplicar sus leyes y reglamentos ambientales, con el fin de sancionar o reparar las violaciones a éstos.

3. Según proceda, las sanciones y recursos previstos contra las violaciones a las leyes y reglamentos ambientales de una Parte, deberán:

- (a) tomar en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico que obtenga de ella el infractor, la situación económica de éste y otros factores pertinentes; y
- (b) incluir convenios de cumplimiento, multas, encarcelamiento, medidas precautorias, clausura de instalaciones y el costo de detener y limpiar la contaminación.

Artículo 6: Acceso de los particulares a los procedimientos

1. Cada una de la Partes garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de esa Parte que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales, y dará a dichas solicitudes la debida consideración de conformidad con su legislación.

2. Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular, tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasijudiciales o judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de la Parte.

3. El acceso de los particulares a estos procedimientos incluirá, de conformidad con la legislación de la Parte, entre otros, el derecho a:

- (a) demandar por daños a otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte;
- (b) solicitar sanciones o medidas de reparación tales como multas, clausuras de emergencia o resoluciones para aminorar las

consecuencias de las infracciones a sus leyes y reglamentos ambientales;

- (c) pedir a las autoridades competentes que tomen medidas adecuadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos ambientales de la Parte con el fin de proteger o evitar daños al medio ambiente; o
- (d) solicitar medidas precautorias cuando una persona sufra, o pueda sufrir, pérdidas, daños y perjuicios como resultado de la conducta de otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte que sea ilícita o contraria a las leyes y reglamentos ambientales de la Parte.

Artículo 7: Garantías procesales

1. Cada una de las Partes garantizará que los procedimientos administrativos, cuasijudiciales y judiciales mencionados en los Artículos 5(2) y 6(2) sean justos, abiertos y equitativos, y con este propósito dispondrá que dichos procedimientos:

- (a) cumplan con el debido proceso legal;
- (b) sean públicos, salvo cuando la administración de justicia requiera otra cosa;
- (c) otorguen derecho a las partes en el procedimiento a sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información o pruebas; y
- (d) no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.

2. Cada una de las Partes dispondrá que las resoluciones definitivas sobre el fondo del asunto en dichos procedimientos:

- (a) se formulen por escrito y, preferentemente, señalen los motivos en que se fundan;
- (b) sin demora indebida se pongan a disposición de las partes en los procedimientos y, cuando proceda, del público;

(c) se funden en la información o las pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.

3. Cada una de las Partes garantizará, cuando corresponda, que las partes en dichos procedimientos tengan, de acuerdo con su legislación, la oportunidad de obtener la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos.

4. Cada una de las Partes garantizará que los tribunales que llevan a cabo dichos procedimientos, o los revisen, sean imparciales e independientes, y no tengan interés sustancial en el resultado de los mismos.

TERCERA PARTE

COMISION PARA LA COOPERACION AMBIENTAL

Artículo 8: La Comisión

1. Las Partes establecen la Comisión para la Cooperación Ambiental.
2. La Comisión estará integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto.

SECCIÓN A

EL CONSEJO

Artículo 9: Estructura y procedimientos del Consejo

1. El Consejo estará integrado por representantes de las Partes a nivel de Secretaría de Estado o su equivalente, o por las personas a quienes éstos designen.
2. El Consejo establecerá sus reglas y procedimientos.
3. El Consejo se reunirá:
 - (a) por lo menos una vez al año en sesiones ordinarias; y

- (b) a petición de cualquiera de las Partes, en sesiones extraordinarias.

Las sesiones ordinarias serán presididas sucesivamente por cada una de las Partes.

4. El Consejo celebrará reuniones públicas en el transcurso de todas las sesiones ordinarias. Otras reuniones que se celebren en el transcurso de sesiones ordinarias o extraordinarias serán públicas si así lo decide el Consejo.

5. El Consejo podrá:

- (a) establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, en grupos de trabajo y de expertos;
- (b) solicitar la asesoría de personas o de organizaciones sin vinculación gubernamental, incluidos expertos independientes; y
- (c) adoptar cualquier otra medida en el ejercicio de sus funciones que las Partes acuerden.

6. Todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se tomarán por consenso, a menos que el Consejo decida, o este Acuerdo disponga, otra cosa.

7. Todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se harán públicas, salvo que el Consejo decida, o este Acuerdo disponga, otra cosa.

Artículo 10: Funciones del Consejo

1. El Consejo será el órgano rector de la Comisión y le corresponderá:

- (a) servir como foro para la discusión de los asuntos ambientales comprendidos en este Acuerdo;
- (b) supervisar la aplicación de este Acuerdo y elaborar recomendaciones sobre su desarrollo futuro y para este fin, en el plazo de cuatro años después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, el Consejo revisará su funcionamiento y efectividad a la luz de la experiencia obtenida;

- (c) supervisar al Secretariado;
- (d) tratar las cuestiones y controversias que surjan entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación del Acuerdo;
- (e) aprobar el programa y el presupuesto anuales de la Comisión; y
- (f) promover y facilitar la cooperación entre las Partes respecto a asuntos ambientales.

2. El Consejo podrá examinar y elaborar recomendaciones sobre:

- (a) técnicas y metodologías comparables para la recolección y el análisis de datos, el manejo de información y la comunicación de datos por medios electrónicos en relación con los asuntos comprendidos en este Acuerdo;
- (b) técnicas y estrategias para prevenir la contaminación;
- (c) enfoques e indicadores comunes para informar sobre el estado del medio ambiente;
- (d) el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos ambientales internos o acordados a nivel internacional;
- (e) investigación científica y desarrollo de tecnología respecto a asuntos ambientales;
- (f) promoción de la conciencia pública en relación con el medio ambiente;
- (g) cuestiones ambientales en zonas fronterizas o de naturaleza transfronteriza, tales como el transporte a larga distancia de contaminantes del aire y de los mares;
- (h) especies exóticas que puedan ser dañinas;
- (i) la conservación y la protección de la fauna y la flora silvestres así como de sus hábitats y de las áreas naturales bajo protección especial;

- (j) la protección de especies amenazadas y en peligro;
- (k) actividades de prevención y de respuesta a desastres ambientales;
- (l) asuntos ambientales que se relacionen con el desarrollo económico;
- (m) efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida;
- (n) la capacitación y el desarrollo de recursos humanos en materia ambiental;
- (o) el intercambio de científicos y funcionarios ambientales;
- (p) enfoques sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes ambientales;
- (q) recursos nacionales ecológicamente sensibles;
- (r) etiquetado ecológico; y
- (s) otros asuntos que considere adecuados.

3. El Consejo fortalecerá la cooperación para elaborar leyes y reglamentos ambientales, así como para su mejoramiento continuo, especialmente a través de:

- (a) la promoción del intercambio de información sobre criterios y metodologías utilizadas para establecer las normas ambientales internas; y
- (b) el establecimiento de un proceso para elaborar recomendaciones sobre una mayor compatibilidad de reglamentaciones técnicas, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad ambientales, de manera congruente con el TLC, sin reducir los niveles de protección ambiental.

4. El Consejo alentará:

- (a) la aplicación efectiva por cada una de las Partes de sus leyes y reglamentos ambientales;

- (b) el cumplimiento de dichas leyes y reglamentos; y
- (c) la cooperación técnica entre las Partes.

5. El Consejo promoverá y, cuando proceda, elaborará recomendaciones sobre:

- (a) el acceso público a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las Partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con dicho acceso; y
- (b) los límites adecuados para contaminantes específicos, tomando en cuenta las diferencias en los ecosistemas.

6. El Consejo cooperará con la Comisión de Libre Comercio del TLC para alcanzar las metas y objetivos ambientales del TLC:

- (a) actuando como centro de información y de recepción de observaciones de organizaciones y de personas sin vinculación gubernamental, en relación con esas metas y objetivos;
- (b) proporcionando apoyo en las consultas que se hagan conforme al Artículo 1114 del TLC cuando una Parte considere que otra de las Partes ha renunciado a aplicar una medida ambiental o la ha anulado, o ha ofrecido hacerlo, como forma de alentar el establecimiento, adquisición, expansión o conservación de una inversión de un inversionista, con miras a evitar dicho incentivo;
- (c) contribuyendo a la prevención o la resolución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente:
 - (i) procurando evitar controversias entre las Partes;
 - (ii) haciendo recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio respecto a la prevención de dichas controversias; y

- (iii) manteniendo una lista de expertos que puedan proporcionar información o asesoría técnica a los comités, grupos de trabajo y otros organismos del TLC;
- (d) examinando sobre una base permanente los efectos ambientales del TLC; y
- (e) apoyando en lo demás a la Comisión de Libre Comercio en asuntos relacionados con el medio ambiente.

7. Reconociendo la naturaleza esencialmente bilateral de muchas cuestiones ambientales transfronterizas y, con vistas a lograr, en los próximos tres años, un acuerdo entre las Partes sobre sus obligaciones de conformidad con este Artículo, el Consejo examinará y hará recomendaciones respecto a:

- (a) la evaluación del impacto ambiental de proyectos sujetos a la decisión de una autoridad gubernamental competente que probablemente tenga efectos transfronterizos perjudiciales, incluida la plena apreciación de las observaciones presentadas por otras Partes y por personas de otras Partes;
- (b) la notificación, el suministro de información pertinente y las consultas entre las Partes en relación con dichos proyectos; y
- (c) la atenuación de los posibles efectos perjudiciales de tales proyectos.

8. El Consejo alentará a cada una de las Partes a establecer procedimientos administrativos adecuados, de conformidad con sus leyes ambientales, que permitan a otra de las Partes solicitar, sobre una base recíproca, la reducción, eliminación o atenuación de la contaminación transfronteriza.

9. El Consejo examinará y, cuando proceda, hará recomendaciones para el otorgamiento por una de las Partes, sobre una base recíproca, de acceso, derechos y recursos ante sus tribunales y dependencias administrativas a las personas en territorio de otra Parte que hayan sufrido, o exista la posibilidad de que sufran un daño o perjuicio causado por contaminación originada en territorio de la Parte, como si el daño o perjuicio hubiera ocurrido en su territorio.

SECCIÓN B

EL SECRETARIADO

Artículo 11: Estructura y procedimientos del Secretariado

1. El Secretariado será presidido por un director ejecutivo designado por el Consejo por un periodo de tres años, que el Consejo podrá renovar por un término de tres años más. El cargo de director ejecutivo se rotará sucesivamente entre los nacionales de cada una de las Partes. El Consejo podrá remover al director ejecutivo únicamente por causa justificada.

2. El director ejecutivo nombrará y supervisará al personal de apoyo del Secretariado, reglamentará sus facultades y obligaciones, y fijará sus remuneraciones conforme a las normas generales que establezca el Consejo. Las normas generales dispondrán que:

- (a) el nombramiento, la permanencia y las condiciones de trabajo del personal se basen estrictamente en su eficiencia, capacidad e integridad;
- (b) para el nombramiento del personal, el director ejecutivo tome en cuenta las listas de candidatos elaboradas por las Partes y por el Comité Consultivo Público Conjunto;
- (c) se considere debidamente la importancia de contratar en proporciones equitativas al personal profesional entre los nacionales de cada una de las Partes; y
- (d) el director ejecutivo informe al Consejo de todo nombramiento.

3. El Consejo, mediante voto de dos terceras partes de sus miembros, podrá rechazar cualquier nombramiento que no satisfaga las normas generales. Esta decisión se tomará y mantendrá en términos confidenciales.

4. En el desempeño de sus obligaciones, el director ejecutivo y el personal de apoyo no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo. Cada una de las Partes respetará el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal de apoyo y procurará no influir en el cumplimiento de ellas.

5. El Secretariado brindará apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo y a los comités y grupos establecidos por el mismo, así como de cualquier otra clase que disponga el Consejo.

6. El director ejecutivo presentará al Consejo, para su aprobación, el programa y presupuesto anuales de la Comisión, con disposiciones sobre propuestas de actividades de cooperación y de respuesta del Secretariado a contingencias.

7. Cuando proceda, el Secretariado proporcionará a las Partes y al público información relativa al lugar donde pueden recibir asesoría técnica o información especializada sobre asuntos ambientales.

8. El Secretariado resguardará:

- (a) de su divulgación la información que reciba y que permita identificar a la persona o a la organización sin vinculación gubernamental que haya presentado una petición, si esa persona u organización así lo han solicitado, o cuando el Secretariado lo considere apropiado; y
- (b) de su divulgación pública cualquier información que reciba de cualesquiera organización o persona sin vinculación gubernamental cuando la información sea designada por esa persona u organización como confidencial o comercial reservada.

Artículo 12: Informe anual de la Comisión

1. El Secretariado preparará el informe anual de la Comisión conforme a las instrucciones que reciba del Consejo. El Secretariado presentará un proyecto de informe para su revisión por el Consejo. El informe final se hará público.

2. El informe comprenderá:

- (a) las actividades y gastos de la Comisión en el año calendario previo;
- (b) el programa y el presupuesto de la Comisión autorizados para el año calendario siguiente;

- (c) las medidas tomadas por cada una de las Partes en relación con sus obligaciones conforme a este Acuerdo, incluyendo información sobre las actividades de la Parte para aplicar las leyes ambientales;
- (d) los puntos de vista y la información que sean pertinentes y hayan sido presentados por organizaciones y personas sin vinculación gubernamental, incluso información sumaria sobre las peticiones, así como cualquier otra que el Consejo considere apropiada;
- (e) las recomendaciones sobre cualquier asunto que caiga en el ámbito de este Acuerdo; y
- (f) cualquier otro asunto que el Secretariado incluya por instrucciones del Consejo.

3. El informe abordará periódicamente el estado del medio ambiente en territorio de las Partes.

Artículo 13: Informes del Secretariado

1. El Secretariado podrá preparar informes para el Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito del programa anual. Cuando el Secretariado desee elaborar informes sobre cualquier otro asunto ambiental relacionado con las funciones de cooperación de este Acuerdo, lo notificará al Consejo y podrá proceder, a menos que en un plazo de treinta (30) días a partir de dicha notificación, el Consejo se oponga a la elaboración del informe mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. Esos otros asuntos ambientales no incluirán los relacionados con las omisiones de una Parte en la aplicación de sus leyes y reglamentos ambientales. Cuando el Secretariado no tenga conocimiento específico del asunto bajo consideración, obtendrá el auxilio de uno o más expertos independientes, con experiencia reconocida en el tema, para la elaboración del informe.

2. Para la preparación de dicho informe el Secretariado podrá tomar en cuenta cualquier información técnica o científica pertinente, incluida:

- (a) la que esté disponible al público;

- (b) la presentada por personas y organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental;
- (c) la presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto;
- (d) la proporcionada por una Parte;
- (e) la obtenida mediante consultas públicas, tales como congresos, seminarios y simposios; o
- (f) la elaborada por el Secretariado o por expertos independientes contratados conforme al párrafo 1.

3. El Secretariado presentará su informe al Consejo, que normalmente lo hará público en los 60 días siguientes a su recepción, a menos que el Consejo decida otra cosa.

Artículo 14: Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental

1. El Secretariado podrá examinar 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, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y

- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

2. Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1, el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Cuando el Secretariado solicite una respuesta, remitirá a la Parte una copia de la petición, así como cualquier otra información de apoyo que la acompañe.

3. La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:

- (a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite; y
- (b) cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:
 - (i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo; y
 - (ii) si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si se ha acudido a ellos.

Artículo 15: Expediente de hechos

1. Cuando considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, el Secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones.
2. El Secretariado elaborará el expediente de hechos, si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros.
3. La elaboración del expediente de hechos por el Secretariado, de conformidad con este Artículo, se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adoptarse respecto a una petición.
4. Para la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u de otra que:
 - (a) esté disponible al público;
 - (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental;
 - (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto; o
 - (d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.
5. El Secretariado presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos. Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación.
6. El Secretariado incorporará las observaciones que procedan en el expediente final de hechos y la presentará al Consejo.
7. Mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podría poner a disposición pública el expediente final de los hechos, normalmente en un plazo de 60 días a partir de su presentación.

SECCIÓN C

COMITÉS CONSULTIVOS

Artículo 16: Comité Consultivo Público Conjunto

1. El Comité Consultivo Público Conjunto se integrará por quince personas, salvo que el Consejo decida otra cosa. Cada una de las Partes o, si la Parte así lo decide, su Comité Consultivo Nacional, convocado de conformidad con el Artículo 17, designará un número igual de miembros.
2. El Consejo establecerá las reglas de procedimiento del Comité Consultivo Público Conjunto y éste elegirá a su propio presidente.
3. El Comité Consultivo Público Conjunto se reunirá por lo menos una vez al año durante el periodo de sesiones ordinarias del Consejo y en cualquier otro momento que decidan el Consejo o el presidente del Comité con el consentimiento de la mayoría de sus miembros.
4. El Comité Consultivo Público Conjunto podrá asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este Acuerdo, incluso sobre cualquier documento que se le haya presentado conforme al párrafo 6, así como sobre la aplicación y el desarrollo ulteriores de este Acuerdo, y podrá desempeñar cualquier otra función que le asigne el Consejo.
5. El Comité Consultivo Público Conjunto podrá proporcionar al Secretariado información técnica, científica o de cualquier otra clase que sea pertinente, incluso para propósitos de la elaboración de un expediente de hechos conforme al Artículo 15. El Secretariado enviará al Consejo copia de dicha información.
6. El Secretariado proporcionará al Comité Consultivo Público Conjunto, al mismo tiempo que se lo presente al Consejo, copia de la propuesta de programa y de presupuesto anuales de la Comisión, el proyecto de informe anual y cualquier otro informe que el Secretariado haya elaborado de conformidad con el Artículo 13.
7. Mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podrá poner los expedientes de hechos a disposición del Comité Consultivo Público Conjunto.

Artículo 17: Comités Consultivos Nacionales

Cada una de las Partes podrá convocar un comité consultivo nacional, integrado por miembros de la sociedad, incluyendo representantes de organizaciones y personas sin vinculación gubernamental, con el fin de recibir asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo de este Acuerdo.

Artículo 18: Comités Gubernamentales

Cada una de las Partes podrá convocar un comité gubernamental, que podrá estar integrado por representantes de los gobiernos federal, estatales o provinciales, o podrá incluirlos, con el fin de recibir asesoría sobre la aplicación y el ulterior desarrollo de este Acuerdo.

SECCIÓN D IDIOMAS OFICIALES

Artículo 19: Idiomas oficiales

Los idiomas oficiales de la Comisión serán el español, el francés y el inglés. Todos los informes anuales conforme al Artículo 12, los informes presentados al Consejo conforme al Artículo 13, los expedientes de hechos presentados al Consejo conforme al Artículo 15(6), y los informes de paneles conforme a la Quinta Parte estarán disponibles en cada uno de los idiomas oficiales en el momento en que se hagan públicos. El Consejo establecerá las reglas y los procedimientos concernientes a la traducción e interpretación.

CUARTA PARTE COOPERACION Y SUMINISTRO DE INFORMACION

Artículo 20: Cooperación

1. Las Partes procurarán en todo momento lograr el consenso sobre la interpretación y la aplicación de este Acuerdo y harán su mayor esfuerzo

por resolver, mediante cooperación y consultas, cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento.

2. En la mayor medida posible, cada una de las Partes notificará a cualquiera otra que tenga interés en el asunto toda medida ambiental vigente o en proyecto que la Parte considere que pueda afectar sustancialmente el funcionamiento de este Acuerdo o los intereses de esa otra Parte en los términos de este Acuerdo.

3. A solicitud de cualquier otra Parte, una Parte proporcionará información y dará respuesta sin demora a las preguntas relativas a cualquier medida vigente o en proyecto, haya o no notificado previamente la medida a esa otra Parte.

4. Cualquiera de las Partes podrá notificar y proporcionar a cualquiera otra toda información fidedigna relativa a posibles violaciones a la legislación ambiental de esa Parte, la cual será específica y suficiente para permitir esta última investigar el asunto. La Parte que haya sido notificada tomará las providencias necesarias, de acuerdo con su propia legislación, para investigar el asunto y dar respuesta a la otra Parte.

Artículo 21: Suministro de información

1. A petición del Consejo o del Secretariado, cada una de las Partes, de conformidad con su legislación, proporcionará la información que requiera el Consejo o el Secretariado, inclusive:

- (a) pondrá a su disposición, sin demora, cualquier información en su poder que se le haya solicitado para la elaboración de un informe o expediente de hechos, incluso la información sobre cumplimiento y aplicación; y
- (b) hará lo razonable para poner a su disposición cualquier otra información que se le solicite.

2. Cuando una Parte considere que la solicitud de información del Secretariado es excesiva, o indebidamente onerosa, lo podrá notificar al Consejo. El Secretariado revisará la amplitud de su solicitud, a fin de satisfacer las limitaciones que establezca el Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

3. Cuando una Parte no facilite la información solicitada por el Secretariado, aun con los límites estipulados conforme al párrafo 2, notificará sus razones al Secretariado sin demora y por escrito.

QUINTA PARTE

CONSULTAS Y SOLUCION DE CONTROVERSIA

Artículo 22: Consultas

1. Cualquiera de las Partes podrá solicitar por escrito consultas con cualquiera otra Parte respecto a la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra Parte.
2. La Parte solicitante entregará la solicitud a las otras Partes y al Secretariado.
3. A menos que el Consejo disponga otra cosa en las reglas y procedimientos establecidos conforme al Artículo 9(2), la tercera Parte que considere tener un interés sustancial en el asunto, estará legitimada para participar en las consultas, mediante entrega de notificación escrita a las otras Partes y al Secretariado.
4. Las Partes consultantes harán todo lo posible por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto a través de las consultas previstas en este Artículo.

Artículo 23: Inicio del procedimiento

1. Cuando las Partes consultantes no logren resolver el asunto conforme al Artículo 22 en los 60 días posteriores a la entrega de la solicitud de consultas, o dentro del plazo que acuerden, cualquiera de las Partes podrá solicitar por escrito una sesión extraordinaria del Consejo.
2. La Parte solicitante indicará en la solicitud el asunto motivo de la queja y entregará dicha solicitud a las otras Partes y al Secretariado.

3. A menos que decida otra cosa, el Consejo se reunirá dentro de los veinte días siguientes a la entrega de la solicitud y se abocará sin demora a resolver la controversia.

4. El Consejo podrá:

- (a) convocar a los asesores técnicos o crear los grupos de trabajo o de expertos que considere necesarios;
- (b) recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación o a otros procedimientos de solución de controversias, o
- (c) formular recomendaciones,

para ayudar a las Partes a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de la controversia. Las recomendaciones se harán públicas, si así lo decide el Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

5. Cuando juzgue que un asunto corresponde propiamente al ámbito de otro acuerdo o arreglo del que sean parte las Partes consultantes, el Consejo les remitirá el asunto para que adopten las medidas que procedan conforme a dicho acuerdo o arreglo.

Artículo 24: Solicitud de integración de un panel arbitral

1. Si un asunto no se resuelve en un plazo de 60 días posteriores a la reunión del Consejo conforme al Artículo 23, a solicitud escrita de cualquiera de las Partes consultantes, el Consejo decidirá, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, convocar un panel arbitral para examinar el asunto cuando se alegue la existencia de una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental relativa a los lugares de trabajo, las empresas, las compañías, o los sectores que produzcan bienes o proporcionen servicios:

- (a) que sean objeto de comercio entre los territorios de las Partes;
o
- (b) que compitan en territorio de la Parte demandada con bienes producidos o con servicios proporcionados por personas de otra Parte.

2. Cuando la tercera Parte considere tener un interés sustancial en el asunto, tendrá derecho a participar como Parte reclamante previa entrega de notificación escrita de su intención de intervenir, a las Partes contendientes y al Secretariado. La notificación se entregará tan pronto sea posible, pero en ningún caso después de siete días a partir de la fecha de la votación del Consejo para la integración de un panel.

3. A menos que las Partes contendientes acuerden otra cosa, el panel se establecerá y desarrollará sus funciones en concordancia con las disposiciones de esta Parte.

Artículo 25: Lista de panelistas

1. El Consejo integrará y conservará una lista de hasta 45 individuos que cuenten con las aptitudes y la disposición para ser panelistas. Los miembros de la lista serán designados por consenso, por periodos de tres años, y podrán ser reelectos.

2. Los miembros de la lista deberán:

- (a) tener conocimientos especializados o experiencia en derecho ambiental o en su aplicación, o en la solución de controversias derivadas de acuerdos internacionales, u otros conocimientos o experiencia científicos, técnicos o profesionales pertinentes;
- (b) ser electos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio;
- (c) ser independientes, no estar vinculados con ninguna de las Partes, ni con el Secretariado ni el Comité Consultivo Público Conjunto, ni recibir instrucciones de los mismos; y
- (d) cumplir con el código de conducta que establezca el Consejo.

Artículo 26: Requisitos para ser panelista

1. Todos los panelistas deberán reunir los requisitos señalados en el Artículo 25(2).

2. No podrán ser panelistas en una controversia los individuos que:

- (a) hubieren intervenido en ella en los términos del Artículo 23(4);
o
- (b) tengan en ella un interés, o lo tenga una persona u organización vinculada con ellos según lo disponga el código de conducta establecido conforme al Artículo 25(2)(d).

Artículo 27: Selección del panel

1. Cuando haya dos Partes contendientes, se seguirá el siguiente procedimiento:

- (a) El panel se integrará por cinco miembros.
- (b) Las Partes contendientes procurarán acordar la designación del presidente del panel en los 15 días siguientes a la votación del Consejo para la integración del mismo. En caso de que las Partes contendientes no logren llegar a un acuerdo en este periodo, una de ellas, electa por sorteo, designará, en el plazo de 5 días, al presidente, que no será ciudadano de la Parte que hace la designación.
- (c) Dentro de los 15 días siguientes a la elección del presidente, cada Parte contendiente seleccionará a dos panelistas que sean ciudadanos de la otra Parte contendiente.
- (d) Si una Parte contendiente no selecciona a sus panelistas dentro de ese lapso, éstos se seleccionarán por sorteo de entre los miembros de la lista que sean ciudadanos de la otra Parte contendiente.

2. Cuando haya más de dos Partes contendientes, se seguirá el siguiente procedimiento:

- (a) El panel se integrará con cinco miembros.
- (b) Las Partes contendientes procurarán acordar la designación del presidente del panel en los 15 días siguientes a la votación del Consejo para su integración. En caso de que las Partes contendientes no logren llegar a un acuerdo en este periodo, la Parte o Partes del lado de la controversia escogido por sorteo,

seleccionarán en el plazo de 10 días al presidente, que no será ciudadano de dicha Parte o Partes.

(c) En los 30 días posteriores a la selección del presidente, la Parte demandada designará dos panelistas, uno de los cuales será ciudadano de una de las Partes reclamantes, y el otro será ciudadano de otra Parte reclamante. Las Partes reclamantes seleccionarán dos panelistas que sean ciudadanos de la Parte demandada.

(d) Si alguna de las Partes contendientes no selecciona a un panelista dentro de ese lapso, éste será electo por sorteo de conformidad con los criterios de nacionalidad del inciso (c).

3. Por lo regular, los panelistas se escogerán de la lista. Cualquier Parte contendiente podrá presentar una recusación sin expresión de causa contra cualquier individuo que no figure en la lista y que sea propuesto como panelista por una Parte contendiente, en los 30 días siguientes a aquél en que se haga la propuesta.

4. Cuando una Parte contendiente considere que un panelista ha incurrido en una violación del código de conducta, las Partes contendientes realizarán consultas y, de así acordarlo, destituirán a ese panelista y elegirán uno nuevo de conformidad con las disposiciones de este Artículo.

Artículo 28: Reglas de procedimiento

1. El Consejo establecerá Reglas Modelo de Procedimiento. Los procedimientos garantizarán:

- (a) como mínimo el derecho a una audiencia ante el panel;
- (b) la oportunidad de presentar alegatos y réplicas por escrito; y
- (c) que ningún panel divulgue qué panelistas sostienen opiniones de mayoría o minoría.

2. Salvo que las Partes contendientes convengan otra cosa, los paneles convocados de conformidad con esta Parte se instalarán y seguirán sus procedimientos conforme a las Reglas Modelo de Procedimiento.

3. A menos que las Partes contendientes acuerden otra cosa, en los 20 días siguientes a la votación del Consejo para integrar el panel, el acta de misión será:

“Examinar, a la luz de las disposiciones aplicables del Acuerdo, incluidas las dispuestas en la Quinta Parte, si ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, y emitir las conclusiones, determinaciones y recomendaciones a que se refiere el Artículo 31(2).”

Artículo 29: Participación de la tercera Parte

Una Parte que no sea contendiente, previa entrega de notificación escrita a las Partes contendientes y al Secretariado, tendrá derecho a asistir a todas las audiencias, a presentar comunicaciones escritas y orales al panel y a recibir comunicaciones escritas de las Partes contendientes.

Artículo 30: Función de los expertos

A instancia de una Parte contendiente, o por su propia iniciativa, el panel podrá recabar la información y la asesoría técnica de las personas o grupos que estime pertinente, siempre que las Partes contendientes así lo acuerden y conforme a los términos y condiciones que esas Partes convengan.

Artículo 31: Informe preliminar

1. El panel fundará su informe en los argumentos y comunicaciones presentados por las Partes y en cualquier información que haya recibido de conformidad con el Artículo 30, a menos que las Partes contendientes acuerden otra cosa.

2. Salvo que las Partes contendientes convengan otra cosa, dentro de los 180 días siguientes al nombramiento del último panelista, el panel presentará a las Partes contendientes un informe preliminar que contendrá:

- (a) las conclusiones de hecho;
- (b) la determinación sobre si ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de

su legislación ambiental, o cualquier otra determinación solicitada en el acta de misión; y

- (c) en caso de que el panel emita una determinación afirmativa conforme al inciso (b), sus recomendaciones, cuando las haya, para la solución de la controversia, las cuales normalmente serán que la Parte demandada adopte y aplique un plan de acción suficiente para corregir la pauta de no aplicación.

3. Los panelistas podrán formular votos particulares sobre cuestiones en que no exista acuerdo unánime.

4. Las Partes contendientes podrán hacer observaciones por escrito al panel sobre el informe preliminar, en los 30 días siguientes a su presentación.

5. En este caso y luego de examinar las observaciones escritas, el panel podrá, de oficio o a petición de alguna Parte contendiente:

- (a) solicitar las observaciones de cualquier Parte involucrada;
- (b) reconsiderar su informe; y
- (c) llevar a cabo cualquier examen ulterior que considere pertinente.

Artículo 32: Informe final

1. El panel presentará a las Partes contendientes un informe final, y los votos particulares sobre las cuestiones en que no haya habido acuerdo unánime, en un plazo de 60 días a partir de la presentación del informe preliminar, a menos que las Partes contendientes convengan otra cosa.

2. Las Partes contendientes comunicarán al Consejo el informe final del panel, así como todas opiniones escritas que cualquiera de las Partes contendientes desee anexas, en términos confidenciales, en los 15 días siguientes a que les sea presentado.

3. El informe final del panel se publicará cinco días después de su comunicación al Consejo.

Artículo 33: Cumplimiento del informe final

Cuando un panel ha determinado, en su informe final, que ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, las Partes contendientes podrán acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio, el cual, por lo regular, se ajustará a las determinaciones y recomendaciones del panel. Las Partes contendientes notificarán sin demora al Secretariado y al Consejo toda resolución que hayan acordado sobre la controversia.

Artículo 34: Revisión del cumplimiento

1. Cuando un panel ha determinado, en su informe final, que ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, y:

- (a) las Partes contendientes no hayan llegado a un acuerdo sobre un plan de acción, de conformidad con el Artículo 33 dentro de los 60 días siguientes a la fecha del informe final; o
- (b) las Partes contendientes no llegan a un acuerdo respecto a si la Parte demandada está cumpliendo plenamente con:
 - (i) el plan de acción acordado conforme al Artículo 33,
 - (ii) el plan de acción que se considere establecido por el panel conforme al párrafo 2; o
 - (iii) el plan de acción aprobado o establecido por un panel conforme al párrafo 4,

cualquiera de las Partes contendientes podrá solicitar que el panel se reúna de nuevo. La Parte solicitante entregará la solicitud por escrito a las otras Partes y al Secretariado. Entregada la solicitud al Secretariado, el Consejo convocará de nuevo al panel.

2. Ninguna de las Partes podrá presentar una solicitud conforme al párrafo 1(a) en un plazo menor de 60 días, ni después de los 120 días posteriores a la fecha del informe final. Cuando las Partes contendientes no han llegado a un acuerdo sobre un plan de acción y si no se ha presentado una solicitud conforme al párrafo 1(a), 120 días después de la fecha del informe final se considerará establecido por el panel el último

plan de acción, si lo hay, presentado por la Parte demandada a la Parte o Partes reclamantes en un plazo de 60 días posteriores a la fecha del informe final, o en cualquier otro periodo acordado por las Partes contendientes.

3. Una solicitud conforme al párrafo 1(b) podrá presentarse después de 180 días posteriores a que un plan de acción:

- (a) se haya acordado de conformidad con el Artículo 33;
- (b) haya sido considerado establecido por el panel de conformidad con el párrafo 2; o
- (c) haya sido aprobado o establecido por un panel de conformidad con el párrafo 4;

y únicamente durante el periodo de cualquier plan de acción.

4. Cuando un panel se reúna de nuevo conforme al párrafo 1(a):

- (a) determinará si cualquier plan de acción propuesto por la Parte demandada es suficiente para corregir la pauta de no aplicación, y
 - (i) en caso de serlo, aprobará el plan; o
 - (ii) en caso de no serlo, establecerá un plan conforme con la legislación de la Parte demandada, y
- (b) podrá, si lo amerita, imponer una contribución monetaria de conformidad con el Anexo 34,

dentro de los 90 días posteriores a que el panel se haya reunido de nuevo o en cualquier otro periodo que acuerden las Partes contendientes.

5. Cuando un panel se reúna de nuevo conforme al párrafo 1(b), determinará si:

- (a) la Parte demandada está cumpliendo plenamente con el plan de acción, en cuyo caso el panel no podrá imponer una contribución monetaria; o

- (b) la Parte demandada no está cumpliendo plenamente con el plan de acción, en cuyo caso el panel impondrá una contribución monetaria de conformidad con el Anexo 34,

dentro de los 60 días posteriores a que se haya reunido de nuevo o en cualquier otro periodo que acuerden las Partes contendientes.

6. Un panel vuelto a convocar de conformidad con este Artículo dispondrá que la Parte demandada cumpla plenamente con cualquiera de los planes de acción a que se refiere el párrafo 4(a)(ii) o 5(b), y que pague la contribución monetaria que se le haya impuesto de conformidad con el párrafo 4(b) o 5(b), y esa disposición será definitiva.

Artículo 35: Procedimientos adicionales

Después de 180 días a partir de la determinación de un panel conforme al Artículo 34(5)(b), en cualquier momento una Parte reclamante podrá solicitar por escrito que se reúna de nuevo el panel para que éste determine si la Parte demandada está cumpliendo plenamente con el plan de acción. El Consejo convocará de nuevo al panel previa entrega de la solicitud escrita a las otras Partes y al Secretariado. El panel presentará su determinación dentro de los 60 días posteriores a que se le haya convocado de nuevo o en cualquier otro periodo que acuerden las Partes contendientes.

Artículo 36: Suspensión de beneficios

1. Conforme al Anexo 36A, cuando una Parte no haya pagado la contribución monetaria dentro de los 180 días posteriores a que el panel se la haya impuesto:

- (a) conforme al Artículo 34(4)(b), o
- (b) conforme al Artículo 34(5)(b), salvo cuando los beneficios puedan ser suspendidos conforme el párrafo 2(a),

la Parte o Partes reclamantes podrán suspender respecto a la Parte demandada, de conformidad con el Anexo 36B, beneficios derivados del TLC, por un monto no mayor al necesario para cobrar la contribución monetaria.

2. Conforme al Anexo 36A, cuando un panel haya hecho una determinación conforme al Artículo 34(5)(b) y el panel:

- (a) anteriormente haya impuesto una contribución monetaria de conformidad con el Artículo 34(4)(b) o establecido un plan de acción de conformidad con el Artículo 34(4)(a)(ii); o
- (b) haya determinado subsecuentemente conforme al Artículo 35 que una Parte no está cumpliendo plenamente con el plan de acción,

la Parte o Partes reclamantes podrán suspender anualmente respecto a la Parte demandada, de conformidad con el Anexo 36B, beneficios derivados del TLC por un monto no mayor al de la contribución monetaria impuesta por el panel de conformidad con el Artículo 34(5)(b).

3. Cuando más de una de las Partes reclamantes suspenda la aplicación de beneficios conforme al párrafo 1 o 2, la suspensión combinada no será mayor al monto de la contribución monetaria.

4. Cuando una Parte suspenda la aplicación de beneficios conforme al párrafo 1 o 2, el Consejo, previa entrega de solicitud escrita por la Parte demandada a las otras Partes y al Secretariado, convocará de nuevo al panel para que determine, según sea el caso, si se ha pagado o cobrado la contribución monetaria, o si la Parte demandada está cumpliendo plenamente con el plan de acción. El panel presentará su informe dentro de los 45 días posteriores a su reunión. Si el panel concluye que se ha pagado o cobrado la contribución monetaria, o que la Parte demandada está cumpliendo plenamente con el plan de acción, según sea el caso, se dará por terminada la suspensión de beneficios conforme al párrafo 1 o 2.

5. El Consejo reunirá de nuevo al panel, previa entrega de solicitud escrita de la Parte demandada a las otras Partes y al Secretariado, para que determine si la suspensión de beneficios por la Parte o las Partes reclamantes de acuerdo con el párrafo 1 o 2, es manifiestamente excesiva. Dentro de los 45 días posteriores a la solicitud, el panel presentará a las Partes contendientes un informe que contenga su determinación.

SEXTA PARTE

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 37: Principios para la aplicación de la legislación ambiental

Ninguna disposición en este Acuerdo se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las Partes a llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación ambiental en territorio de otra Parte.

Artículo 38: Derechos de particulares

Ninguna de las Partes podrá otorgar derecho de acción en su legislación contra ninguna de las otras Partes, con fundamento en que una medida de otra Parte es incompatible con este Acuerdo.

Artículo 39: Protección de información

1. Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de obligar a ninguna de las Partes a proporcionar ni a dar acceso a información:

- (a) cuya divulgación pudiera obstaculizar la aplicación de su legislación ambiental;
- (b) de cuya divulgación esté protegida por sus leyes relativas a la información empresarial o comercial reservada, privacidad personal, o la confidencialidad en la toma de decisiones del gobierno.

2. Cuando una Parte proporcione información confidencial o comercial reservada a otra Parte, al Consejo, al Secretariado o al Comité Consultivo Público Conjunto, quien la reciba le dará el mismo trato que la Parte que la proporciona.

3. La información confidencial o comercial reservada proporcionada por una Parte a un panel conforme a este Acuerdo recibirá el trato estipulado en las reglas de procedimiento establecidas conforme al Artículo 28.

Artículo 40: Relación con otros tratados ambientales

Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de afectar los derechos y las obligaciones existentes de las Partes conforme a otros acuerdos internacionales ambientales, incluso acuerdos de conservación, del que tales Partes sean parte.

Artículo 41: Extensión de las obligaciones

El Anexo 41 se aplica a las Partes mencionadas en ese anexo.

Artículo 42: Seguridad nacional

Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de:

- (a) obligar a ninguna de las Partes a proporcionar ni a dar acceso a información cuya divulgación considere contraria a sus intereses esenciales en materia de seguridad; o
- (b) impedir a ninguna de las Partes que adopte cualesquiera medidas que considere necesarias para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad, referentes:
 - (i) al armamento, municiones y pertrechos de guerra, y
 - (ii) a la aplicación de políticas nacionales o de acuerdos internacionales en materia de no proliferación de armas nucleares o de otros dispositivos explosivos nucleares.

Artículo 43: Financiamiento de la Comisión

Cada una de las Partes contribuirá al presupuesto anual de la Comisión en partes iguales, según la disponibilidad de recursos asignados, conforme a los procedimientos legales de cada Parte. Ninguna de las Partes estará obligada a pagar una parte mayor a la de ninguna de las otras Partes con respecto al presupuesto anual.

Artículo 44: Privilegios e inmunidades

El director ejecutivo y el personal de apoyo del Secretariado gozarán en territorio de cada Parte de los privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 45: Definiciones

1. Para los efectos de este Acuerdo:

No se considerará que una Parte haya incurrido en omisiones en **“la aplicación efectiva de su legislación ambiental”**, o en incumplimiento del Artículo 5(1) en un caso en particular en que la acción u omisión de que se trate, por parte de las dependencias o funcionarios de esa Parte:

- (a) refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento de la ley; o
- (b) resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad;

“organización sin vinculación gubernamental” significa cualquier organización o asociación científica, profesional, de negocios, no lucrativa, de interés público, u otra organización o asociación que no sea parte del gobierno ni esté bajo su dirección;

“pauta persistente” significa un curso de acción o de omisiones sostenido y recurrente posterior a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo;

“provincia” significa una provincia de Canadá, e incluye el territorio del Yukón y los territorios del Noroeste y sus sucesores; y

“territorio” significa, para cada Parte, el territorio de esa Parte según se define en el Anexo 45.

2. Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:

- (a) **“legislación ambiental”** significa 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:
 - (i)

la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,

- (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
- (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas

en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

- (b) Para mayor certidumbre, el término “**legislación ambiental**” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.
- (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.

3. Para los efectos del Artículo 14(3), “**procedimiento judicial o administrativo**” significa:

- (a) una actuación judicial, cuasijudicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y

- (b) un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte.

SEPTIMA PARTE

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 46: Anexos

Los anexos de este Acuerdo constituyen parte integral del mismo.

Artículo 47: Entrada en vigor

Este Acuerdo entrará en vigor el 1º de enero de 1994, inmediatamente después de la entrada en vigor del TLC, una vez que se intercambien notificaciones escritas que certifiquen que han concluido las formalidades jurídicas necesarias.

Artículo 48: Enmiendas

1. Las Partes podrán convenir cualquier modificación o adición a este Acuerdo.
2. Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos jurídicos correspondientes de cada Parte, constituirán parte integral de este Acuerdo.

Artículo 49: Acceso

Cualquier país o grupo de países podrán incorporarse a este Acuerdo sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y el Consejo, y una vez que su acceso haya sido aprobada según los procedimientos legales aplicables de cada país.

Artículo 50: Denuncia

Una Parte podrá denunciar este Acuerdo seis meses después de notificar por escrito a las otras Partes su intención de hacerlo. Cuando

una Parte lo haya denunciado, el Acuerdo permanecerá en vigor para las otras Partes.

Artículo 51: Textos auténticos

Los textos en español, francés e inglés de este Acuerdo son igualmente auténticos.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los que suscriben, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, firman este Acuerdo.

ANEXO 34

CONTRIBUCIONES MONETARIAS

1. Durante el primer año a partir de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, la contribución monetaria no será mayor de 20 millones de dólares (EE.UU.) o su equivalente en la moneda nacional de la Parte demandada. Después del primer año, la contribución monetaria no será mayor del 0.007 por ciento del comercio total de bienes entre las Partes correspondiente al año más reciente para el cual se tenga información disponible.

2. Para determinar el monto de la contribución, el panel tomará en cuenta:

- (a) la extensión y la duración de la pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte;
- (b) el nivel de aplicación que razonablemente podría esperarse de una Parte dada su limitación de recursos;
- (c) las razones de la Parte, si las hay, para no cumplir plenamente con el plan de acción;
- (d) los esfuerzos posteriores al informe final del panel realizados por la Parte para comenzar a corregir la pauta de no aplicación, y
- (e) cualquier otro factor relevante.

3. Las contribuciones monetarias se pagarán en la moneda de la Parte demandada y se depositarán en un fondo establecido a nombre de la Comisión por el Consejo. Se utilizarán, bajo la supervisión del Consejo, para mejorar o fortalecer el medio ambiente o la aplicación de la legislación ambiental de la Parte demandada, de conformidad con su derecho.

ANEXO 36A

PROCEDIMIENTO DE APLICACION Y COBRO EN EL AMBITO INTERNO DE CANADA

1. Para efectos de este Anexo, “**determinación de un panel**” significa:
 - (a) la determinación hecha por un panel de conformidad con el Artículo 34(4)(b) o 5(b), que disponga que Canadá pague una contribución monetaria; y
 - (b) la determinación hecha por un panel, de conformidad con el Artículo 34(5)(b), que disponga que Canadá cumpla plenamente con un plan de acción cuando el panel:
 - (i) ha establecido previamente un plan de acción de conformidad con el Artículo 34(4)(a)(ii) o impuesto una contribución monetaria de conformidad con el Artículo 34(4)(b); o
 - (ii) ha determinado subsecuentemente, de conformidad con el Artículo 35, que Canadá no está cumpliendo plenamente con un plan de acción.
2. Canadá adoptará y mantendrá procedimientos que dispongan que:
 - (a) de conformidad con el inciso (b), la Comisión, a solicitud de una Parte reclamante pueda, en nombre propio, presentar ante un tribunal competente una copia certificada de la determinación de un panel;
 - (b) la Comisión pueda presentar ante un tribunal la determinación de un panel como la descrita en el párrafo 1(a) sólo si Canadá no cumpliera con la determinación en los 180 días siguientes a que ésta haya sido hecha;
 - (c) para efectos de su ejecución, la determinación de un panel se convierta en mandato del tribunal, al ser presentada ante éste;
 - (d) la Comisión pueda llevar a cabo los actos tendientes a ejecutar una determinación de un panel convertida en mandato judicial ante dicho tribunal, contra la persona a la que fue dirigida la

determinación de un panel, de conformidad con el párrafo 6 del Anexo 41;

- (e) los procedimientos para hacer ejecutar la determinación de un panel convertida en mandato judicial se llevarán a cabo en forma sumaria;
- (f) en el procedimiento para ejecutar la determinación de un panel como la descrita en el párrafo 1(b) y que se ha convertido en un mandato judicial, el tribunal remitirá cualquier cuestión de hecho o de interpretación de la determinación de un panel al panel que la haya hecho, y la determinación del panel será obligatoria para el tribunal;
- (g) la determinación de un panel que se haya convertido en mandato judicial no estará sujeta a revisión o a impugnación internas; y
- (h) el mandato expedido por el tribunal durante el procedimiento para ejecutar la determinación de un panel convertida en mandato judicial no estará sujeto a revisión o a impugnación.

3. Cuando Canadá sea la parte demandada, se aplicarán los procedimientos adoptados o mantenidos por Canadá de conformidad con este Anexo, y no los descritos en el Artículo 36.

4. Cualquier cambio hecho por Canadá a los procedimientos adoptados y mantenidos por Canadá de conformidad con este Anexo que tenga como efecto menoscabar las disposiciones de este Anexo se considerará una violación a este Acuerdo.

ANEXO 36B

SUSPENSION DE BENEFICIOS

1. Cuando una Parte reclamante suspenda beneficios arancelarios derivados del TLC de conformidad con este Acuerdo, podrá incrementar la tasa arancelaria sobre bienes originarios de la Parte demandada a un nivel que no exceda la menor de:

- (a) la tasa arancelaria aplicable a esos bienes el día inmediatamente anterior a la entrada en vigor del TLC, y
- (b) la tasa arancelaria de nación más favorecida aplicable a esos bienes en la fecha en que la Parte suspenda dichos beneficios,

y tal incremento podrá aplicarse únicamente por el tiempo necesario para recaudar, a través de dicho incremento, la contribución monetaria.

2. Al considerar los beneficios arancelarios o de otro tipo que habrán de suspenderse de conformidad con el Artículo 36(1) o (2):

- (a) una Parte reclamante procurará suspender primero los beneficios dentro del mismo sector o sectores respecto a los cuales ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental; y
- (b) una Parte reclamante que considere que no es factible ni eficaz suspender beneficios en el mismo sector o sectores, podrá suspenderlos en otros sectores.

ANEXO 41

EXTENSION DE LAS OBLIGACIONES

1. En la fecha de la firma de este Acuerdo, o del intercambio de notificaciones escritas conforme al Artículo 47, Canadá presentará en una declaración una lista de las provincias en las que Canadá estará sujeto respecto a los asuntos comprendidos en la jurisdicción interna de dichas provincias. La declaración surtirá efectos al momento de entregarse a las otras Partes, y no tendrá implicaciones respecto a la distribución interna de facultades en Canadá. De allí en adelante, Canadá notificará con seis meses de anticipación a las otras Partes de cualquier modificación a su declaración.
2. Al considerar si ordena al Secretariado que prepare un expediente de hechos conforme al Artículo 15, el Consejo tomará en cuenta si la petición proviene de una organización o empresa sin vinculación gubernamental, constituida u organizada conforme a las leyes de una provincia incluida en la declaración elaborada conforme al párrafo 1.
3. Canadá no podrá solicitar consultas conforme al Artículo 22, ni una reunión del Consejo conforme al Artículo 23, ni el establecimiento de un panel, ni podrá adherirse como Parte reclamante en contra de otra Parte conforme al Artículo 24, en representación o primordialmente en beneficio de ningún gobierno de una provincia que no esté incluido en la declaración elaborada conforme al párrafo 1.
4. Canadá no podrá solicitar una reunión del Consejo conforme al Artículo 23, ni el establecimiento de un panel, ni podrá adherirse como Parte reclamante en contra de otra Parte conforme al Artículo 24, respecto a si ha habido una pauta persistente de omisiones por otra de las Partes en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, salvo que Canadá declare por escrito que el asunto estaría sujeto a la jurisdicción federal, si surgiera en territorio de Canadá, o:
 - (a) Canadá manifieste por escrito que el asunto estaría sujeto a la jurisdicción provincial si surgiera en territorio de Canadá; y
 - (b) las provincias incluidas en la declaración representan al menos 55 por ciento del Producto Interno Bruto de Canadá para el año más reciente del cual exista información disponible, y

- (c) si el asunto concierne a una industria o sector específicos, que las provincias incluidas en la declaración representan al menos 55 por ciento de la producción industrial de Canadá en esa industria o sector para el año más reciente del cual haya información disponible.

5. Ninguna de las otras Partes podrá solicitar una reunión del Consejo conforme al Artículo 23, ni el establecimiento de un panel, ni podrá adherirse como Parte reclamante de conformidad con el Artículo 24, respecto a si ha habido una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de una provincia, salvo que esa provincia esté incluida en la declaración elaborada conforme al párrafo 1 y se satisfagan los requisitos de los incisos 4(b) y (c).

6. A más tardar en la fecha en la que el panel arbitral sea convocado de acuerdo con el Artículo 24 en relación con un asunto en el ámbito del párrafo 5 de este Anexo, Canadá notificará por escrito a las Partes reclamantes y al Secretariado si cualquier contribución monetaria o plan de acción impuestos por un panel de conformidad con el Artículo 34(4) o 34(5) contra Canadá, habrán de ser dirigidos a Su Majestad en representación de Canadá o a Su Majestad en representación de la provincia en cuestión.

7. Canadá hará su mejor esfuerzo para que este Acuerdo sea aplicable a tantas provincias como sea posible.

8. Dos años después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, el Consejo revisará el funcionamiento de este Anexo y, en particular, considerará si las Partes deben modificar los umbrales establecidos en el párrafo 4.

ANEXO 45

DEFINICIONES ESPECIFICAS POR PAIS

Para efectos de este Acuerdo:

“**territorio**” significa:

- (a) respecto a México:
 - (i) los estados de la Federación y el Distrito Federal;
 - (ii) las islas, incluidos los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
 - (iii) las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
 - (iv) la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
 - (v) las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional, y las aguas marítimas interiores;
 - (vi) el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establece el propio derecho internacional; y
 - (vii) toda zona más allá de los mares territoriales de México dentro de la cual México pueda ejercer derechos sobre el fondo y el subsuelo marinos y sobre los recursos naturales que éstos contengan, de conformidad con el derecho internacional, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, así como con su legislación interna;
- (b) respecto a Canadá, el territorio en que se aplique su legislación aduanera, incluida toda zona más allá de los mares territoriales de Canadá dentro de la cual, de conformidad con el derecho internacional y con su legislación interna, Canadá pueda ejercer derechos sobre el fondo y subsuelo marinos y sobre los recursos naturales que éstos contengan; y

(c) respecto a Estados Unidos:

- (i) el territorio aduanero de Estados Unidos, que incluye los cincuenta estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico;
- (ii) las zonas libres ubicadas en Estados Unidos y en Puerto Rico; y
- (iii) toda zona más allá del mar territorial de Estados Unidos dentro de la cual, de conformidad con el derecho internacional y con su legislación interna, Estados Unidos pueda ejercer derechos sobre el fondo y subsuelo marinos y sobre los recursos naturales que éstos contengan.

DIRECTRICES PARA LA PRESENTACIÓN DE PETICIONES CIUDADANAS EN MATERIA DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL, DE ACUERDO CON LOS ARTÍCULOS 14 Y 15 DEL ACAAN

Al amparo del Artículo 14 del ACAAN, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) puede tomar en consideración una petición sometida por cualquier persona u organización no gubernamental que afirme que una Parte del ACAAN no está aplicando con efectividad su legislación ambiental. En los casos en que el Secretariado determine que los criterios del Artículo 14(1) se satisfacen, procede entonces a determinar si la petición amerita la solicitud de una respuesta a la Parte, de conformidad con el Artículo 14(2). A la luz de cualquier respuesta proporcionada por la Parte en cuestión, el Secretariado puede recomendar al Consejo la elaboración de un expediente de hechos, de acuerdo con el Artículo 15; de así decidirlo, el Consejo puede girar instrucciones al Secretariado para que proceda a elaborar el expediente de hechos. Para que un expediente de hechos, en su versión final, se haga público se requiere del voto de dos terceras partes del Consejo.

A fin de brindar mayor orientación a quienes desean someter una petición ciudadana al amparo de los artículos 14 y 15 del ACAAN, la CCA cuenta con 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*.

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

1. ¿Qué es una petición relativa a la aplicación efectiva de la legislación ambiental?

1.1 Una “petición relativa a la aplicación efectiva de la legislación ambiental” (“petición”) es una aseveración documentada de que una de las Partes del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“Acuerdo”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Se anexan a estas directrices los Artículos pertinentes del Acuerdo.

2. ¿Quién puede presentar peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental?

2.1 Cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que resida o esté establecida en el territorio de una de las Partes del Acuerdo puede presentar una petición relativa a la aplicación efectiva de la legislación ambiental para que sea considerada por el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“Secretariado”). El término “organización sin vinculación gubernamental” se define en el Artículo 45(1) del Acuerdo.

2.2 La petición debe identificar claramente a la o a las personas u organizaciones que la presentan (“Peticionario(s)").

3. ¿Cómo se presentan las peticiones?

3.1 Las peticiones deberán presentarse por escrito al Secretariado en la siguiente dirección:

Comisión para la Cooperación Ambiental
393, rue St-Jacques Ouest, Bureau 200
Montréal (Québec)
Canada H2Y 1N9

3.2 Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones.

3.3 Las peticiones no deberían exceder 15 páginas mecanografiadas en hojas tamaño carta, excluyendo la información de apoyo. No se aceptarán peticiones enviadas por fax o por cualquier otro medio electrónico. En la medida de lo posible, también se deberá proporcionar una copia de la petición en disco magnético para computadora.

3.4 Las peticiones deben incluir la dirección postal completa del Peticionario.

3.5 El Secretariado acusará recibo a la brevedad de la recepción de toda correspondencia o documentación escrita relativas al inicio de un procedimiento de petición.

3.6 El Secretariado considerará como una petición cualquier correspondencia o documentación escrita si contiene la información de apoyo necesaria que permita al Secretariado, en el momento apropiado, evaluar la petición con base en los criterios estipulados en el Artículo 14(1) del Acuerdo.

3.7 Las notificaciones formales del Secretariado a un Peticionario se harán por escrito y se enviarán por cualquier medio de notificación confiable que proporcione un registro de que la notificación fue enviada y recibida.

3.8 El Secretariado informará al Consejo del inicio y los avances de todas las peticiones.

3.9 El Secretariado informará al Peticionario sobre los avances de su petición, según lo establecido por estas directrices.

3.10 El Secretariado podrá notificar en cualquier momento al Peticionario la existencia de errores menores de forma en la petición para que éste los rectifique.

3.11 El Secretariado hará el mayor esfuerzo posible para llevar a cabo todas las acciones necesarias con el fin de realizar el trámite de una petición de manera oportuna.

4. ¿Qué debe contener una petición?

4.1 El Secretariado solamente podrá considerar una petición relativa a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, si esa petición cumple con los criterios estipulados en el Artículo 14(1) del Acuerdo, como se especifican en estas directrices.

EXAMEN INICIAL DE UNA PETICIÓN POR EL SECRETARIADO

5. ¿Qué criterios deberán considerar las peticiones?

5.1 La petición debe aseverar que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental y debe centrarse específicamente a todo acto u omisión de la Parte que se argumente para demostrar dichas omisiones. Para efectos de determinar si la petición cumple con los requisitos estipulados en el Artículo 14(1) del Acuerdo, el término “legislación ambiental” se define en el Artículo 45(2) del Acuerdo.

5.2 El Peticionario deberá identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición, tal como se define en el Artículo 45(2) del Acuerdo. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley.

5.3 Las peticiones deberán contener una relación sucinta de los hechos en que se funde dicha aseveración y deberán proporcionar información suficiente que permita al Secretariado examinarla, y contendrá también las pruebas documentales que puedan sustentarla.

5.4 La petición deberá estar encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria. Al hacer esa determinación, el Secretariado considerará entre otros factores:

- (a) si la petición se centra a 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;

(b) si la petición parece frívola.

5.5 La petición deberá indicar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte en cuestión e indicar la respuesta de la Parte, si la hubiera. El Peticionario adjuntará con la petición, copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades pertinentes. 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.

6. ¿Qué sucede si la petición no cumple con estos criterios?

6.1 Cuando el Secretariado determine que una petición no cumple con los criterios establecidos en el Artículo 14(1) del Acuerdo, así como cualquier otro requisito establecido en estas directrices, con la excepción de errores menores de forma contemplados en el Artículo 3.10 de estas directrices, notificará a la brevedad al Peticionario las razones por las cuales ha determinado no examinar la petición.

6.2 Luego de la recepción de dicha notificación del Secretariado, el Peticionario tendrá 30 días para presentar al Secretariado una petición que cumpla con los criterios establecidos en el Artículo 14(1) del Acuerdo y con los requisitos establecidos en estas directrices.

6.3 Si el Secretariado determina nuevamente que el Peticionario no cumple con los criterios del Artículo 14(1) del Acuerdo o con los requisitos establecidos en estas directrices, informará a la brevedad al Peticionario sus razones y que el proceso ha terminado con respecto a dicha petición.

DETERMINACIÓN DE QUE UNA PETICIÓN RELATIVA A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL AMERITA LA PREPARACIÓN DE UN EXPEDIENTE DE HECHOS

7. ¿Cuándo se amerita una respuesta de la Parte?

7.1 En los casos en que el Secretariado determine que la petición cumple con los criterios establecidos en el Artículo 14(1) del Acuerdo, el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte interesada.

7.2 Conforme a lo estipulado en el Artículo 14(2) del Acuerdo, el Secretariado, al tomar esa determinación, se orientará por las siguientes consideraciones:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que presenta la petición;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras peticiones, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios masivos de comunicación.

7.3 Para evaluar si la petición alega daño a la persona u organización que la formula, el Secretariado considerará factores tales como los siguientes si:

- (a) el daño alegado se debe a la omisión aseverada en la aplicación efectiva de la legislación ambiental,
- (b) el daño alegado está relacionado con la protección del medio ambiente, o con la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana (pero no directamente relacionado con la seguridad e higiene del trabajador), como se define en el Artículo 45(2) del Acuerdo.

7.4 Para evaluar si se debe solicitar una respuesta de la Parte cuando la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios masivos de comunicación, el Secretariado determinará si el Peticionario tuvo acceso razonable a otras fuentes pertinentes de información a la aseveración contenida en la petición.

8. ¿Qué sucede si se determina que no se amerita una respuesta de la Parte?

8.1 Cuando el Secretariado determine que la petición no amerita una respuesta de la Parte, notificará al Peticionario la o las razones. El Secretariado podrá considerar información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario dentro de los 30 días posteriores a la

recepción de dicha notificación por parte del Peticionario. Si el Secretariado no recibe información nueva o complementaria dentro de dicho plazo o si el Secretariado determina que, a la luz de la información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario, no se amerita una respuesta de la Parte, dará por terminado el proceso relativo a dicha petición y le informará al Peticionario.

9. ¿Cómo se solicita una respuesta de la Parte?

9.1 Si el Secretariado determina que una petición amerita una respuesta de la Parte interesada, enviará a la Parte una copia de la petición, incluyendo cualquier otra información de apoyo proporcionada por el Peticionario. El Secretariado traducirá la petición y la información de apoyo al idioma o idiomas oficiales de la Parte a la cual se solicitó una respuesta, a menos que la Parte ordene lo contrario.

9.2 La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales, previa notificación al Secretariado, en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud de respuesta:

- (a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, y
- (b) cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:
 - (i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo, y
 - (ii) si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance del Peticionario y si se ha acudido a ellos.

9.3 La Parte podrá incluir en su respuesta si se han definido políticas ambientales o se han tomado acciones en relación con el asunto en cuestión.

9.4 Si la Parte informa al Secretariado que el asunto expuesto en la petición es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, como se define en el Artículo 45(3) del Acuerdo, el Secretariado no continuará con la petición y notificará al Peticionario de sus razones y que ha dado por terminado el proceso.

9.5 A la recibirse la respuesta de la Parte o con posterioridad a la expiración del período de respuesta, el Secretariado podrá empezar a considerar si informará al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.

9.6 Cuando a la luz de cualquier respuesta de la Parte, el Secretariado considere que una petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará al Peticionario de sus razones y que el proceso se ha dado por terminado.

10. ¿Cómo se toma la decisión para determinar si se elabora o no un expediente de hechos?

10.1 Si a la luz de cualquier respuesta proporcionada por la Parte o luego de que el período de respuesta haya expirado, el Secretariado considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, lo informará al Consejo y le proporcionará sus razones, una copia de la petición, la información de apoyo presentada con la petición y cualquier otra información pertinente, en la medida en que éstas no hayan sido entregadas previamente al Consejo.

10.2 El Secretariado podrá acumular en un mismo expediente dos o más peticiones que se relacionen con los mismos hechos y la misma aseveración de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En los casos en que dos o más peticiones se relacionen esencialmente con los mismos hechos y con la misma omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y el Secretariado considere que resulta más eficiente o efectivo en términos de costos, acumularlos, podrá proponérselo al Consejo.

10.3 El Secretariado elaborará un expediente de hechos, si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. Si el Consejo decide instruir al Secretariado de que no prepare un expediente de hechos, el Secretariado comunicará al Peticionario sobre ello y le informará asimismo que el proceso de petición se ha dado por terminado. A menos que el Consejo decida lo contrario, toda decisión de esta naturaleza se anotará en el registro y en el archivo público como se describe en estas directrices.

11. ¿Cómo se prepara un expediente de hechos?

11.1 Para la elaboración de un proyecto de expediente de hechos, así como del expediente final de hechos, el Secretariado tomará en cuenta

toda la información proporcionada por la Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente de naturaleza técnica, científica o de otra que:

- (a) esté disponible al público;
- (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental;
- (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC);
- (d) sea elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.

11.2 En caso de que el CCPC proporcione al Secretariado información pertinente técnica, científica o de otra naturaleza, relativa a la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado enviará al Consejo copia de dicha información.

11.3 Todos los que proporcionen información en un proceso de elaboración de un expediente de hechos deberán esforzarse por presentar sólo la información pertinente, reduciendo al máximo el volumen del material presentado.

11.4 El Secretariado presentará al Consejo el proyecto de expediente de hechos. Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 días. Una vez transcurrido el plazo, el Secretariado preparará el expediente final de hechos para el Consejo, e incorporará las observaciones que procedan.

12. ¿Qué se incluye en el expediente de hechos?

12.1 Tanto el proyecto, como la versión final del expediente de hechos contendrán:

- (a) un resumen de la petición con la que se inició el proceso;
- (b) un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte interesada, si la hubiese;
- (c) un resumen de cualquier otra información fáctica pertinente;

- (d) los hechos presentados por el Secretariado en relación con los asuntos expuestos en la petición.

12.2 El expediente final de hechos incorporará, según proceda, los comentarios de cualquier Parte.

13. ¿Se hará público el expediente de hechos?

13.1 Una vez recibido el expediente final de hechos, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podrá ponerlo a disposición del público. En ese caso, el expediente final de hechos se hará público tan pronto como esté disponible en los tres idiomas oficiales de la Comisión y se proporcionará una copia al Peticionario. Ello normalmente debería suceder dentro de los 60 días posteriores a la presentación del expediente final de hechos al Consejo.

13.2 Si el Consejo decide no poner a disposición pública un expediente de hechos, el Secretariado informará al Peticionario que el expediente de hechos no se hará público.

13.3 Independientemente de cualquier decisión del Consejo con respecto a la publicidad de un expediente de hechos, el Consejo, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrá poner un expediente de hechos a disposición del CCPC, para su información, de conformidad con el Artículo 16(7) del Acuerdo y con las reglas de procedimiento del CCPC.

14. ¿Se puede retirar una petición sujeta al examen del Secretariado?

14.1 Si el Peticionario informa por escrito al Secretariado que no desea continuar con el proceso de su petición, el Secretariado no continuará con el asunto y lo informará al Consejo. En caso de que dos o más Peticionarios hayan hecho una petición conjunta, todos los Peticionarios deberán informar al Secretariado por escrito que no desean continuar con el proceso, antes de que la petición pueda ser retirada.

14.2 Cuando el Consejo haya instruido al Secretariado para preparar un expediente de hechos sobre una petición, el retiro de ésta será comunicado al Consejo y la preparación del expediente de hechos no continuará, en espera de las instrucciones del Consejo.

15. ¿Cómo se hará pública la información relativa al estado que guardan las peticiones y los expedientes de hechos?

15.1 El Secretariado establecerá un registro para proporcionar información resumida, de modo que toda persona u organización sin vinculación gubernamental interesada, así como el CCPC, puedan conocer el estado de cualquier petición presentada de acuerdo con el proceso de petición contemplado por los Artículos 14 y 15 del Acuerdo. El registro estará a disposición del público. El Secretariado proporcionará periódicamente una copia del registro al Consejo. Sujeto a los requisitos de confidencialidad del Acuerdo y de estas directrices, el registro contendrá la siguiente información a menos que el Consejo decida lo contrario:

- (a) una relación de todas las peticiones, incluyendo:
 - i) el nombre del Peticionario y el nombre de la Parte referida en cada petición;
 - ii) un resumen del asunto referido en la petición que inició el proceso, incluyendo una breve descripción de la o las omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental;
 - iii) el nombre y la cita de la ley ambiental en cuestión;
- (b) un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte, si la hubiese;
- (c) un resumen de las notificaciones al Peticionario, incluyendo la notificación de que:
 - i) una petición dada no cumple con los criterios estipulados en el Artículo 14(1) del Acuerdo;
 - ii) se solicitó una respuesta de la Parte interesada;
 - iii) el Secretariado ha determinado que no se amerita una respuesta de la Parte interesada;
 - iv) el Consejo ha instruido al Secretariado para que no prepare un expediente de hechos;
 - v) el expediente final de hechos ha sido proporcionado al Consejo;

- vi) el Consejo ha decidido no poner a disposición del público el expediente de hechos;
- (d) la decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos; y
- (e) la decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos.

15.2 Todo resumen contendrá información suficiente para permitir a las personas u organizaciones sin vinculación gubernamental o al CCPC proporcionar información pertinente al Secretariado para la elaboración de un expediente de hechos.

16. ¿Tendrá el público acceso a los documentos relacionados con una petición en particular?

16.1 El Secretariado mantendrá en su sede un archivo de cada petición de una manera apropiada que permita acceso al público para consulta y fotocopiado. Se podrá cobrar una cantidad razonable al público por las fotocopias. Las fotocopias también podrán obtenerse por correo a un costo razonable para el público. Sujeto a las disposiciones de confidencialidad del Acuerdo y de estas directrices, el archivo contendrá:

- (a) la petición y la información de apoyo, incluyendo cualquier evidencia documental en que se pueda fundar la petición;
- (b) cualquier respuesta de la Parte, elaborada de acuerdo con el Artículo 14(2) del Acuerdo;
- (c) cualquier notificación del Secretariado al Peticionario; y
- (d) el expediente final de hechos, cuando el Consejo haya decidido ponerlo a disposición pública de acuerdo con el Artículo 15(7) del Acuerdo y cualquier otra información considerada por el Secretariado según el Artículo 15(4) del Acuerdo.

16.2 Estos documentos se incorporarán al archivo público de manera oportuna.

16.3 Cuando una petición recibida por el Secretariado identifique a un individuo o a una entidad, la Parte interesada podrá notificar a ese individuo o entidad la existencia de dicha petición.

17. ¿Cómo se protegerá la información privada y la confidencialidad?

17.1 De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 11(8)(a) del Acuerdo, el Secretariado protegerá de su divulgación cualquier información que reciba que pudiera identificar al Peticionario si éste así lo solicita, o el Secretariado lo considerase apropiado. De conformidad con el Artículo 11(8)(b) del Acuerdo, el Secretariado protegerá de su divulgación al público cualquier información recibida de una persona u organización sin vinculación gubernamental, cuando dicha información sea designada por ellas como confidencial o privada. Las Partes tendrán acceso a esta información designada como confidencial o privada, salvo la información que pudiere identificar al Peticionario, según lo establecido en el Artículo 11(8)(a) del Acuerdo.

17.2 El Secretariado protegerá de su divulgación cualquier información proporcionada por el Consejo o por la Parte que haya sido designada como confidencial.

17.3 Tomando en consideración que la información confidencial o privada proporcionada por una Parte, organización sin vinculación gubernamental o persona puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado de que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.

17.4 Si una Parte proporciona información confidencial o privada, relativa a una petición sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental, al Secretariado, al Consejo, al CCPC o a otra Parte, el que recibe la información la tratará, de la misma forma que la Parte que la proporciona.

18. ¿Cuál es la relación entre estas directrices y el Acuerdo?

18.1 Estas directrices no pretenden alterar el Acuerdo. En caso de conflicto entre cualquier disposición de estas directrices y cualquier disposición del Acuerdo, las disposiciones del Acuerdo prevalecerán en la medida de la incompatibilidad.

19. ¿Cuándo serán revisadas estas directrices?

19.1 El Consejo iniciará un proceso de revisión sobre el funcionamiento de estas directrices a más tardar en 18 meses a partir de su aprobación.

**DOCUMENTOS DEL
SECRETARIADO DE LA CCA
SOBRE PETICIONES
CIUDADANAS**

RESOLUCIONES DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 14

Al amparo del Artículo 14 del ACAAN, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) puede tomar en consideración una petición ciudadana presentada por cualquier persona u organización gubernamental que afirme que una Parte del ACAAN no está aplicando con efectividad su legislación ambiental.

El Secretariado determina primero si la petición ciudadana cumple con los criterios establecidos en el Artículo 14(1). Luego, por lo que respecta a las peticiones que sí caen en el ámbito del Artículo 14(1), el Secretariado define, caso por caso, si ameritan la solicitud de una respuesta a la Parte implicada en los términos del Artículo 14(2).

Con base en las secciones 6.1, 8.1 y 10.1 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 causas han de incluirse en las resoluciones del Secretariado sólo en aquellos casos en los que éste haya determinado no considerar la petición ciudadana o bien cuando el Secretariado informe al Consejo que estima que la petición justifica la elaboración de un expediente de hechos.

A continuación se incluyen las resoluciones del Secretariado razonadas, de conformidad con los Artículos 14(1), 14(2) y 15(1), hasta agosto de 1997.*

* Nótese que algunas resoluciones no están en español. Las resoluciones del Secretariado se presentan en el idioma de la respectiva petición ciudadana, y no todas han sido traducidas.

REGISTRO DE LAS PETICIONES RELATIVAS A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Código de identificación de la petición	Peticionario(s)	Fecha de recepción de la petición
SEM-95-001	Biodiversity Legal Foundation et al.	30 de junio de 1995
SEM-95-002	Sierra Club et al.	30 de agosto de 1995
SEM-96-001	Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C. et al.	18 de enero de 1996
SEM-96-002	Aage Tottrup	20 de marzo de 1996
SEM-96-003	The Friends of the Oldman River	9 de septiembre de 1996
SEM-96-004	The Southwest Center for Biological Diversity et al.	14 de noviembre de 1996
SEM-97-001	B.C. Aboriginal Fisheries Commission et al.	2 abril de 1997
SEM-97-002	Comité pro Limpieza del Río Magdalena	15 de marzo de 1997
SEM-97-003	Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) et al.	9 de abril de 1997
SEM-97-004	Canadian Environmental Defence Fund	26 de mayo de 1997
SEM-97-005	Animal Alliance of Canada et al.	21 de julio de 1997

BIODIVERSITY LEGAL FOUNDATION

Código de identificación de la petición:	SEM-95-001
Peticionario(s)	Biodiversity Legal Foundation, Consejo Asesor Sierra Madre, Forest Guardians, Greater Gila Biodiversity Project y el Southwest Center for Biological Diversity
Parte	Estados Unidos de América
Resumen del asunto referido en la petición	Los Peticionarios afirman que las disposiciones de la “Emergency Supplemental Appropriations and Rescissions for the Department of Defense to Preserve and Enhance Military Readiness Act of 1995” (“Rescissions Act”) (Ley de Asignaciones y Rescisiones de la Secretaría de Defensa para Preservar y Aumentar el Alistamiento Militar de 1995) (“Ley de Rescisiones”) han dado lugar a que no se observen de manera efectiva ciertas disposiciones de la Endangered Species Act (Ley de Especies en Peligro de Extinción). En forma especial, los Peticionarios alegan que la Ley de Rescisiones prohíbe al Servicio de Pesca y Vida Silvestre de E.U. efectuar las “determinaciones definitivas” para las designaciones de especies o hábitats críticos durante el resto del año fiscal de 1995. Además, los Peticionarios afirman que la Ley de Rescisiones ha cancelado \$1.5 millones de dólares del presupuesto asignado al programa de inscripción y prohíbe al Servicio de Pesca y Vida Silvestre compensar las pérdidas por otros programas.
Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión	Endangered Species Act, 16 U.S.C. 1631-1544 (Ley de Especies en Peligro de Extinción, Código de la Federación, título 16, arts. 1631-1544)

Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte	No se aplica
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición enviada por el Secretariado (10 de julio de 1995). <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) en la que se informa a los Peticionarios que la petición cumple con los criterios del Artículo 14:1 (a-f) (19 de julio de 1995). <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(2) en la que se informa a los Peticionarios que el Secretariado no solicitará una respuesta de la Parte respectiva y dejará de considerar la petición a menos que se reciba información suplementaria dentro de un plazo de treinta días (Artículo 14:2) (21 de septiembre de 1995). <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado en la que se informa a los Peticionarios que las informaciones nuevas o suplementarias recibidas por parte de los Peticionarios no justifican una revisión de la decisión anterior del Secretariado en este caso (11 de diciembre de 1995).
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	Caso terminado
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<input type="checkbox"/> Petición (30 de junio de 1995) <input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (10 de julio de 1995) <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (19 de julio de 1995)

	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="624 501 1208 562">□ Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(2) (21 de septiembre de 1995)<li data-bbox="624 573 1208 660">□ Determinación del Secretariado con respecto a la presentación de información nueva o suplementaria (11 de diciembre de 1995)
--	---

21 September, 1995

BY CERTIFIED MAIL

Earthlaw
C/O Jay Tutchton
University of Denver,
Foote Hall
7150 Montview Blvd.
Denver, CO 80220
U.S.A.

Submitter(s):

Biodiversity Legal Foundation
Consejo Asesor Sierra Madre
Forest Guardians
Greater Gila Biodiversity Project
Southwest Center for Biological Diversity

Party:

United States of America

Submission I.D. # SEM-95-001

Dear Mr. Tutchton:

The Secretariat has concluded its review of your submission under the criteria established in Article 14:2(a-d) of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* ("the Agreement").

I- SUMMARY OF SUBMISSION

The Submitters have requested that the Secretariat "... determine that the United States is failing to effectively enforce its *Endangered Species Act of 1973* ('ESA')". (Biodiversity Submission at p. 2). The Submitters' request arises out of language from the "*Emergency Supplemental Appropriations*

and Rescissions for the Department of Defense to Preserve and Enhance Military Readiness Act of 1995 ("the *Rescissions Act*"), signed into law on April 10, 1995 (Public Law 104-6). A portion of the *Rescissions Act*, known as the "Hutchison Amendment", rescinds \$1,500,000(US) from the amounts available in Fiscal Year 1995 for making determinations as to whether a species should be declared "threatened" or "endangered" and whether a habitat should be designated as "critical habitat" under the *Endangered Species Act* of 1973 (16 U.S.C. 1531-1544). The *Rescissions Act* also prohibits the U.S. Fish and Wildlife Service from compensating for the loss of funds from other programs and precludes the application of funds appropriated under that heading for making a final determination that a species is "threatened" or "endangered" or that habitat constitutes "critical habitat" under the ESA.

The Submitters complain that without repealing, modifying or otherwise amending the ESA, the *Rescissions Act* has nonetheless halted the listing process thereby depriving these organizations of their ability to protect endangered species. Consequently, the submission asserts that both the U.S. Fish and Wildlife Service and the Submitters are currently unable to enforce certain aspects of Section 4 of the ESA.

II- ARTICLE 14

Article 14 of the Agreement empowers the Secretariat to consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law. If the submission conforms to the criteria established in Article 14:1 and 14:2, the Secretariat may request a response from the NAFTA party named in the submission. In light of any government response, the Secretariat may recommend to the Council that a factual record be prepared. The Council, comprised of the environmental ministers (or their equivalent) of Canada, Mexico and the U.S., may then instruct the Secretariat to prepare a factual record on the submission.¹ Final factual records are made public upon a 2/3 vote of the Council.

III- PROCEDURAL HISTORY

On July 5, 1995, the Submitters requested the Secretariat to consider this matter under Article 14 of the Agreement. On July 19, the Secretariat notified the Submitters that their submission satisfied the screening

1. At present, the contents of a factual record are set-forth in the *Draft Procedures for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*. Copies of the *Draft Procedures* are available on request from the CEC Secretariat in Montreal, Canada.

criteria established in Article 14:1 of the Agreement. The Secretariat now reviews the submission under Article 14:2 of the Agreement in order to determine whether or not to request a response from the government of the United States of America.

IV- ANALYSIS

A. *The Endangered Species Act*

The ESA was enacted in 1973 to conserve endangered species and the ecosystems upon which they depend. A species must be listed as “threatened” or “endangered” under Section 4 of the ESA before that species and its habitat are extended protection under the law. As the Submitters point out, any interested person can initiate the ESA listing process by submitting a petition to the United States Secretary of the Interior. Under current law, interested persons can also take legal action to ensure that the Secretary of the Interior designates “critical habitat” for endangered species as required by the statute. The ESA in Section 9 lists prohibited acts. Violation of the provisions of the ESA may lead to enforcement actions and civil or criminal penalties assessed pursuant to Section 11.

B. *Articles 14 and 15 of the Agreement*

Article 14:2 states:

Where the Secretariat determines that a submission meets the criteria set out in paragraph 1, the Secretariat shall determine whether the submission merits requesting a response from the Party. In deciding whether to request a response, the Secretariat shall be guided by whether:

- (a) the submission alleges harm to the person or organization making the submission;
- (b) the submission, alone or in combination with other submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of the Agreement;
- (c) private remedies available under the Party’s law have been pursued; and
- (d) the submission is drawn exclusively from mass media reports.

In evaluating the submission under Article 14:2, the Secretariat is confronted with the fact, acknowledged by the Submitters, that the alleged failure to enforce environmental law results from competing legislative mandates, and not from other action or inaction taken by agencies or officials. Indeed, under U.S. law the Department of Interior is legally precluded from implementing the provisions of the ESA specified in the *Rescissions Act*.² Consequently, the submission impels the Secretariat to consider whether a “*failure to effectively enforce*” under Article 14 may result from the enactment of a law which suspends the implementation of certain provisions of another statute.

Cast in the language of 14:2(b), the Secretariat must evaluate whether the goals of the Agreement will be advanced by considering this matter under Articles 14 and 15. For the reasons set out below, the Secretariat is persuaded that Articles 14 and 15 do not address the facts raised in the submission.

Article 14:1 allows the Secretariat to consider a submission asserting that “... a Party is failing to effectively enforce its environmental law...” On its face, there is little to support the notion in Article 14:1 that the word *Party* is restricted to include only the executive functions of agencies or departments, or that the term should mean anything other than “government” in a broader sense, including its separate branches. However Articles 14 and 15 read in conjunction with other provisions of the Agreement strongly suggest that a failure to enforce environmental law applies to the administrative agencies or officials charged with implementing laws and regulations.

Article 45(1) provides some guidance on the question raised above by specifying categories of conduct which do *not* constitute a failure to effectively enforce environmental law. That article reads:

A Party has not failed to ‘effectively enforce its environmental law’ or to comply with Article 5:1 in a particular case where the action or inaction in question by agencies or officials of that Party...

The quoted passage ascribes action or inaction to “*agencies or officials of that Party.*” This suggests, at least in the context of what is not a failure to enforce, that Articles 14 and 15 primarily envisage administrative breakdowns (failures) resulting from acts or omissions of an agency or official charged with implementing environmental laws.

2. See Anti-Deficiency Act, 31 U.S.C. 1341 et seq.

The focus on agency or departmental action or inaction is reinforced in Article 5:1 of the Agreement. Article 5:1 includes a non-exhaustive list of governmental actions appropriate to effectively enforce environmental law. Examples listed in Article 5:1 in the U.S. may arise from statutes or regulations enacted by the legislature and signed into law by the President. Yet the obligation to exercise the prescribed enforcement response rests with the department or agency charged with that responsibility. In the present submission, the Department of the Interior has not “failed” to discharge its duty to enforce certain provisions of the ESA since the Department is legally precluded from taking such action.

Article 14 provides further guidance on the nature of the failure to enforce environmental law. While not conclusive, the provisions of Article 14 are most logically triggered when a failure to enforce is brought about by administrative shortcomings rather than legislative mandates. For example, Article 14:2 states that the Secretariat shall consider whether private remedies were pursued prior to filing a submission. The Submitters assert that no private remedy is available to challenge a Rescissions Act which impacts on the implementation of another law³ (Biodiversity Submission at p. 12). The absence of a legal remedy further underscores the difficulties associated with evaluating legislative actions under Article 14.⁴ Here, the Submitters have lodged a submission immediately after the U.S. has spoken through the voice of its elected representatives. Article 14 was not intended to create an alternate forum for legislative debate.

Article 14:3(a) also supports the proposition that Articles 14 and 15 of the Agreement were intended to address failures by enforcement agencies or departments, and not inaction mandated by law. Article 14:3(a) directs the Secretariat to take no further action on a submission where the matter is the subject of a pending judicial or administrative proceeding. Article 45 defines “*judicial or administrative proceeding*” as “*a domestic judicial, quasi-judicial or administrative action pursued by the Party...*” In the present submission, the *Rescissions Act* curtails the listing of new species during Fiscal Year 1995, thereby eliminating the possibility of any enforcement actions with regard to such species. Accordingly, the Department of Interior is foreclosed from bringing an enforcement action on a provision of the ESA which the Department itself is prevented by law from implementing. Interpreting Article 14 as the Submitters propose would render Article 14:3(a) inapplicable in many circumstances.

3. The result may differ where a law impinges upon a constitutionally guaranteed right.

4. There may be circumstances where no legal remedy exists to redress a matter that falls squarely within the ambit of Article 14 submissions.

C. Article 3

Article 3 of the Agreement recognizes “...the right of each Party to establish its own levels of domestic environmental protection ... and to adopt or modify accordingly its environmental laws and regulations...” The Parties further commit to maintaining high levels of environmental protection. While the Submitters emphasize that the ESA has not been repealed or modified, it is clear that the *Rescissions Act*, which has the force and effect of law, operates to restrict full implementation of the ESA. In effect, the application of the *Rescissions Act* has suspended for a stipulated period of time the implementation of certain provisions of the ESA. Insofar as Articles 14 and 15 are concerned, the Secretariat defers to a Party’s explicit right to modify its laws.

V- CONCLUSION

The enactment of legislation which specifically alters the operation of pre-existing environmental law in essence becomes a part of the greater body of environmental laws and statutes on the books. This is true even if pre-existing law is not amended or rescinded and the new legislation is limited in time. The Secretariat therefore cannot characterize the application of a new legal regime as a failure to enforce an old one. While the Submitters may contend that such legislative action amounts to a breach of the obligation to maintain high levels of protection, Articles 14 and 15 do not repose in the Secretariat the power to explore aspects of the Agreement not arising from a failure to enforce environmental law.

For the foregoing reasons, the Secretariat will not request a response from the government of the United States of America. Accordingly, in the absence of new or supplemental information provided within 30 days of receipt of this notice, the Secretariat concludes its consideration of this matter.⁵

Victor Lichtinger
Executive Director

5. *Draft Procedures* at 8.1.

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

**Determination pursuant to Articles 14 & 15 of the
North American Agreement on Environmental Cooperation**

Submission I.D.: SEM-95-001

Submitter(s):

Biodiversity Legal Foundation; Consejo Asesor Sierra Madre; Forest Guardians; Greater Gila Biodiversity Project; Southwest Center for Biological Diversity

Concerned Party:

United States of America

I- PROCEDURAL HISTORY

On July 5, 1995, the Submitters requested the Secretariat to consider submission SEM-95-001 under Article 14 of the Agreement. On July 19, the Secretariat notified the Submitters that their submission satisfied the screening criteria established in Article 14:1 of the Agreement. On September 21, 1995, the Secretariat notified the Submitters that it would not request a response from the government of the United States of America and that accordingly, in the absence of new or supplemental information provided within 30 days of receipt of said notice, the Secretariat had concluded its consideration of the matter. In a letter dated October 17, 1995 the Submitters offered a response to the Secretariat's determination in accordance with section 8.1 of the Draft Guidelines for Submissions on Enforcement Matters ("Guidelines"). The Secretariat now reviews the response to determine whether a response from the concerned Party is merited in light of the new or supplemental information provided by the Submitters, in accordance with section 8.1 of the Guidelines.

II- ANALYSIS

In a letter dated October 17, 1995, the Submitters respond to the Secretariat's determination not to request a response from the concerned Party. The Submitters' letter does not provide new or supplemental information sufficient to merit a review of the Secretariat's previous determination in this matter. No new facts are advanced which bear on the alleged failure to enforce environmental law.

III- CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat determines that no response from the Party is merited in light of the new or supplemental information provided by the Submitters, and hereby notifies the Submitters that the submission process is terminated with respect to submission SEM-95-001.

Dated this 11th day of December, 1995.

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

per: Victor Lichtinger
Executive Director

SIERRA CLUB

Código de identificación de la petición:	SEM-95-002
Peticionario(s)	Sierra Club, Alaska Center for the Environment, Ancient Forest Rescue, Friends of the Earth, Headwaters, Hells Canyon Preservation Council, Idaho Conservation League, Inland Empire Public Lands Council, Institute for Fisheries Resources, Klamath Forest Alliance, National Audubon Society, Natural Resources Defense Council, Northcoast Environmental Center, Northwest Ecosystem Alliance, Oregon Natural Resources Council, Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations, Pacific Rivers Council, Pilchuck Audubon Society, Portland Audubon Society, Seattle Audubon Society, Southern Rockies Ecosystem Project, Western Ancient Forest Campaign, The Wilderness Society, Earthlife Canada Foundation operating as BC Wild, Environmental Resource Centre of Alberta, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Grupo de Los Cien, y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio .
Parte	Estados Unidos de América
Resumen del asunto referido en la petición	Los Peticionarios afirman que las disposiciones de la "Fiscal Year 1995 Supplemental Appropriations, Disaster Assistance and Rescissions Act" ("Rescissions Acts") (Ley para el Año Fiscal de 1995 sobre Asignaciones Complementarias, Asistencia en Caso de Desastres y Rescisiones") ("Ley de Rescisiones") han dado lugar a que no se cumplan de manera efectiva todas las leyes federales ambientales aplicables, al eliminar recursos legales presentados por individuos para la venta de maderas silvestres. De manera especial, los Peticionarios alegan que el Artículo adicional 2001 (a)(3) de la Ley de Rescisiones estipula que la venta de maderas silvestres no estará sujeta a revisión administrativa y

	que tal venta se considerará como que cumple con todas las leyes federales ambientales y de recursos naturales.
Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión	La totalidad de las leyes federales ambientales
Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte	No se aplica
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<input type="checkbox"/> Acuse de recibo de petición enviada por el Secretariado (31 de agosto de 1995). <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado en conformidad con los Artículos 14(1) y 14(2) en la que se informa a los Peticionarios que la petición no cumple con los criterios del Artículo 14:1 (a-f) y que el Secretariado no solicitará una respuesta de la Parte respectiva y dejará de considerar la petición a menos que se reciba información suplementaria dentro de un plazo de treinta días (8 de diciembre de 1995).
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	Caso terminado
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<input type="checkbox"/> Petición (30 de agosto de 1995) <input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (31 de agosto de 1995) <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto a los Artículos 14(1) y 14(2) (8 de diciembre de 1995)

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

Determination pursuant to Articles 14 & 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation

Submission I.D.: SEM-95-002

Submitter(s):

Sierra Club, Alaska Center for the Environment, Ancient Forest Rescue, Friends of the Earth, Headwaters, Hells Canyon Preservation Council, Idaho Conservation League, Inland Empire Public Lands Council, Institute for Fisheries Resources, Klamath Forest Alliance, National Audubon Society, Natural Resources Defense Council, Northcoast Environmental Center, Northwest Ecosystem Alliance, Oregon Natural Resources Council, Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations, Pacific Rivers Council, Pilchuck Audubon Society, Portland Audubon Society, Seattle Audubon Society, Southern Rockies Ecosystem Project, Western Ancient Forest Campaign, The Wilderness Society, Earthlife Canada Foundation *operating as* BC Wild, Environmental Resource Centre of Alberta, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Grupo de Los Cien, and Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio

Concerned Party:

United States of America

I- SUMMARY OF THE SUBMISSION

On August 30, 1995, the Submitters filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation ("Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation ("NAAEC" or "Agreement").

The submission alleges that the *Fiscal Year 1995 Supplemental Appropriations, Disaster Assistance and Rescissions Act* (“*Rescissions Act*”), Pub. L. No. 104-19 (109 Stat. 194), passed by the U.S. Congress and signed into law by the President of the United States on July 27, 1995, contains a rider (“*Logging Rider*”) suspending the enforcement of U.S. environmental laws for a “massive” logging program on U.S. public lands.

The submission further alleges that U.S. environmental laws governing logging remain on the books and even remain applicable to logging on these federal forests. The rider, however, “...erects what may be insurmountable obstacles to citizen enforcement of these environmental laws for the expansive logging mandated or permitted by the rider.” Submission at p. 1.

According to the Submitters, the Logging Rider “suspends enforcement of most U.S. environmental laws with respect to logging for so-called “salvage” purposes and also for non-salvage logging in the Western Ancient Forests.” Submission at p. 2. Specifically, the Submitters allege that the Logging Rider “effectively suspends enforcement of environmental laws for two logging programs : (1) logging in the old-growth forest under Option 9 – the plan adopted by federal agencies to balance timber harvest against protecting old-growth dependent species like the northern spotted owl, salmon, and other aquatic species; and (2) so-called salvage logging.” Submission at p. 2.

The Submitters contend that for both logging programs, the Logging Rider provides that any environmental analysis produced, and any procedures followed by federal agencies for such timber sales “*shall be deemed to satisfy the requirements*” of several specifically listed laws and “[a]ll other applicable federal environmental and natural resource laws.” Submission at p. 2. The Submitters then conclude that “[a]ccordingly, the logging rider provides that such timber sales are specifically not subject to challenge for violations of such laws. Submission at p. 2.

II- ARTICLE 14

Article 14 of the Agreement allows the Secretariat to consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat may consider any submission that meets the criteria set out in Article 14:1. Where the Secretariat determines that the Article 14:1 criteria are met, it shall then determine whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission. In light of any response provided by that Party, the Secretariat may

recommend to the Council that a factual record be prepared. The Council, comprised of the environment ministers (or their equivalent) of Canada, Mexico and the U.S., may then instruct the Secretariat to prepare a factual record on the submission.¹ Final factual records are made publicly available upon a 2/3 vote of the Council.

III- PROCEDURAL HISTORY

On August 30, 1995, the Submitters filed with the Secretariat submission No. SEM-95-002 under Article 14 of the NAAEC. The Secretariat now reviews the submission to determine whether the submission satisfies the screening criteria established in Articles 14:1 and 14:2.

IV- ANALYSIS

Environmental law

Article 14:1 empowers the Secretariat to consider alleged failures to enforce “environmental law” as that term is defined in Article 45:2(a) of the Agreement. Article 45 excludes from the definition of “environmental law” statutes, regulations or provisions thereof, “...the primary purpose of which is managing the commercial harvest or exploitation ... of natural resources”. The Article continues by explaining that the “primary purpose” of a particular statute or regulatory provision shall be determined by reference to its primary purpose, rather than to the primary purpose of the statute or regulation of which it is part.

Submitters allege a general failure to enforce the environmental statutes referenced in the Logging Rider, including the Endangered Species Act and the National Environmental Policy Act. Also, the Submitters underscore the loss of administrative and judicial review procedures regarded as important enforcement tools available to citizens prior to the enactment of the Logging Rider. While the submission refers to “environmental laws”, it focuses almost exclusively on the language and effect of the Logging Rider.

Although the Logging Rider clearly addresses the harvesting of natural resources (timber), the Secretariat reads the submission as alleging a

1. The contents of a factual record are set-forth in the *Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*. The *Guidelines* can be obtained through the CEC's home page on the Internet at the following address: <http://www.cec.org>. Copies of the *Guidelines* are also available on request from the CEC Secretariat in Montreal, Canada.

failure to enforce the environmental laws enumerated in the Logging Rider, some of which clearly meet the definitional requirements established in Article 45. Accordingly, the Secretariat next considers both whether a “failure to effectively enforce” has been alleged under Article 14:1, and whether the submission merits a response under Article 14:2 of the Agreement.

Failure to effectively enforce

The Logging Rider provides expedited procedures for the complex, multi-phase process involved in timber sales; vests discretion in the Secretary of Agriculture and Interior to consider certain environmental effects; limits or eliminates administrative and judicial review of specified decisions and agency action; and stipulates that certain documents and procedures required by the Logging Rider shall be deemed to satisfy the requirements of enumerated environmental laws along with all other applicable Federal environmental and natural resource laws.

The Submitters contend that by enacting the Logging Rider, the United States is failing to effectively enforce its environmental law. The Submitters also emphasize that “[s]uspending citizen enforcement of federal environmental laws constitutes a failure to effectively enforce such laws” and that “[b]y eliminating the most effective (and often only) judicial remedies for violations of environmental laws, the logging rider violates Articles 5(2) and 6(3)(b), (d).” Submission at p. 10-11.

The submission focuses on a later-enacted law that impacts on the implementation of an existing environmental law without directly amending or repealing it. The Secretariat considers that the enactment of legislation which specifically alters the operation of pre-existing environmental law in essence becomes a part of the greater body of laws and statutes on the books. This is true even if pre-existing law is not amended or rescinded and the new legislation is limited in time. The Secretariat therefore cannot characterize the application of a new legal regime as a failure to enforce an old one.

Accordingly, the Secretariat cannot find any dereliction of a duty or other “failure” as contemplated by Article 14. Rather, the new law will be read side-by-side with pre-existing environmental law. Where the new law explicitly exempts, modifies or waives provisions of an earlier law, the later-enacted law will prevail².

2. The Secretariat also considers that “failures” to enforce are best construed to apply to the actions or omissions of the agencies and officials charged with enforcing

As mentioned above, the submission focuses on the enactment of a law impacting on the implementation of existing environmental laws, including the “suspension” of citizen enforcement through additional limitations on administrative and judicial review. Yet, the enactment of a law does not, without more, provide facts upon which to charge a failure to enforce. Essentially, the submission is prospective in nature, alleging anticipated but unrealized enforcement consequences. For example, the Submitters allege that “[t]he logging rider precludes them from effectively using administrative appeals and the courts to facilitate or compel compliance with U.S. environmental laws. As a result, many environmental violations *will be left* unredressed and a great deal of on-the-ground environmental harm *will occur*.”³ Submission at p. 14.

The absence of specific facts and of a concrete situation or event(s) also complicates the determination of which environmental law the Party is failing to effectively enforce. In the absence of a factual basis supporting the assertion that the United States is failing to effectively enforce, the Secretariat is not provided with sufficient information to allow it to review the submission.⁴ NAAEC at Article 14:1a.

Developing a Factual Record

An alternative but related consideration for declining to consider further this matter stems from examining the potential outcome of the Articles 14 and 15 process in this particular submission – the development of a factual record – and how that process might promote the goals of NAAEC.

A factual record may assist the public and Parties in assessing the effectiveness of specified enforcement practices. This is especially true, though perhaps not exclusively so, in matters where the facts are inchoate, disputed or where the facts simply have not been put before the public. To the extent possible, the record will center on those facts which

environmental law, and not to the House of Representatives, Senate and President of the United States acting collectively by enacting legislation.

3. Despite the “suspension” of administrative and judicial review, the relevant agency, department or official may still vigorously enforce the environmental laws in question.
4. Had specific facts been alleged, the Secretariat’s determination of this matter might have been the same due to the sufficiency clause contained in the Logging Rider. Sufficiency clauses are not without precedent in appropriations bills. *See e.g.*: Pub. L. 101-121 (103 Stat. 701) at s. 1351(b)(6)(A) and, Pub. L. 100-446 (102 Stat. 1774) at s. 321. The Secretariat is aware of no successful challenges to the constitutionality of the Logging Rider under consideration. To the contrary, courts appear to give full effect to the language of the Rider. *See e.g. Northwest Forest Resources Council v. Glickman*, DC Oregon [No. 95-6244-HO, 9/13/95].

appear more or less likely to indicate that an alleged “failure” to enforce took place. Depending on the circumstances, the information may focus on particular actions, omissions or events casting light on the alleged “failure”. The preparation of a factual record may also at times include consideration of the impacts and effects of an alleged failure to enforce where developing such information would assist in determining whether a failure to enforce actually occurred, or would otherwise promote the objectives of the Agreement.⁵

In the present matter, developing facts pertaining directly to the alleged failure to enforce environmental law could do little more than restate the language of the Logging Rider, since presumably the failure is manifest in the words of the legislation. Instead, the development of a factual record in the pending matter would necessarily consider the *actual and potential impacts and effects* of a new law. Essentially, the Secretariat would then record facts relating to the implementation of that new law.

That evaluation, however, is an intrinsic function of the legislative process. In this regard, the Secretariat is reluctant to recommend to Council that the Commission for Environmental Cooperation become a secondary forum for legislative debate of one of its Parties. Indeed, the elected representatives of both Houses of Congress, the President of the United States, and an important representation of the mass media have recently considered to some degree the possible impacts of the Logging Rider.⁶ The reprise of this debate almost immediately following the enactment of the law would contribute marginally, if at all, to the overall goals of the Agreement.

VI- CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat will take no further action in connection with submission No. SEM-95-002. Accordingly, in the ab-

5. For example, in a submission alleging failure to enforce laws prohibiting the discharge of pollutants to a body of water, assessing the aquatic health of receiving waters or the level of specific contaminants in such waters may shed light on the nature of the discharges under consideration.

6. See e.g.: U.S. Newswire, May 18, 1995, “Green Group Leaders Praise President Clinton’s Plan to Veto Anti-Environmental Rescissions Bill”; The New York Times, May 21, 1995, “A Presidential Contract”; International Herald Tribune, May 22, 1995, “Clinton Can Start to Fight”; The Christian Science Monitor, July 11, 1995, “Murrelets Are Just Sounding the Alarm Bell”; The Santa Fe New Mexican, July 25, 1995, “Bill Could Increase Logging 20 Percent”; Greenwire, August 11, 1995, “Salvage Logging: Enviros File Suit Contesting Rider Sale”, BNA National Environment Daily, August 14, 1995, “Suit Filed by Coalition against Logging ‘Green’ Timber under Rescissions Bill Rider”.

sence of new or supplemental information provided within 30 days of receipt of this notice, the Secretariat concludes its consideration of this matter.⁷ The Secretariat will consider separately the Submitters' request for the preparation of an Article 13 report on the matter.

Dated this 8th day of December, 1995.

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

per : Victor Lichtinger
Executive Director

7. *Guidelines* at 8.1.

COMITÉ PARA LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Código de identificación de la petición:	SEM-96-001
Peticionario(s)	Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.; Grupo de los Cien Internacional, A.C.; Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.
Parte	Estados Unidos Mexicanos
Resumen del asunto referido en la petición	<p>Los Peticionarios aseveran que en el caso de la evaluación del proyecto denominado “Construcción y operación de una terminal portuaria, de uso público para cruceros turísticos en la Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo”, existen omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental vigente por parte de las autoridades competentes.</p> <p>Los Peticionarios alegan que, en la evaluación del proyecto mencionado, faltó la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y de su Reglamento en materia de Impacto Ambiental, así como del Instructivo para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General. Asimismo, hacen mención de otras disposiciones jurídicas que, en su opinión, no fueron aplicadas de manera efectiva. Dichas disposiciones son: el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que estableció la Declaratoria de “Zona de refugio para la flora y fauna marinas de la costa occidental de la Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo” de fecha 11 de junio de 1980, el Decreto de Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel de fecha 9 de marzo de 1987 y la Ley de Puertos.</p>

	<p>En forma especial, los Peticionarios alegan que el proyecto citado ha sido iniciado sin contar con una manifestación de impacto ambiental que contemple todas las obras que lo integran, y que ello contraviene al Título de Concesión otorgado por las Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para la construcción, operación y explotación del mismo. Asimismo, los Peticionarios argumentan que el proyecto está localizado dentro del área natural protegida conocida como “Zona de refugio para la protección de la flora y la fauna marinas de la costa occidental de la Isla Cozumel” sujeta a un régimen jurídico especial de protección. Los Peticionarios alegan que la situación es grave y representa un peligro inminente para la supervivencia y desarrollo tanto del Arrecife Paraíso como de la Cadena Arrecifal del Gran Caribe.</p>
<p>Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). <input type="checkbox"/> Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental (RIA). <input type="checkbox"/> Instructivo para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General (Instructivo). <input type="checkbox"/> Decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del 11 de junio de 1980, que estableció la declaratoria de “Zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la costa occidental de la Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo”. <input type="checkbox"/> Decreto de Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Q. Roo publicado en el <i>Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo</i> el 9 de marzo de 1987. <input type="checkbox"/> Ley de Puertos.
<p>Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte</p>	<p>En su respuesta, el Gobierno de México alega la irretroactividad en la aplicación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y señala que la petición rebasa el ámbito competencial de la CCA. Establece, además, que la petición es improcedente en los términos del Artículo 14 del ACAAN ya que, en su opinión, los Peticionarios no acreditaron fehacientemente la personalidad que ostentan, no espe-</p>

	<p>cificaron el daño que les fue ocasionado y omitieron agotar los recursos previstos en la legislación mexicana.</p> <p>El Gobierno de México señaló también que falta congruencia entre lo planteado en la petición y los objetivos del ACAAN ya que, en su opinión, los Peticionarios omitieron “establecer la relación necesaria entre el supuesto daño ecológico a la flora y fauna del arrecife Paraíso y las también supuestas violaciones a la legislación ambiental”.</p> <p>De manera extensa, el Gobierno de México refutó los argumentos de los Peticionarios relativos a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.</p>
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Acuse de recibo de petición (18 de enero de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1)(6 de febrero de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(2)(8 de febrero de 1996) <input type="checkbox"/> Notificación del Secretariado al Consejo (7 de junio de 1996). <input type="checkbox"/> Notificación del Secretariado a los Peticionarios indicando que el expediente final de hechos ha sido proporcionado al Consejo el 25 de julio de 1997 (29 de julio de 1997). <input type="checkbox"/> Expediente final de hechos (24 de octubre de 1997).
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	<p>El Consejo ordenó al Secretariado que elaborara un expediente de hechos el 2 de agosto de 1996.</p>
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	<p>El 24 de octubre, el Consejo instruyó al Secretariado de la CCA que dé a conocer al público el Expediente final de hechos.</p>
Situación actual del caso	<p>El 24 de octubre de 1997, el Secretariado dio a conocer al público el Expediente final de hechos. Por lo tanto, se da por cerrado el caso.</p>

Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<ul style="list-style-type: none">□ Petición (17 de enero de 1996)□ Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (6 de febrero de 1996)□ Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(2) (8 de febrero de 1996)□ Respuesta del Gobierno de México□ Notificación del Secretariado al Consejo (Artículo 15(1))□ Expediente final de hechos relacionado con el “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo”
---	--

Comisión para la Cooperación Ambiental – Secretariado

Recomendación del Secretariado al Consejo sobre la elaboración de un Expediente de Hechos en conformidad con los Artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Petición No: SEM-96-001

Peticionarios:

Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.; Grupo de los Cien Internacional, A.C.; Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.

Parte:

Estados Unidos Mexicanos

I. ANTECEDENTES

Con fecha 18 de enero de 1996, tres Organizaciones No Gubernamentales, el Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C., el Grupo de los Cien Internacional A.C. y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., presentaron una petición al Secretariado de la CCA, de conformidad con el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El Secretariado realizó la revisión de la petición de acuerdo con los incisos 1 y 2 del Artículo 14 y, con fecha 8 de febrero de 1996 solicitó al Gobierno de México una respuesta. Dicha respuesta fue presentada por las autoridades mexicanas el día 27 de marzo de 1996.

II. SINTESIS DE LA PETICION

Los Peticionarios alegan que las autoridades ambientales mexicanas están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación

ambiental por no haber requerido, hasta la fecha, la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental que incluya la evaluación de la construcción y operación de la totalidad de las obras que conforman una Terminal Portuaria en Cozumel, Quintana Roo.

Los peticionarios alegan que dicha situación contraviene lo dispuesto por el Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que establece que:

“La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipios, conforme a las competencias que señala esta Ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les imponga una vez evaluado el impacto ambiental que pudieren originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes”.

“Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento.”

Los peticionarios alegan también que se está incumpliendo con el inciso e de la Condición Quinta del Título de Concesión de la Terminal Portuaria otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) el 22 de julio de 1993 que establece que:

“Dentro de un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de otorgamiento de este Título, “Consortio H” (la concesionaria) deberá presentar a la Secretaría el proyecto ejecutivo para realizar las obras, el cual contendrá la siguiente información: (...) e) Dictamen sobre el impacto ambiental de la construcción y operación de la Terminal”.

Finalmente, los peticionarios señalan que la Ley de Puertos que rige a la Concesión define en el punto IV de su Artículo 2 a la Terminal como: *“la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.*

Por lo anteriormente expuesto, los Peticionarios alegan que las autoridades ambientales están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental al haber autorizado la construcción del muelle, que constituye solamente una parte del proyecto, sin haber evaluado en su conjunto la construcción y operación de la totalidad de las obras que conforman la Terminal Portuaria.

III. SINTESIS DE LA RESPUESTA DEL GOBIERNO MEXICANO

La respuesta del Gobierno de México plantea asuntos relacionados con la decisión del Secretariado de aceptar la petición y pedir una respuesta de la Parte mexicana.

El gobierno de México señala que los actos que motivaron la petición tuvieron su origen con anterioridad a la entrada en vigor del ACAAN y que, por lo tanto, son previos a la creación y establecimiento de la CCA. Señala que el Artículo 14 del ACAAN establece que: *“El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación de su legislación ambiental”*. El gobierno de México considera que, en el asunto que nos ocupa, se está incurriendo en una aplicación retroactiva del ACAAN. Considera además que la petición es impropcedente de acuerdo al Artículo 14.

El Gobierno mexicano argumenta que los Peticionarios no acreditaron fehacientemente la personalidad con que se ostentan, en virtud de que no proporcionaron los datos de constitución de las asociaciones civiles que dicen representar y menos aún exhibieron las actas constitutivas de dichas asociaciones. Asevera también que se está contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 14 (2-a) del ACAAN ya que los Peticionarios no demuestran fehacientemente que los hechos a que aluden, constituyen una transgresión directa a los derechos de las asociaciones civiles que dicen representar. Señalan que de la documentación que exhibieron los Peticionarios no se aprecia que la autoridad hubiese emitido resolución alguna que afectara sus derechos. Finalmente, señalan que los Peticionarios omitieron agotar los recursos previstos en la legislación mexicana y que falta congruencia entre lo planteado en la petición y los objetivos del ACAAN.

Por lo que se refiere a la Terminal Portuaria, el gobierno de México señala que ésta se compone de distintos proyectos y que aquél correspondiente a la construcción y operación del muelle cumple con los requisitos en materia de impacto ambiental a través de la Manifestación

de Impacto Ambiental del proyecto “*Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo*” presentada en el mes de agosto de 1990 (MIA-90). Señala también que la SCT únicamente ha autorizado el inicio de obras del proyecto muelle y que, “*las demás obras que de acuerdo con la Concesión llegaren a autorizarse por parte de la SCT, carecen a la fecha del dictamen de evaluación de la manifestación de impacto ambiental ya que hasta ahora no se han autorizado por parte de la Secretaría mencionada.*” (Ver pág. 14, “Respuesta del Gobierno de México”, en los sucesivos “Respuesta”).

La Parte mexicana apunta que en su calidad de autoridad ambiental encargada de evaluar los efectos de la obra, “*no le otorgó a la Concesión los alcances de un proyecto global o integral, puesto que cuando conoció de la Manifestación respectiva únicamente estaba en posibilidad de evaluar el impacto ambiental de las obras que se hubieren proyectado y autorizado por la SCT.*” (Ver Respuesta, pág. 15). Sostiene que en la medida en que los demás proyectos u obras que conforman la Terminal Portuaria se vayan autorizando por la autoridad competente, en este caso la SCT, la autoridad ambiental estará facultada para evaluar las manifestaciones de impacto ambiental correspondientes.

Finalmente, en relación con este asunto, la Parte mexicana sostiene que debe tenerse presente que la Concesión otorgada para la construcción, operación y explotación de la Terminal Portuaria, “*quedó sujeta a diversas condiciones establecidas en el propio Título habilitante y que entre dichas condiciones hay algunas que tienen una naturaleza claramente suspensiva; tal es el caso de la Primera Condición.*” (Ver Respuesta, pág. 16). Por lo anterior, en opinión de la Parte mexicana “*el término para presentar la manifestación de impacto ambiental por las obras en tierra no ha transcurrido aún, ya que como el Título de Concesión lo establece, el trámite en cuestión tiene efectos suspensivos en relación con las actividades concesionadas.*” (Ver Respuesta, pág. 16).

En relación con el Artículo. 28 de la LGEEPA, el Gobierno de México señala que éste contiene dos supuestos y que, “*en el caso concreto, atendiendo al tipo de obras a desarrollarse con motivo de la Concesión, se actualizó el supuesto previsto en el párrafo primero del Artículo 28 de la Ley Ambiental, ya que dichas obras no constituyen un aprovechamiento de recursos naturales en los términos del segundo párrafo del precepto mencionado.*” (Ver Respuesta, pág. 13). Señala también que: “*El segundo párrafo del Artículo 28 de la Ley Ambiental, al referirse al aprovechamiento de recursos naturales alude únicamente a aquellas obras o actividades en las que se utilicen especies animales, recursos forestales, acuíferos o del subsuelo como materia prima indispensable, o bien implique el aprovechamiento directo del propio recurso.*” (Ver Respuesta, pág. 13). En otras palabras, la Parte mexicana insiste en

que su conducta estuvo ajustada a la literalidad del Artículo 28 ya que, en el caso concreto, la Concesión no tiene por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, por lo que no es aplicable, desde su punto de vista, el último párrafo del mencionado artículo.

IV.-OBSERVACIONES DEL SECRETARIADO

A. Ambito de validez del ACAAN y competencia de la CCA

Resulta evidente para este Secretariado que la voluntad de las Partes que suscribieron el ACAAN es que el mismo tenga aplicación a partir de la fecha en que inicia su vigencia, circunstancia que se confirma de la lectura meditada de su texto, en el cual se advierte tal intención y del hecho de que en su articulado no se mencione expresamente lo contrario.

Independientemente de lo anterior, este Secretariado considera que existe la posibilidad de que hechos y actos concluidos con anterioridad al 1 de enero de 1994 generen obligaciones que persistan con posterioridad a esa fecha y que ciertos aspectos de estas obligaciones podrían resultar relevantes para el propósito de esclarecer e identificar hechos que permitan obtener información acerca de si existe omisión en la aplicación de la legislación ambiental en el momento actual.

El Artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece que: *“las disposiciones de un Tratado no obligarán a una Parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Tratado para esa Parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del Tratado o conste de otro modo”*.

La documentación proporcionada por los Peticionarios y el gobierno de México contiene información sobre hechos y actos ocurridos tanto con anterioridad como con posterioridad a la entrada en vigor del ACAAN. La documentación proporcionada, generada con posterioridad al 1 de enero de 1994, podría contener información relevante que permita identificar hechos y esclarecer si existe, en el momento actual, una omisión en la aplicación de la legislación ambiental mexicana.

En vista de la posibilidad de que exista en el momento actual una omisión en la aplicación de la legislación ambiental, derivada de una situación que no ha dejado de existir, como se desprende de la Convención de Viena, el Secretariado no considera que el asunto planteado en

la petición constituya una aplicación retroactiva del ACAAN ni que contradiga el lenguaje de su Artículo 14.

B. Procedencia de la petición de acuerdo al Artículo 14

El inciso (1) del Artículo 14 del ACAAN establece los requisitos que debe cumplir una petición para ser considerada por el Secretariado de la CCA. El inciso (2) contiene las consideraciones que orientan al Secretariado para determinar si una Petición amerita solicitar una respuesta de la Parte.

El Secretariado, al revisar la petición, concluyó que los Peticionarios cumplieron con los requisitos establecidos en el Artículo 14 (1) que establecen que la petición: (a) se presente por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado; (b) identifica claramente a la persona u organización que la presenta; (c) proporcione información suficiente que permita al Secretariado revisarla, incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla; (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria; (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y (f) la presenta una persona u organización que resida o esté establecida en territorio de una Parte.

El Secretariado, al decidir solicitar la respuesta del gobierno de México se orientó por las consideraciones contenidas en el Artículo 14 (2): (a) si la petición alegaba daño a la persona u organización que la presentó; (b) si la petición, por si sola o conjuntamente con otras, planteaba asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de el Acuerdo; (c) si se acudió a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, y (d) si la petición se basó exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

El Secretariado, al considerar lo relativo al daño, consciente de que los Peticionarios no alegaron el daño particular o individual que, para demostrar interés jurídico, es requisito en algunos procedimientos del orden civil en Norteamérica, tomó en consideración la importancia natural del arrecife Paraíso y la naturaleza pública de los recursos marinos. Lo anterior se encuentra dentro del espíritu e intención del Artículo 14 (2) del ACAAN.

El Secretariado consideró que la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio contribuirá a la consecución de las metas del ACAAN

contenidas en su Preámbulo y en los incisos (a), (d), (f) y (g) de su Artículo 1.

De la misma manera, el Secretariado tomó en consideración, conforme al Artículo 14 (2) que los Peticionarios acudieron a los recursos al alcance de los particulares al haber recurrido al procedimiento administrativo de la denuncia popular.

V. RECOMENDACION AL CONSEJO

En vista de la posibilidad de que exista en el momento actual una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, el Secretariado recomienda al Consejo, de conformidad con el Artículo 15 (1), que se elabore un Expediente de Hechos. Dicho Expediente permitirá esclarecer e identificar hechos que conlleven a obtener información acerca de si existe o no omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental a la luz de la respuesta del gobierno de México.

El Expediente de Hechos tomará en cuenta toda la información proporcionada y aquella pertinente que conlleve a esclarecer e identificar hechos acerca de si, el no haber requerido hasta la fecha la Manifestación de Impacto Ambiental de la totalidad de las obras que conforman la Terminal Portuaria, constituye una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas, considerando, entre otros aspectos, la definición de "Terminal" contenida en la Ley de Puertos y su pertinencia en el caso concreto, los hechos en torno a si han sido autorizadas todas las obras que conforman la Terminal y aquéllos relacionados con documentación generada con posterioridad al 1 de enero de 1994.

Por lo expuesto en la sección IV A de este documento, el Secretariado no examinará hechos ni actos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigor del ACAAN con el propósito de evaluar si hubo omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental con relación a dichos hechos y actos, incluyendo, entre otros, la MIA-90 para la construcción del muelle.

Este Secretariado considera que la elaboración de un Expediente de Hechos promoverá la consecución de los objetivos del ACAAN contenidos en los incisos (g) y (f) ya que contribuirá a "*fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales*" y a "*mejorar la observancia y aplicación de*

las leyes y reglamentos ambientales” de los tres países miembros del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Montreal, el día 7 de junio 1996

Comisión para la Cooperación Ambiental – Secretariado

Víctor Lichtinger
Director Ejecutivo

AAGE TOTTRUP

Código de identificación de la petición:	SEM-96-002
Peticionario(s)	Aage Tottrup
Parte	Canadá
Resumen del asunto referido en la petición	El Peticionario afirma que los gobiernos de Canadá y Alberta están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, lo que provoca contaminación en ciénagas específicas y afecta el hábitat de peces y aves migratorias.
Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión	<input type="checkbox"/> Fisheries Act, R.S.C., c. F-14, a. 35, 36 y 38; <input type="checkbox"/> Department of Environment Act, R.S.A. 1980, c. D-19, a.7, 16 y 17; <input type="checkbox"/> Clean Water Act, R.S.A. 1980, c. C-13, a. 3, 4 y 17; <input type="checkbox"/> Environmental Protection and Enhancement Act, S.A. 1992, c. E-13.3, según modificación de parte 4, divisiones 1 y 2, y parte 10; <input type="checkbox"/> Waste Water and Storm Drainage Regulation, Alberta Regulation 199/93 según modificación de Alta. Reg. 249/93.
Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte	No se aplica
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	1. Acuse de recibo de petición (28 de marzo de 1996). 2. Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (17 de abril de 1996).

	3. Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(2) (28 de mayo de 1996)
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	El Secretariado consideré que no se requería respuesta del gobierno de Canada. Caso terminado
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<input type="checkbox"/> Petición (20 de marzo de 1996) . <input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (28 de marzo de 1996). <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (17 de abril de 1996).

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

Determination pursuant to Articles 14 & 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation

Submission I.D.: SEM-96-002

Submitter(s):

Mr. Aage Tottrup, P. Eng.

Concerned Party:

Canada

I- SUMMARY OF THE SUBMISSION

On March 20, 1996, the Submitter filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation ("Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation ("NAAEC" or "Agreement").

The submission alleges that the Governments of Canada and Alberta have failed to effectively enforce their environmental law resulting in the pollution of specified wetland areas impacting on the habitat of fish and migratory birds.

II- ARTICLE 14

Article 14 of the Agreement allows the Secretariat to consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat may consider any submission that meets the

criteria set out in Article 14(1). Where the Secretariat determines that the Article 14(1) criteria are met, it shall then determine whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)). In light of any response provided by that Party, the Secretariat may recommend to the Council that a factual record be prepared. The Council, comprised of the environment ministers (or their equivalent) of Canada, Mexico and the U.S., may then instruct the Secretariat to prepare a factual record on the submission. Final factual records are made publicly available upon a $\frac{2}{3}$ vote of the Council.

III- PROCEDURAL HISTORY

On March 20, 1996, the Submitter filed with the Secretariat submission SEM-96-002 under Article 14 of the NAAEC. On April 17, 1996, the Secretariat determined that the submission met the criteria of Article 14(1). The Secretariat now reviews the submission to determine whether the submission merits requesting a response from the Government of Canada, in accordance with Article 14(2).

IV- ANALYSIS

The submission and Schedule "F" to the submission indicate that the Submitter has initiated a judicial proceeding against Her Majesty the Queen in Right of Alberta and several other defendants based on the same facts as those alleged in the submission (Court of Queen's Bench of Alberta, Judicial District of Edmonton, no. 9503 14035).

The outcome of that pending judicial proceeding is likely to impact directly on the issues raised in the submission and, should the Submitter prevail, may resolve most or all of these issues. Accordingly, in accordance with Article 14(2), the Secretariat will not proceed any further with the submission at this time. The Submitter may wish in the future to request the Secretariat to re-consider the submission following the resolution of the matter currently before the Queen's Bench.

Montreal, this 28th day of May 1996.

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

per: Victor Lichtinger
Executive Director

THE FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER

Código de identificación de la petición:	SEM-96-003
Peticionario(s)	The Friends of the Oldman River
Parte	Canadá
Resumen del asunto referido en la petición	<p>El Peticionario alega que: “El gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en el cumplimiento y aplicación de las secciones relativas a la protección del hábitat de la Fisheries Act [Ley de Pesca] y de la CEAA (Canadian Environmental Assessment Act) [Ley canadiense sobre evaluación ambiental]. En particular, el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en el cumplimiento y aplicación de las secciones 35, 37 y 40 de la Fisheries Act, la sección 5(1)(d) de la CEAA y el Apéndice 1, parte 1, punto 6 de la Law List Regulations [Reglamento sobre la lista legislativa] elaboradas en conformidad con los párrafos 59(f) y (g) de la CEAA” [traducción libre]. Según el peticionario, el Department of Fisheries [Ministerio de Pesca] publicó una directriz (Directriz relativa a la publicación de las autorizaciones de la subsección 35(2)), la cuál crea “un proceso de toma de decisión que frustra la intención del Parlamento y usurpa la función de la CEAA como un instrumento de planificación y de toma de decisión” [traducción libre]. El Peticionario alega además, que “existen muy pocas acciones judiciales relativas a las disposiciones del hábitat de la Fisheries Act y que los procesos que se efectúan, no se distribuyen de manera uniforme en todo el país. En realidad, hubo una abdicación de hecho de las responsabilidades legales de parte del gobierno de Canadá en favor de las provincias del interior. Sin embargo, las provincias no han efectuado una buena labor para asegurar el cumplimiento o la aplicación de la Fisheries Act” [traducción libre]. De acuerdo con el peticionario, “el Department of Fisheries and Oceans</p>

	<p>[Ministerio de pesca y océanos] revisó 228 proyectos en las regiones central y ártica (que incluyen las provincias de Alberta, Manitoba, Saskatchewan, Ontario y los Territorios del Noroeste) con fecha de 21 de junio de 1996. Se emitieron 78 cartas de recomendación para estos proyectos. Los otros 150 proyectos inscritos en la lista se manejaron por medio de asesoría a las dependencias provinciales o territoriales o a la dependencia autorizada” [traducción libre].</p>
Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Fisheries Act, R.S.C. 1985, c. F-14, s. 35, 37 y 40 <input type="checkbox"/> Canadian Environmental Assessment Act, S.C. 1992, c. 37, s. 5(1)(d); 59(f)(g), Schedule 1, Part 1 <input type="checkbox"/> Law List Regulations, Item 6, SOR/94-636
Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte	<p>En su respuesta, el Gobierno de Canadá señala que el asunto que se planteó en esta petición es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución en el Tribunal Federal de Canadá.</p> <p>Especifica que el 7 de noviembre, la Friends of the West Country Association presentó una Notificación de Instancia Judicial en el Departamento de Procesos del Tribunal Federal de Canadá en Alberta, la Friends of the West Country Association contra el Ministerio de Pesca y Océanos y el Procurador General de Canadá (expediente No. T2457-96 del Tribunal Federal). Los puntos centrales en la petición conforme al ACAAN y en el juicio de referencia en el Tribunal Federal, son la aplicación y la interacción de los Artículos 35, 37 y 40 de la Ley de Pesca y de la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental.</p> <p>El Gobierno de Canadá señala también que, de acuerdo con el Artículo 14(3), existen recursos internos relacionados con el asunto que alude la petición, mismos que que están disponibles y en proceso en el Tribunal Federal.</p>
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (20 de septiembre de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación con respecto al Artículo 14(1) (1 de octubre de 1996) <input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición enmendada (15 de octubre de 1996)

	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Segunda Determinación con respecto al Artículo 14(1) (18 de octubre de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(2) (8 de noviembre de 1996). <input type="checkbox"/> Notificación de la Parte en conformidad con el Artículo 14(3) indicando que contestará dentro de 60 días (23 de diciembre de 1996) <input type="checkbox"/> Respuesta de Canadá (10 de enero de 1997) <input type="checkbox"/> Determinación con respecto al Artículo 15(1) (2 de abril de 1997)
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	<p>El 2 de abril de 1997, el Secretariado informó al Peticionario que la petición no ameritaba que se elaborara un expediente de hechos. Por lo tanto, se dio por cerrado el caso.</p> <p>Nota: El 10 de octubre, una nueva petición fue recibida por el Secretariado (referirse a la petición número 97-006).</p>
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Petición (9 de septiembre de 1996) y anexos 1, 2 y 3 <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (1 de octubre de 1996) <input type="checkbox"/> Petición revisada (8 de octubre de 1996) y anexos 1, 2, 3 y 4 <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(1) (18 de octubre de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(2) (8 de noviembre de 1996)

	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="624 495 1118 524">□ Respuesta de Canadá (10 de enero de 1997)<li data-bbox="624 539 1198 600">□ Determinación en conformidad con el Artículo 15(1) (2 de abril de 1997)
--	---

18 October 1996

BY FAX AND REGISTERED MAIL

Mrs. Martha Kostuch
The Friends of the Oldman River
Box 1288
Rocky Mountain House
Alberta T0M 1T0

Fax: (403) 845-5377

**Re: Submission on enforcement matters under Articles 14 and 15 of
the North American Agreement on Environmental Cooperation**

Submitter(s): The Friends of the Oldman River
Party: Canada
Date: October 8, 1996
Submission No.: SEM-96-003

Dear Ms. Kostuch:

Please find below the Secretariat Article 14(1) Determination in connection with your amended submission on enforcement matters dated October 8, 1996 and filed pursuant to the previous Secretariat Article 14(1) Determination of October 1, 1996.

In evaluating the submission under Article 14(1), the Secretariat considered whether the primary purpose of the relevant provisions of the *Fisheries Act* and the *Canadian Environmental Assessment Act* is "the protection of the environment" and not primarily "managing the commercial harvest exploitation, or subsistence or aboriginal harvesting, of natural resources."

The Friends of the Oldman River
18 October 1996

The Secretariat viewed the primary purpose of the above-mentioned provisions as falling within the purview of the areas listed under the subsections of Article 45(2)(a), namely: (i) the prevention, abatement or control of the release, discharge, or emission of pollutants or environmental contaminants, (ii) the control of environmentally hazardous or toxic chemicals, substances, materials and wastes, and the dissemination of information related thereto and (iii) the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas.

In other respects your amended submission satisfies the initial screening criteria under Article 14(1)(a-f) of the North American Agreement on Environmental Cooperation. Accordingly, your submission will now be reviewed under Article 14(2) to determine whether the submission merits requesting a response from the Government of Canada.

We will keep you informed of the status of your submission.

Yours truly,

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

per: Greg Block
Director

c.c. Mr. H. Anthony Clarke, Environment Canada
Mr. William Nitze, U.S. EPA
Mr. José Luis Samaniego, SEMARNAP

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

Determination pursuant to Articles 14 & 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation

Submission ID: SEM-96-003

Submitter(s) : The Friends of the Oldman River

Concerned Party: Canada

I- PROCEDURAL HISTORY

On 9 September 1997, the Submitter filed with the Secretariat submission SEM-96-003 ("Submission") under Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation ("the Agreement"). On 1 October 1996, the Secretariat determined that the submission did not meet the criteria of Article 14(1). On 8 October 1996, the Submitter filed an amended submission satisfying the criteria of Article 14(1). The Secretariat then reviewed the submission under Article 14(2) and requested a response from the Government of Canada on 8 November 1996. On 13 December 1996, the Government of Canada advised the Secretariat that it would respond to the submission within 60 days of the receipt of the submission. On 13 January 1997, the Government of Canada filed its response with the Secretariat.

In accordance with Article 15(1) of the Agreement, the Secretariat now reviews the Submission, in light of the response provided by the Government of Canada, to determine whether a factual record is warranted.

II- NAAEC ARTICLES 14 AND 15

Article 14 of the Agreement allows the Secretariat to consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that

a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat may consider any submission that meets the criteria set out in Article 14(1). Where the Secretariat determines that the Article 14(1) criteria are met, it shall then determine whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)). In light of any response provided by that Party, the Secretariat may recommend to the Council that a factual record be prepared in accordance with Article 15(1). The Council, comprised of the Minister of the Environment (or their equivalent) of Canada, Mexico and the United States, may then instruct the Secretariat to prepare a factual record on the submission (Article 15(2)). Final factual records are made publicly available upon a 2/3 vote of the Council (Article 15(7)).

III- SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitter alleges that “[t]he Government of Canada is failing to apply, comply with and enforce the habitat protection sections of the *Fisheries Act* and with CEAA [*Canadian Environmental Assessment Act*]. In particular the Government of Canada is failing to apply, comply with and enforce Sections 35, 37 and 40 of the *Fisheries Act*, Section 5(1)(d) of CEAA and Schedule 1 Part 1 Item 6 of the Law List Regulations made pursuant to paragraphs 59(f) and (g) of CEAA.” [Submission at p. 1].

According to the Submitter the Department of Fisheries and Oceans released a Directive (*Directive on the issuance of subsection 35(2) authorizations*, May 25, 1995) that creates “a decision making process which frustrates the intention of Parliament and usurps the role of CEAA as a planning and decision making tool.” [Submission at p. 2]. The Submitter further alleges that “[t]here are very few prosecutions under the habitat provisions of the *Fisheries Act* and the prosecutions that do occur are very unevenly distributed across the country.” [Submission at p. 3].

IV- SUMMARY OF THE RESPONSE

In its response, the Government of Canada states:

“Pursuant to Article 14(3) of the Agreement, I [Minister of the Environment] advise the Secretariat that the matter raised in this submission is the subject of a pending judicial or administrative proceeding before the Federal Court of Canada.

On November 7 [1996], the Friends of the West Country Association filed an Originating Notice of Motion in the Trial Division of the Federal Court of Canada in Alberta, *The Friends of the West Country Association v. The*

Minister of Fisheries and Oceans and the Attorney General of Canada (Federal Court case No. T2457-96), I enclose the supporting documentation. At issue in both the submission to the NAAEC and the case before the Federal Court are the application and interaction of sections 35, 37 and 40 of the *Fisheries Act* and of the *Canadian Environmental Assessment Act*.

Moreover, as referred to in Article 14(3), private remedies in connection with the matter raised in the above-mentioned submission are available and are being pursued in the Federal Court action.”

V- SUMMARY OF RELATED JUDICIAL PROCEEDINGS

The Friends of the West Country has initiated a judicial proceeding against the Minister of Fisheries and Oceans and the Attorney General of Canada (*The Friends of the West Country Association v. The Minister of Fisheries and Oceans and the Attorney General of Canada*, Federal Court case No. T2457-96). The Federal Court case involves the issuance of “letters of advice” to Sunpine Forest Products Ltd. (“Sunpine”) regarding Sunpine’s proposal to construct and operate a mainline road and associated bridges.

The Applicant in its Originating Notice of Motion seeks to characterize the “letters of advice” furnished to Sunpine by the Minister of Fisheries and Oceans as “authorizations” under section 35(2) of the *Fisheries Act*, as “orders” under section 37(2) of the *Fisheries Act* or as invalid, without legal force or effect. The Applicant further seeks declarations requiring the Department of Fisheries and Oceans to comply fully with both the *Fisheries Act* and the Canadian Environmental Assessment Act and prohibiting the Minister or his delegates from issuing “letters of advice” in substitution for “authorizations” under section 35(2) of the *Fisheries Act*.

In its submission to the Secretariat, the Submitter makes specific reference to the Sunpine Proposal as an example of an allegedly wider departmental practice. Drawing this distinction, the Submitter states: “[t]his submission is related to the general failure of the Government of Canada to apply, comply with and enforce the *Fisheries Act* and the Canadian Environmental Assessment Act and not this particular case [the Sunpine Proposal] which is provided only as an example.” [Submission at p. 3].

VI- ANALYSIS

The Secretariat first considers whether Article 14(3)(a) compels the Secretariat to terminate review of the submission because the matter is

currently pending before a Canadian court of law. Article 14(3) applies when the Secretariat has requested a response from a government following the initial review of a Submission. The Article provides that the Party “shall advise” the Secretariat within a prescribed time period “whether the matter is the subject of a pending judicial or administrative proceeding, in which case the Secretariat shall proceed no further”.

Article 45(3)(a) defines a “judicial or administrative proceeding” for the purposes of Article 14(3) to mean:

a domestic judicial, quasi-judicial or administrative action pursued by the Party in a timely fashion and in accordance with its law. Such actions comprise: mediation; arbitration; the process of issuing a license, permit, or authorization; seeking an assurance of voluntary compliance or a compliance agreement; seeking sanctions or remedies in an administrative or judicial forum; and the process of issuing an administrative order;

The pending Federal Court case called to the attention of the Secretariat by Canada is not an action *pursued by the Party* within the meaning of Article 45(3)(a). The term “Party” is employed consistently throughout the North American Agreement on Environmental Cooperation to refer to a government signatory to the Agreement. *See e.g.* – Arts. 1(a), 2-8, 10-12, 48(1) and 50. Articles 14 and 15 clearly ascribe this meaning to “Party” as well. *See, e.g.* Arts. 14(1), 14(2)(c), 14(3) and 15(1).

By limiting the ambit of “judicial or administrative proceedings” to those actions pursued by governments, the provision appears to contemplate the preemptory nature of directed efforts undertaken by a government in a timely manner to secure compliance with environmental law. In other words, where a government is actively engaged in pursuing enforcement-related measures against one or more actors implicated in an Article 14 submission, the Secretariat is obliged to terminate its examination of the allegations of non-enforcement. The examples listed in Article 45(3)(a) support this approach, since the kinds of actions enumerated are taken almost exclusively by the official government bodies charged with enforcing or implementing the law.

Since the current matter before the Canadian court was initiated and is being pursued by a private entity, and not a “Party” as that term appears to be employed in Article 45(3)(a), the Secretariat may consider other factors in its review of the Submission at this stage.

Notwithstanding the determination that Article 14(3) does not compel the Secretariat to terminate the submission process, the Secretariat none-

theless regards the pending judicial action as pertinent to our decision whether to recommend the development of a factual record. For the reasons discussed below, the Secretariat considers as relevant to its determination both the similarity of the issues which are the subject of the Submission and pending judicial action, and the impact that the remedy sought in a court of law may have on the enforcement-related matters under consideration in this Submission. We regard these considerations as implicit in the guidance criteria set forth in Article 14(2) and in the information a Party can call to the attention of the Secretariat and Parties in Article 14(3).

The matters raised in the submission bear a close resemblance to the issues currently before the Federal Court of Canada in the “Friends of the West Country Association” case cited by Canada. Paragraphs 1-6 of the Originating Notice of Motion seek relief for the specific instance of alleged non-compliance relating to the Sunpine Proposal. These paragraphs address the fact specific example provided by the Submitter to illustrate the allegedly widespread practice of issuing “letters of advice.”

Paragraphs 7 and 8 of the Originating Notice of Motion are of a more general nature:

7. Declaring that the Department of Fisheries and Oceans’ policy, as set out in the “Directive on the Issuance of Section 35(2) Authorizations,” of issuing “letters of advice” in substitution for “authorizations” under section 35(2) of the *Fisheries Act* is unlawful and *ultra vires*;

8. Prohibiting the Minister or his delegates from issuing “letters of advice” in substitution for “authorizations” under section 35(2) of the *Fisheries Act*.

A decision by the Federal Court declaring the policy of issuing “letters of advice” unlawful or *ultra vires* and/or prohibiting the Minister or his delegates from issuing “letters of advice” would effectively curtail the practice giving rise to the alleged failure to effectively enforce the *Fisheries Act* and CEEA. Additionally, a decision rendered in favor of the Applicant under Paragraphs 7 and 8 of the Originating Notice of Motion would no longer require a group or individual objecting to the departmental practice of issuing “letters of advice” to seek separate relief in each instance and in each venue where such letters are issued or take effect.

Although it is possible that the Federal Court may not rule on the arguments advanced under these paragraphs, the similarity of issues presented in both the submission and the lawsuit at this stage creates a

risk that the preparation of a factual record may duplicate important aspects of the judicial action.

In addition to the possibility of duplication, the preparation of a factual record at this time presents a substantial risk of interfering with the pending litigation. Civil litigation is a complex undertaking governed by an immensely refined body of rules, procedures and practices. The Secretariat is reluctant to embark on a process which may unwittingly intrude on one or more of the litigants' strategic considerations. These considerations may pertain, for example, to planning and preparation regarding the undertaking of discovery, or the development and presentation of evidence and legal theories.

In this instance, similar legal issues are before both the Federal Court and the Secretariat. The central issues addressed in the Submission could be rendered moot should the Federal Court rule in favor of the Applicant regarding the contentions they raise in paragraphs 7 and 8 of the Originating Notice of Motion. Both of these considerations weigh in favor of allowing the domestic proceeding to advance without risking duplication or interference by considering parallel issues under the Agreement.

Accordingly, the Secretariat considers that the submission does not warrant developing a factual record. The *Guidelines for Submissions on Enforcement Matters* do not empower the Secretariat to suspend submissions pending the resolution of judicial proceedings. However, the Submitter may wish in the future to file a new submission following a decision, dismissal or other resolution of paragraphs 7 and 8 of the Originating Notice of Motion currently before the Federal Court of Canada.

Montreal, this 2nd day of April 1997.

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

per: Victor Lichtinger
Executive Director

SOUTHWEST CENTER FOR BIOLOGICAL DIVERSITY

Código de identificación de la petición:	SEM-96-004
Peticionario(s)	Southwest Center for Biological Diversity y Dr. Robin Silver
Parte	Estados Unidos de América
Resumen del asunto referido en la petición	<p>Los Peticionarios aseveran que Estados Unidos de América está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, expresamente de la <i>National Environmental Policy Act</i> (NEPA), [Ley Nacional de Políticas sobre el medio ambiente], con respecto a las operaciones del ejército de Estados Unidos en Fort Huachuca, Arizona. De acuerdo con los Peticionarios, el ejército ha aumentado de manera considerable la cantidad de personas asignadas a Fort Huachuca, y dicho aumento ha originado también la expansión correspondiente de la población fuera de la base. Los Peticionarios afirman que con el crecimiento de la población aumentará la demanda del agua proveniente de los recursos limitados de la cuenca superior de San Pedro, y que el aumento del bombeado del acuífero que alimenta al río da origen a la amenaza de agotar los recursos de San Pedro y destruir el ecosistema único en su género que depende de él. Los Peticionarios sostienen además que “en 1992 el ejército preparó un análisis sobre los impactos ambientales de la expansión de Fort Huachuca. En dicho documento el ejército separó los análisis requeridos de los impactos acumulativos actuales y futuros, prometiendo incluirlos en un Plan maestro por separado (Exposición de los efectos en el medio ambiente)”. Los Peticionarios aseguran que el análisis nunca fue elaborado y que el 7 de julio de 1994 presentaron una denuncia ante la Corte</p>

	<p>de Distrito de Arizona, en virtud de la NEPA, con el fin de exigir al ejército que finalizara el análisis necesario sobre el impacto acumulativo. El juez asignado al caso declaró prescrita la denuncia en conformidad con la Ley de 1990 sobre el cierre y realineamiento de la base del ejército. Los Peticionarios observaron además que este fallo del procedimiento impide que los Peticionarios persuadan al ejército por orden judicial para que finalice el análisis de la NEPA, aun cuando la corte aceptó que el análisis del ejército era insuficiente.</p>
<p>Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión</p>	<p>National Environmental Policy Act (NEPA), 42 U.S.C. ss. 4321-4370d (Ley nacional de políticas sobre el medio ambiente)</p>
<p>Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte</p>	<p>La Parte afirma que "en este caso, el Secretariado no debería pedir autorización para elaborar un expediente de hechos relativo a las aseveraciones expuestas en la petición, por las siguientes razones. En primer lugar, Estados Unidos no está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental de acuerdo con el Artículo 14(1) del ACAAN, ya que las aseveraciones de los Peticionarios se relacionan con acciones que habían concluido antes de que el Acuerdo entrara en vigor; o con acciones federales propuestas que todavía no pueden ser cuestionadas de acuerdo con la ley de Estados Unidos. En segundo lugar, la insinuación de los Peticionarios de que se está incurriendo constantemente en omisiones en la aplicación de los requisitos de la Ley Nacional de Políticas Ambientales expone incorrectamente la ley aplicable correspondiente. En tercer lugar, los Peticionarios no aplicaron oportunamente los recursos internos en conformidad con la legislación de Estados Unidos y, cuando aplicaron dichos recursos, los abandonaron debido a que eran puramente académicos. En cuarto lugar, la elaboración de un expediente de hechos podría afectar de manera adversa la apelación judicial pendiente por parte del Southwest Center for Biological Diversity y otros para anular el litigio originado por la Endangered Species Act ("ESA") [Ley para las especies en peligro], que surge de los hechos que constituyen el objeto de la petición. Finalmente, la petición da a entender que los Peticionarios no comprenden totalmente las actividades relacionadas con la población y el uso de aguas subterráneas en el Fuerte Huachuca".</p>

Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (27 de noviembre de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(1) (16 de diciembre de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(2) (22 de enero de 1997) <input type="checkbox"/> Respuesta de Estados Unidos (3 de marzo de 1997)
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	El 5 de junio de 1997, los Peticionarios retiraron su petición en conformidad con el Artículo 14.1 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 ACAAN. Por lo tanto, se da por cerrado el caso.
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<input type="checkbox"/> Petición (14 de noviembre de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(1) (16 de diciembre de 1996) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(2) (22 de enero de 1997) <input type="checkbox"/> Respuesta del Gobierno de Estados Unidos de América (3 de marzo de 1997) <input type="checkbox"/> Aviso al Consejo con respecto al retiro de la petición (6 de junio de 1997)

B.C. ABORIGINAL FISHERIES COMMISSION

Código de identificación de la petición:	SEM-97-001
Peticionario(s)	B.C. Aboriginal Fisheries Commission, British Columbia Wildlife Federation, Trail Wildlife Association, Steelhead Society, Trout Unlimited (Spokane Chapter), Sierra Club (U.S.), Pacific Coast Federation of Fishermen's Association, Institute for Fisheries Resources
Parte	Canadá
Resumen del asunto referido en la petición	<p>Los Peticionarios afirman que el Gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en “la aplicación efectiva de la sección 35(1) de la <i>Fisheries Act</i> [Ley de la Industria Pesquera], y en la imposición de su autoridad, según la sección 119.06 de la <i>National Energy Board Act</i> [Ley del Consejo Nacional de Energía], para asegurar la protección de los peces y de su hábitat en los ríos de Columbia Británica contra los daños ambientales que están presentes actualmente y se repiten, causados por presas hidroeléctricas”. De acuerdo con los Peticionarios, “desde 1990, el <i>Department of Fisheries and Oceans</i> (DFO) [Ministerio de Pesca y Océanos] sólo ha presentado dos cargos aislados contra B.C. Hydro, en conformidad con las secciones 35(1) y 40(1), a pesar de las evidencias claras y bien documentadas que demuestran que las operaciones de B.C. Hydro han dañado el hábitat de los peces en numerosas ocasiones”. De acuerdo con los Peticionarios, las operaciones de B.C. Hydro “están exentas de la aplicación de las leyes ambientales canadienses debido a que el Gobierno Federal está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la <i>Fisheries Act</i> [Ley de la Industria Pesquera]” y tal “exención confiere a Hydro una ventaja competitiva injusta con relación a los productores de energía hidroeléctrica de Estados Unidos”. Además, los Peticionarios afirman que recientemente el <i>National Energy Board</i> [Consejo</p>

	<p>Nacional de Energía] “se negó a examinar los impactos ambientales de la producción de electricidad para exportación, a pesar de que la <i>B.C. Wildlife Federation</i> [Federación para la fauna silvestre de Columbia Británica] presentó pruebas de dichos impactos”, de ese modo “se negó ilegítimamente a ejercer su jurisdicción reglamentaria obligatoria para examinar los impactos ambientales de la producción de energía para exportación”.</p>
<p>Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión</p>	<p><input type="checkbox"/> Fisheries Act, R.S.C. 1985, c. F-14, s. 35(1)</p> <p><input type="checkbox"/> National Energy Board Act, R.S.C. 1985, c. N-7 s. 119.06</p>
<p>Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte</p>	<p>Canadá apoya el proceso del ACAAN para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación y considera que los Artículos 14 y 15 se encuentran entre las disposiciones más importantes del tratado. Canadá sostiene que está aplicando sus leyes ambientales y que está cumpliendo plenamente con sus obligaciones establecidas en el ACAAN. Por lo tanto, Canadá sostiene que en este caso no se justifica el desarrollo de un expediente de hechos por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • las aseveraciones relativas a la aplicación de la <i>Fisheries Act</i> [Ley de la Industria Pesquera] están sujetas a procedimientos judiciales o administrativos pendientes; circunstancia a la que hace referencia el Artículo 14(3)(a); • Canadá está aplicando plenamente las disposiciones ambientales estipuladas en la <i>Fisheries Act</i>, y el <i>National Energy Board</i> (NEB) [Consejo Nacional de Energía] ha ejercido adecuadamente sus facultades en conformidad con la <i>National Energy Board Act</i> [Ley del Consejo Nacional de Energía]; • las disposiciones del ACAAN no pueden aplicarse de manera retroactiva a las aseveraciones relativas a omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en las que se incurrió antes de que el Acuerdo entrara en vigor, el 1 de enero de 1994. Además, la <i>Fisheries Act</i> no puede aplicarse de manera retroactiva; y • el desarrollo de un expediente de hechos no contribuiría a la consecución de las metas de los objetivos del ACAAN dada la información detallada proporcionada en esta respuesta.

Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (3 de abril de 1997) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(1) (1 de mayo de 1997) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(2) (15 de mayo de 1997) <input type="checkbox"/> Respuesta de Canadá (21 de julio de 1997)
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	El Secretariado está revisando la petición, a la luz de la respuesta dada por Canadá
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<input type="checkbox"/> Petición (abril de 1997) y anexo A <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(1) (1 de mayo de 1997) <input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(2) (15 de mayo de 1997) <input type="checkbox"/> Respuesta de Canadá (21 de julio de 1997)

COMITÉ PRO LIMPIEZA DEL RÍO MAGDALENA

Código de identificación de la petición:	SEM-97-002
Peticionario(s)	Comité Pro Limpieza del Río Magdalena
Parte	Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos
Resumen del asunto referido en la petición	Los Peticionarios alegan que las descargas residuales provenientes de los Municipios de Imuris, Magdalena de Kino y Santa Ana, en el estado mexicano de Sonora, son vertidas al río Magdalena sin tratamiento previo. Lo anterior, de acuerdo con los Peticionarios contraviene la legislación ambiental mexicana en materia de descarga de aguas residuales.
Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión	<input type="checkbox"/> Ley 217 del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora <input type="checkbox"/> Ley número 38 de las aguas del Estado de Sonora <input type="checkbox"/> Ley número 109 de salud para el Estado de Sonora <input type="checkbox"/> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte	No se aplica
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (23 de abril de 1997) <input type="checkbox"/> Solicitud de información adicional (2 de julio de 1997) <input type="checkbox"/> Información adicional de parte de los Peticionarios (18 de julio de 1997)

	<input type="checkbox"/> Acuse de recibo (18 de septiembre de 1997) <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (6 de octubre de 1997)
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	El Secretariado está revisando la petición en conformidad con el Artículo 14(2).
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<input type="checkbox"/> Petición (5 de marzo de 1997) <input type="checkbox"/> Solicitud de información adicional (2 de julio de 1997) <input type="checkbox"/> Información adicional de los Peticionarios (18 de julio de 1997) <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (6 de octubre de 1997)

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Código de identificación de la petición:	SEM-97-003
Peticionario(s)	<p>Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE)</p> <p>Centre de recherche et d'intervention environnementale du Grand-Portage (CRIE)</p> <p>Comité de citoyens "À bon port" (Assomption)</p> <p>Comité de citoyens de Grande-Piles (Mauricie)</p> <p>Comité de citoyens de Saint-André de Kamouraska (Bas Saint-Laurent)</p> <p>Comité de citoyens de Sainte-Luce (Bas Saint-Laurent)</p> <p>Comité de citoyens de St-Roch-de-Mékinac (Mauricie)</p> <p>Comité de citoyens de Shipton propre (Estrie)</p> <p>Comité de protection de la santé et de l'environnement de Gaspé (CPSEG)</p> <p>Comité de protection Panmassawipi (Estrie)</p> <p>Comité de santé public et de l'environnement (Cosapue)</p> <p>Comité de qualité de vie de Saint-Jean-de-Dieu (Bas Saint-Laurent)</p> <p>Les Ami-e-s de la terre de Québec</p> <p>Mouvement Vert Mauricie (MVM)</p> <p>Regroupement écologique de Val d'Or et de ses environs (REVE)</p> <p>Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)</p> <p>Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)</p> <p>Union Saint-Laurent Grands Lacs (Canada-États-Unis)</p>
Parte	Canadá

Resumen del asunto referido en la petición	Los Peticionarios afirman que “en el territorio quebequense no se aplican diversas normas ambientales en materia de agricultura. En particular, desde hace muchos años el gobierno de Quebec omite aplicar ciertas normas de protección del medio ambiente relativas a la contaminación agrícola que ocasionan los establecimientos de producción animal, en especial las granjas porcícolas”
Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión	Leyes de Quebec <input type="checkbox"/> Articles 19.1, 20, 22 et 122.1 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> , L.R.Q., 1985, c. Q-2 [Ley sobre la calidad del medio ambiente]. <input type="checkbox"/> Articles 3-4 et sections IV, V, VI, VII du <i>Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale</i> , R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 18 [Reglamento para la prevención de la contaminación del agua ocasionada por los establecimientos de producción animal].
Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte	Canadá apoya el proceso para las peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, conforme a los Artículos 14 y 15 del ACAAN, disposiciones del acuerdo que se consideran esenciales. Canadá niega las aseveraciones respecto de que no se estén aplicando con efectividad sus normas ambientales en el sector agrícola, en detrimento de las disposiciones del ACAAN. Además, considera que no se justifica la elaboración de un expediente de hechos por las razones siguientes: <input type="checkbox"/> Canadá, particularmente Quebec, aplica eficazmente la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> [Ley sobre la calidad del medio ambiente] y el <i>Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale</i> [Reglamento para la prevención de la contaminación del agua ocasionada por los establecimientos de producción animal]; <input type="checkbox"/> el conjunto de medidas establecidas con anterioridad en materia de medio ambiente en el sector agrícola responde a los objetivos y obligaciones estipulados en el ACAAN, particularmente en los Artículos 2, 4 y 5; <input type="checkbox"/> el gobierno de Quebec acaba de aprobar justamente, un nuevo reglamento sobre contaminación agrícola

	<p>y adoptó nuevas medidas para mejorar la aplicación de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>. En este contexto, la elaboración de un expediente de hechos no sería apropiada ya que dichas medidas forman parte del proceso de mejoría de las leyes y reglamentos, de conformidad con el Artículo 3 del Acuerdo;</p> <p><input type="checkbox"/> la elaboración de un expediente de hechos no aportaría información nueva y tampoco permitiría un enfoque nuevo habida cuenta de los elementos y detalles que se proporcionan en la presente respuesta.</p>
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<p><input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (15 de abril de 1997)</p> <p><input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(1) (8 de mayo de 1997)</p> <p><input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(2) (9 de julio de 1997)</p> <p><input type="checkbox"/> Respuesta de Canadá (9 de septiembre de 1997)</p>
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	El Secretariado está revisando la petición a la luz de la respuesta dada por Canadá.
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<p><input type="checkbox"/> Petición (9 de abril de 1997)</p> <p><input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(1) (8 de mayo de 1997)</p> <p><input type="checkbox"/> Determinación en conformidad con el Artículo 14(2) (9 de julio de 1997)</p> <p><input type="checkbox"/> Respuesta de Canadá (9 de septiembre de 1997)</p>

CANADIAN ENVIRONMENTAL DEFENCE FUND

Código de identificación de la petición:	SEM-97-004
Peticionario(s)	Canadian Environmental Defence Fund
Parte	Canadá
Resumen del asunto referido en la petición	El Peticionario asevera que el gobierno de Canadá ha incurrido en omisiones en la aplicación de su legislación, que estipula la evaluación de iniciativas, políticas y programas federales. En particular el gobierno canadiense omitió llevar a cabo una evaluación ambiental de The Atlantic Groundfish Strategy, tal como lo indican las leyes canadienses. Por este hecho se asevera que el gobierno de Canadá ha puesto en peligro el futuro de la pesca en la costa del este.
Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión	<input type="checkbox"/> Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order (EARPGO) [Decreto para las directrices del proceso de revisión y evaluación ambiental]
Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte	No se aplica
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (29 de mayo de 1997) <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (25 de agosto de 1997)

Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	El 25 de agosto, el Secretariado informó al Peticionario que la petición no cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 14(1) del Acuerdo. Se da por cerrado el caso.
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<input type="checkbox"/> Petición (26 de mayo de 1997) <input type="checkbox"/> Determinación del Secretariado con respecto al Artículo 14(1) (25 de agosto de 1997)

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

Determination pursuant to Articles 14 & 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation

Submission ID: SEM-97-004

Submitter(s): Canadian Environmental Defence Fund

Concerned Party: Canada

I- PROCEDURAL HISTORY

On 26 May 1997, the Submitter filed with the Secretariat a submission on enforcement matters¹ ("Submission") under Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation ("Agreement").

The Secretariat reviews below the Submission in accordance with Article 14(1) of the Agreement.

II- NAAEC ARTICLES 14 AND 15

Article 14 of the Agreement allows the Secretariat to consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat may consider any submission that meets the criteria set out in Article 14(1). Where the Secretariat determines that the Article 14(1) criteria are met, it shall then determine whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)). In light of any response provided by that Party, the Secretariat may recommend to the Council that a factual record be

1. Submission No. SEM-97-004.

prepared in accordance with Article 15(1). The Council, comprised of the Ministers of the Environment (or their equivalent) of Canada, Mexico and the United States, may then instruct the Secretariat to prepare a factual record on the submission (Article 15(2)). Final factual records are made publicly available upon a 2/3 vote of the Council (Article 15(7)).

III- SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitter alleges:

that the Canadian government has failed to enforce its law requiring environmental assessment of federal initiatives, policies and programs. In particular, the Canadian government failed to conduct an environmental assessment of The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS), as required under Canadian law. By its failure to do so, it is alleged the Canadian government has jeopardized the future of Canada's east coast fisheries (Submission at p. 1).

According to the Submitter, the Canadian government introduced TAGS in May 1994 (Submission at p. 8).

The Submitter further alleges that:

At the time of TAGS, federal law for environment assessment was set out in EARPGO [*Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*]. Therefore, TAGS was subject to EARPGO's requirements. There was no discretion to legally avoid an environmental assessment (Submission at p. 3).

The Submitter continues:

Instead of following binding law, the federal government claims it assessed TAGS according to a vague, non-binding cabinet policy [*Federal Environmental Assessment Process for Proposals (EAPP) (...)*]. This policy sets out a different environmental assessment process than the EARPGO, making no provision, for example, for independent public review of policies or programs. The government purports to have complied with this policy through carrying out a cursory evaluation of TAGS and its potential environmental effects. However, at the time of this assessment and the introduction of TAGS, EARPGO was in force. Therefore, its mandatory provisions override the discretionary provisions of the cabinet policy (Submission at p. 4).

The Submitter is therefore “seeking a declaration by the Commission [for] Environmental Cooperation (CEC) that Canada did not apply EARPGO to the TAGS cabinet decision” (Submission at p. 3).

The Submitter concludes:

For the effective, environmentally and socially sound management of Canada’s fisheries, and to guarantee that the fishery will become a sustainable long-term resource, the Canadian government must conduct a comprehensive environmental assessment of fisheries policies (Submission at p. 10).

IV- ANALYSIS

A. Interpretation

Article 14(1) of the NAAEC establishes the initial criteria for processing a submission. The introduction of Article 14(1) reads: “the Secretariat may consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law”.

Article 14(1) requires that a submission (i) be filed by a non-governmental organization or person asserting that (ii) a Party to the Agreement (iii) *is failing* to effectively enforce (iv) its environmental law. The italicized language imposes a temporal constraint on the filing of a submission.

In assessing whether or not a submission relates to a failure to effectively enforce environmental law, the Secretariat must evaluate the nature of the alleged failure and its temporal context.

B. Application

In this instance, the Submitter alleges that the Government of Canada failed to effectively enforce its environmental law when TAGS was introduced without an environmental assessment under the EARPGO.

The environmental assessment process is a tool to ensure that timely and accurate information on potential environmental impacts of proposed projects is available prior to any irrevocable decision being taken.² The scope of EARPGO, as defined in section 3, is clearly to that effect:

2. “The purpose of environmental impact assessments is to ensure that environmental considerations are built in the decision-making process at an early stage. (...) envi-

The Process shall be a self assessment process under which the initiating department shall, *as early in the planning process as possible and before irrevocable decisions are taken*, ensure that the environmental implications of all proposals for which it is the decision making authority are fully considered and where the implications are significant, refer the proposal to the Minister for public review by a Panel.

Likewise, the Submitter envisages the purpose of environmental assessment (EA) as:

... essentially a tool of precaution. EA attempts to predict effects so as to prevent significant or unacceptable events from occurring.” (Submission at. p. 9)

Under the circumstances, the submission does not appear to have raised the issue of non-enforcement in a timely manner in light of the temporal requirement of Article 14(1) established by the use of the words “is failing”. The significant delay between the time of the alleged failure to enforce and the filing of the submission contravenes the purpose and intent of Article 14(1) in light of the circumstances described hereafter.

The submission refers to an action, inaction or decision which has already been completely acted upon over three years ago, with nothing about the decision left open or unfinished. The submission, filed three years after the decision on, and the entry into force of, the government’s strategy, provides no indication that the Party’s failure is continuing or recent. The Secretariat is not aware of any reason that would have prevented the Submitter from filing its submission at the time it became aware of the government’s alleged failure to enforce.

In addition, the law has been superseded and is no longer in force. The Submitter has not demonstrated that the transitional provisions of the new legislation expressly preserved the enforcement of the former law for specific proposed projects nor that TAGS belong in such a category.

Finally, nothing in the submission indicates that the submitters have been diligently pursuing local remedies between the time of the government’s adoption and implementation of TAGS and the date the submission was filed.

ronmental assessment legislation exists to ensure that major undertakings are planned for and carried out in an environmentally responsible manner” (in *Miller Thompson’s Environmental Law Dictionary*, Carswell, Toronto, 1995, at pp. E-51–E-52).

For these reasons, the Secretariat determines that the submission does not meet the temporal requirement contained in the introductory paragraph of Article 14(1), i.e. – that the Party *is failing* to effectively enforce its environmental law. Accordingly, the Secretariat will not further consider the submission.

In accordance with Section 6.2 of the *Guidelines on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* (“Guidelines”), the Submitter has 30 days from the receipt of this determination to provide the Secretariat with a submission that conforms to the criteria of Article 14(1) of the Agreement and to the requirements set out in the Guidelines.

Montreal, this 11th day of August 1997.

Commission for Environmental Cooperation - Secretariat

per: Victor Lichtinger
Executive Director

ANIMAL ALLIANCE OF CANADA

Código de identificación de la petición:	SEM-97-005
Peticionario(s)	Animal Alliance of Canada Council of Canadians Greenpeace Canada
Parte	Canadá
Resumen del asunto referido en la petición	<p>Los Peticionarios aseveran que “Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación de su reglamento de ratificación de la Convención sobre la Diversidad Biológica, suscrita en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro el 11 de junio de 1992, y posteriormente ratificada en apego a un Decreto en Consejo del 4 de diciembre de 1992”. Según los Peticionarios, “de acuerdo con las leyes canadienses, tal instrumento de ratificación es un ‘reglamento’ de obligatoriedad jurídica.” Específicamente, los Peticionarios afirman que “Canadá ha incurrido en omisiones en el cumplimiento de los requerimientos del Artículo 8(k) de la Convención sobre la Diversidad Biológica, el cual establece que cada país debe ‘desarrollar o mantener la legislación u otras disposiciones reguladoras para la protección de las especies y poblaciones amenazadas’”. Añaden los Peticionarios que “al ratificar la Convención sobre la Diversidad Biológica mediante un reglamento, Canadá adquirió un compromiso legal de regirse por y cumplir con los requerimientos de la Convención”, y agregan que “al incurrir en omisiones en el cumplimiento de los requerimientos del Artículo 8(k) de la Convención, que exige la legislación para proteger a las especies amenazadas, Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación del reglamento que ratifica la Convención; es decir, está faltando a la aplicación de una ley ambiental.”</p>

Nombre y cita de la ley ambiental en cuestión	C.P. (Consejo Privy) 1994-1204, 4 de junio de 1992, que autoriza a funcionarios específicos la suscripción y puesta en vigor de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica de 1992.
Resumen de la respuesta proporcionada por la Parte	No se aplica
Resumen de las notificaciones al (a los) Peticionario(s)	<input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la petición (24 de julio de 1997) <input type="checkbox"/> Solicitud del Centro Mexicano de Derecho Ambiental para ser añadido como co-Peticionario (24 de noviembre de 1997) <input type="checkbox"/> Solicitud de Northwest Ecosystem Alliance para ser añadido como co-Peticionario (16 de diciembre de 1997) <input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la solicitud del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (19 de diciembre de 1997) <input type="checkbox"/> Acuse de recibo de la solicitud de Northwest Ecosystem Alliance (19 de diciembre de 1997)
Decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos	No se aplica
Decisión del Consejo con respecto a si se hará público un expediente de hechos	No se aplica
Situación actual del caso	El Secretariado está examinando la petición en conformidad con el Artículo 14(1)
Versión completa (de los documentos accesibles en forma electrónica)	<input type="checkbox"/> Peticion (21 de julio de 1997)

EXPEDIENTE FINAL DE HECHOS DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 15

Al amparo del Artículo 15 del ACAAN, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) puede recomendar al Consejo la elaboración de un expediente de hechos siempre que estime que una petición ciudadana presentada conforme al Artículo 14, a la luz de cualquier respuesta proporcionada por la Parte implicada, así lo justifique.

Si el Consejo ordena la elaboración del expediente de hechos al Secretariado, entonces éste procederá a integrarlo. En la preparación de un expediente de hechos, el Secretariado ha de considerar toda la información aportada por una Parte, y puede también tomar en cuenta cualquier información relevante –técnica, científica o de otra índole– que:

- esté disponible al público;
- le sea sometida por organizaciones no gubernamentales o personas interesadas;
- le presente el Comité Consultivo Público Conjunto, o
- haya sido desarrollada por el Secretariado o por especialistas independientes.

Una vez recibido el expediente de hechos en su versión final, el Consejo puede decidir, con un voto de dos terceras partes, hacerlo público.

A continuación se presenta el único expediente de hechos elaborado por el Secretariado a noviembre de 1997.

Expediente final de hechos relacionado con el “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo”

**Preparado en términos del Artículo 15 del
Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	149
INTRODUCCIÓN	151
I. RESUMEN DE LA PETICIÓN CON QUE SE INICIÓ EL PROCESO	153
A. Alcance/ magnitud del proyecto	153
1. Proyectos asociados/ impactos acumulativos	155
B. Autorizaciones y prórrogas	156
C. Ubicación del proyecto	156
D. Uso de suelo	157
E. Programa de rescate de especies	158
II. RESUMEN DE LA RESPUESTA PROPORCIONADA POR LAS AUTORIDADES AMBIENTALES DEL GOBIERNO DE MÉXICO	158
A. Aplicación retroactiva del ACAAN e improcedencia de la petición	158
B. Alcance/ magnitud del proyecto	159
1. Proyectos asociados/ impactos acumulativos	161
C. Autorizaciones y prórrogas	162
D. Ubicación del proyecto	163
E. Uso de suelo	163

F.	Programa de rescate de especies	164
III.	RESUMEN DE CUALQUIER OTRA INFORMACIÓN FÁCTICA PERTINENTE	165
IV.	HECHOS PRESENTADOS POR EL SECRETARIADO EN RELACIÓN CON LOS ASUNTOS EXPUESTOS EN LA PETICIÓN	165
A.	Alcance/magnitud del proyecto	166
1.	Conceptos “muelle” y “terminal portuaria”	166
2.	Descripción de un proyecto de acuerdo a la legislación ambiental mexicana	167
3.	Proyectos asociados/ impactos acumulativos	169
B.	Autorizaciones y prórrogas	173
1.	Autorizaciones	173
2.	Prórrogas	180
3.	Prórroga de la autorización ambiental del 13 de abril de 1994	184
C.	Ubicación del proyecto	185
D.	Uso de suelo	188
E.	Programa de rescate de especies	195
	AGRADECIMIENTOS	199
	ANEXO I: Tipo de cartas enviadas por el Secretariado	201
	ANEXO II: Cronología	204
	ANEXO III: Mapas	214

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCPC	Comité Consultivo Público Conjunto
Cinvestav	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
Consortio H	Consortio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias "H", S.A. de C.V.
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDR	Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo
DZR	Decreto por el que se declara zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas a la costa occidental de la Isla Cozumel, Quintana Roo.
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
INE	Instituto Nacional de Ecología
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
MIA-90	Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por Consortio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias "H", S.A. de C.V., agosto de 1990.
MIA-96	Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad General, del Proyecto "Puerta Maya" en Cozumel, Quintana Roo, presentada por el Consortio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias "H", S.A. de C.V. el 14 de mayo de 1996.
NOM	Norma Oficial Mexicana
ONG	Organización No Gubernamental
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Pumex	Puertos Mexicanos
Q.R.	Quintana Roo
RIA	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

INTRODUCCIÓN

Con fecha 18 de enero de 1996, tres Organizaciones No Gubernamentales (ONG) –el Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C., el Grupo de los Cien Internacional A.C. y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (los Peticionarios)– presentaron una petición al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) relacionada con la “falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo”, de conformidad con el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).¹

Conforme al Artículo 14 del ACAAN, cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental puede presentar una petición al Secretariado de la CCA cuando considere que alguno de los países firmantes está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Una vez que el Secretariado determina que la petición cumple con los requisitos del Artículo 14(1), el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta del país aludido, de acuerdo con los criterios establecidos en el Artículo 14(2). A la luz de la respuesta que dicha Parte proporcione, el Secretariado informa al Consejo si la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, conforme al Artículo 15. El Consejo puede, entonces, ordenar al Secretariado que prepare dicho expediente. Mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, el Consejo puede poner a disposición pública el expediente final de hechos.

El Secretariado de la CCA realizó la revisión de la petición relacionada con el “Muelle de cruceros turísticos de Cozumel” de acuerdo con los incisos 1 y 2 del Artículo 14 del ACAAN y, con fecha 8 de febrero de 1996, solicitó al Gobierno de México una respuesta. Dicha respuesta fue presentada por las autoridades mexicanas el día 27 de marzo de 1996.

1. El texto íntegro de la petición así como el de la respuesta proporcionada por el gobierno de México y el de la notificación del Secretariado al Consejo sobre la elaboración del Expediente de Hechos, están disponibles en el Registro de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental en la página electrónica de la CCA en Internet: <http://www.cec.org>.

El 7 de junio de 1996 el Secretariado, considerando que la petición ameritaba la elaboración de un expediente de hechos, lo notificó al Consejo informándole sus razones. El 2 de agosto de 1996 el Consejo, por unanimidad y mediante la resolución No. 96-08 dio instrucciones al Secretariado para elaborar el expediente de hechos de conformidad con el Artículo 15 del ACAAN y las "Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los Artículos 14 y 15 del ACAAN" (Directrices).

El Consejo ordenó al Secretariado que: "al elaborar el expediente de hechos, considere si la Parte interesada está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental a partir de la fecha en que el ACAAN entró en vigor, el 1º de enero de 1994". Ordenó también que "al considerar la omisión en la aplicación efectiva de la legislación alegada, se podrán incluir en el expediente de hechos, los hechos relevantes que existan antes del 1º de enero de 1994".

De conformidad con el Artículo 15 del ACAAN y con las Directrices:

"Para la elaboración de un proyecto de expediente de hechos, así como del expediente final de hechos, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por la Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente de naturaleza técnica, científica o de otra que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC); (d) sea elaborada por el Secretariado o por expertos independientes".

El Secretariado, para cumplir con lo establecido en el ACAAN y en las Directrices, notificó al CCPC las instrucciones que recibió del Consejo para la elaboración del expediente de hechos solicitándole que, de contar con información relevante para la elaboración del expediente, ésta fuese enviada al Secretariado de la CCA. De igual manera el Secretariado envió por escrito las instrucciones del Consejo respecto a la elaboración del expediente de hechos a todas aquellas personas y ONG que habían demostrado interés en el asunto motivo de la petición solicitándoles que, de contar con información relevante, ésta fuese remitida al Secretariado. Una copia de estas cartas enviadas por el Secretariado se anexa al presente documento como Anexo I.

Durante la primera etapa de la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado recabó información y procedió a su análisis y sistematización. En una segunda etapa el Secretariado procedió a clasi-

ficar la información recabada y seleccionó aquella relevante y pertinente para la elaboración del expediente. En una tercera etapa el Secretariado llevó a cabo la redacción del documento denominado “Proyecto de Expediente de Hechos” de conformidad con lo establecido en la sección 12 de las Directrices que indica que: “Tanto el proyecto como la versión final del expediente de hechos contendrán: (a) un resumen de la petición con la que se inició el proceso; (b) un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte interesada, si la hubiese; (c) un resumen de cualquier otra información fáctica pertinente; (d) los hechos presentados por el Secretariado en relación con los asuntos expuestos en la petición”. El Proyecto de Expediente de Hechos fue presentado al Consejo de conformidad con lo establecido en el Artículo 15(5) del ACAAN el 23 de abril de 1997. Finalmente el 1º de julio de 1997, el Secretariado había recibido todas las observaciones de los miembros del Consejo relacionadas con el Proyecto de Expediente de Hechos.

De esta manera el Secretariado somete al Consejo el presente: expediente final de hechos relacionado con el “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo”.

I. RESUMEN DE LA PETICIÓN CON QUE SE INICIÓ EL PROCESO

A. Alcance/magnitud del proyecto

De acuerdo con los Peticionarios, el denominado “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo” forma parte integral de un proyecto de mayor alcance o magnitud al que ellos denominan “Proyecto terminal portuaria” que comprende, además del muelle: un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab.

Los Peticionarios argumentan que previo inicio de obra (del muelle) fue del conocimiento público, y por tanto de las autoridades ambientales, cuáles eran las obras que constituían el “Proyecto terminal portuaria”. De acuerdo con los Peticionarios, las autoridades ambientales conocieron la totalidad de las obras que conformaban el proyecto al menos desde el momento en que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó la Concesión a la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. (Consorcio H) (22 de julio de 1993) ya que la condición primera señalaba el objeto de la

misma.² Señalan también que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Puertos (19 de julio de 1993), la cual contiene una definición de “Terminal”,³ fue del conocimiento público cuáles eran las obras que constituían el “Proyecto terminal portuaria”.

Señalan también que “a la fecha [18 de enero de 1996] se ha otorgado una Resolución a la manifestación de impacto ambiental sobre el ‘Proyecto muelle’, así como dos resoluciones a dos informes preventivos, la primera respecto del ‘Proyecto planta de concreto’ y la segunda relativa al ‘Proyecto obras en tierra’, situación que contraviene el Artículo 28⁴ de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental (RIA) y el Título de Concesión puesto que de realizarse esos proyectos en los términos de estas resoluciones, no se contará con el dictamen de impacto ambiental del ‘Proyecto terminal portuaria’”. Por lo anteriormente expuesto, los Peticionarios alegan que “las autoridades

2. La Condición Primera de la Concesión que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorga en favor del Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. señala: “Objeto de la concesión. La ‘Secretaría’ otorga a ‘Consorcio H’ la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de una superficie de 51,465.297 m² de la zona federal marítima del puerto de Cozumel, Quintana Roo, para la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos. ‘Consorcio H’ se obliga a construir, como parte de la terminal portuaria, en una superficie de 15,439.314 m² del terreno a que se refiere el Antecedente IV, que es propiedad actualmente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, y en 4,704.747 m² de la zona federal marítimo-terrestre, un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab, conforme al proyecto que apruebe ‘la Secretaría’”.
3. La Ley de Puertos define en la fracción IV de su artículo 2 una terminal como “la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.
4. El Artículo 28 de la LGEEPA establece que: “La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades fedrativas o municipios, conforme a las competencias que señala esta Ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudieren originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades correspondientes”. El segundo párrafo del Artículo 28 señala además que: “Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento”.

ambientales están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 28 de la LGEEPA, al haber autorizado la construcción del muelle, que constituye solamente una parte del proyecto, sin haber evaluado en su conjunto la construcción y operación de la totalidad de las obras que conforman la terminal portuaria”.

Los Peticionarios concluyen que de “aceptarse el criterio discrecional de las autoridades que permite la separación de las obras y por tanto de los impactos ambientales, no se dará cumplimiento efectivo al Artículo 28 de la LGEEPA, ya que se exige a Consorcio H de presentar una MIA [Manifestación de Impacto Ambiental] integral respecto de las obras que integran el ‘Proyecto Terminal Portuaria’ (por lo menos desde el otorgamiento del Título de Concesión en 1993)”. De acuerdo a los Peticionarios, “este criterio de la autoridad desvirtúa la finalidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya que crea incertidumbre en cuanto al objeto de la evaluación (permitiendo que cualquier proponente pueda presentar manifestaciones ‘parciales’ respecto de un mismo proyecto) y también provoca la ineficacia del instrumento al no permitir la evaluación adecuada de los impactos ambientales que se generarán por el proyecto, visualizar los posibles escenarios requeridos para la evaluación del proyecto y por lo tanto prevenir y evitar los impactos reales que en cada caso pudiesen generarse”.

1. Proyectos asociados/impactos acumulativos

Los Peticionarios sostienen además que este proyecto, al que denominan “terminal portuaria”, está “asociado a un ‘Proyecto de desarrollo turístico inmobiliario’ colindante, según consta en el Antecedente VIII de la Concesión” otorgada por la SCT.⁵

Afirman que “la Manifestación de Impacto Ambiental que presentó la empresa Consorcio H en agosto de 1990 (MIA-90) fue parcial y que además se debieron haber manifestado los proyectos asociados que tuvieran relación directa con la obra o actividad propuesta a fin de poder

5. El Antecedente VIII, denominado “Desarrollo turístico inmobiliario” establece que “El 26 de febrero de 1993, Inmobiliaria La Sol, S.A. de C.V. celebró con Nacional Financiera, SNC, en su carácter de fiduciaria del Gobierno Federal en el fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), un contrato preliminar en cuyos términos éste se obligó a otorgar uno definitivo de fideicomiso a cuyo patrimonio aportaría un predio de 430, 352.04 m² respecto del cual Inmobiliaria La Sol, S.A. de C.V., sería fideicomisaria, y en el que construiría un desarrollo turístico inmobiliario, con las características que en el contrato preparatorio se determinan”.

evaluar el impacto ambiental acumulativo que esta asociación producirá”.

B. Autorizaciones y prórrogas

De acuerdo a los Peticionarios, la autoridad ambiental incurrió en omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental al autorizar el inicio de obras del proyecto “Terminal portuaria”. Alegan que “a la fecha en que presentaron la petición [18 de enero de 1996] Consorcio H ha iniciado las obras del ‘Proyecto terminal portuaria’ sin contar con una manifestación de impacto ambiental que contemple todas las obras que lo integran y que se está incumpliendo con el inciso e) de la Condición Quinta del Título de Concesión de la Terminal Portuaria”. Tal inciso establece que: “Dentro de un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de otorgamiento de este Título [22 de julio de 1993], ‘Consorcio H’ deberá presentar a la Secretaría el proyecto ejecutivo para realizar las obras, el cual contendrá la siguiente información: (...) e) Dictamen sobre el impacto ambiental de la construcción y operación de la Terminal”.

Los Peticionarios señalan que “al momento de otorgarse la tercera prórroga [de la autorización de impacto ambiental] en 1994, la autoridad debió haber considerado el hecho de que a partir de 1993, con la expedición de la Ley de Puertos y el Título de Concesión, el objeto de la evaluación no era el mismo y por lo tanto tampoco lo eran las condiciones e impactos ambientales que se generarían con su realización”. De acuerdo a los Peticionarios “esto significa que se debió haber aplicado la evaluación al objeto concesionado en forma integral, sin que ello signifique la aplicación retroactiva de la Ley de Puertos antes citada”.

C. Ubicación del proyecto

Los Peticionarios señalan que el proyecto se localiza “dentro del área natural protegida conocida como ‘Zona de refugio para la protección de la flora y la fauna marinas de la costa occidental de la isla de Cozumel’ (DZR) [área declarada zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas a través de un Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 1980], misma que se encuentra sujeta a un régimen jurídico especial de protección”.

En la petición se alega también que “a partir de la expedición de la LGEEPA en 1988, el área de protección de flora y fauna a que se refiere el DZR, viene a ser considerada como un área natural protegida, cuyo

propósito específico es el de asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 38, 54 y 83 de la LGEEPA, la federación, los estados y los municipios están obligados a: a) establecer medidas de protección que asegurarán 'la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquéllos que se encuentren sujetos a procesos de deterioro o degradación (Artículo 38, LGEEPA); b) permitir sólo: [...] la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio e investigación de las especies que ahí habitan', así como '... el aprovechamiento de los recursos naturales [...] que resulten posibles según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas técnicas ecológicas y usos de suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria o en las resoluciones que la modificaren' (Artículo 54, LGEEPA) y, c) aplicar efectivamente el Artículo 83 de la LGEEPA, el cual prevé: 'El aprovechamiento de los recursos naturales en áreas que sean hábitat de especies de flora y fauna silvestres, amenazadas o en peligro de extinción, deberá hacerse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de dichas especies'.

D. Uso de suelo

Los Peticionarios señalan que "La autorización de impacto ambiental, contenida en la Resolución 410-3088 [que constituye la autorización ambiental del proyecto] omite la aplicación efectiva del Artículo 13 del RIA⁶ y del DZR al no considerar la vinculación que guarda el proyecto con los usos del suelo establecidos en dicha declaratoria". Señalan también que conforme al DZR "es posible afirmar que el terreno en donde se pretende construir y operar el proyecto, no se encuentra dentro de una zona que contempla el 'uso portuario' en la Isla de Cozumel, sino que tiene un 'uso turístico de alta densidad', y en consecuencia debió y debe ser considerado como un 'uso prohibido' para fines portuarios".

6. El Artículo 13 del RIA establece que "la Secretaría podrá requerir al interesado información adicional que complemente la comprendida en la manifestación de impacto ambiental, cuando ésta no se presente con el detalle que haga posible su evaluación. Cuando así lo considere necesario, la Secretaría podrá solicitar, además, los elementos técnicos que sirvieron de base para determinar tanto los impactos ambientales que generaría la obra o actividad de que se trate, como las medidas de prevención y mitigación previstas. La Secretaría evaluará la manifestación de impacto ambiental cuando ésta se ajuste a lo previsto en el reglamento y su formulación se sujete a lo que establezca el instructivo correspondiente".

E. Programa de rescate de especies

Los Peticionarios sostienen que “Al establecer un ‘Programa de rescate de especies’ a través de la condicionante 24 de la Resolución 410-3088 y autorizar su realización a través del Oficio DGNA-10809 de fecha 25 de noviembre de 1994, la Sedue y el INE respectivamente contravinieron lo dispuesto en el Artículo segundo del DZR, el cual prohíbe en forma expresa cualquier tipo de colecta de flora y fauna marinas que no tengan propósitos de investigación, e incurrieron en falta de aplicación efectiva de los Artículos 38, 44, 45 fracción VII, 54 y 83 de la LGEEPA”.

II. RESUMEN DE LA RESPUESTA PROPORCIONADA POR LAS AUTORIDADES AMBIENTALES DEL GOBIERNO DE MÉXICO

A. Aplicación retroactiva del ACAAN e improcedencia de la petición

La respuesta del Gobierno de México plantea asuntos relacionados con la decisión del Secretariado de aceptar la petición y pedir una respuesta de la Parte mexicana.

El gobierno de México señala que los actos que motivaron la petición tuvieron su origen con anterioridad a la entrada en vigor del ACAAN y que, por lo tanto, son previos a la creación y establecimiento de la CCA. Considera que, en el asunto que nos ocupa, se está incurriendo en una aplicación retroactiva del ACAAN. Considera también que la petición es improcedente de acuerdo al Artículo 14.

El Gobierno mexicano argumenta que los Peticionarios no acreditaron fehacientemente la personalidad con que se ostentan, en virtud de que no proporcionaron los datos de constitución de las asociaciones civiles que dicen representar y menos aún exhibieron las actas constitutivas de dichas asociaciones. Asevera también que se está contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 14(2-a) del ACAAN, ya que los Peticionarios no demuestran fehacientemente que los hechos a que aluden constituyen una transgresión directa a los derechos de las asociaciones civiles que dicen representar. Señala que de la documentación que exhibieron los Peticionarios no se aprecia que la autoridad hubiese emitido resolución alguna que afectara sus derechos. Señala que los Peticionarios omitieron agotar los recursos previstos en la legislación mexicana y que sólo uno de ellos, el Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C., acudió a la figura de la Denuncia Popular, que

no constituye en sí misma un recurso administrativo. Finalmente, las autoridades ambientales mexicanas señalaron que falta congruencia entre lo planteado en la petición y los objetivos del ACAAN, ya que los Peticionarios omitieron establecer la relación necesaria entre el supuesto daño ecológico a la flora y fauna del arrecife Paraíso y las también supuestas violaciones a la legislación ambiental.

B. Alcance/magnitud del proyecto

El Gobierno de México sostiene en su respuesta que los Peticionarios, “al construir las premisas de su argumentación, incurren en errores que por su gravedad distorsionan la forma de apreciar el fondo del asunto:

- Consideran que la autoridad ambiental debió haber efectuado una evaluación de manifestación de impacto ambiental, que denominan ‘integral’, respecto de la Concesión otorgada por la SCT, como se advierte del segundo párrafo del punto III.4 de la petición.
- Estiman que es un mismo proyecto el que se está realizando en aguas marinas y el que posteriormente podría autorizarse en tierra, como es el caso de la terminal portuaria y, por otra parte, afirman que existen obras en tierra que ya han sido autorizadas sin que haya mediado la correspondiente manifestación de impacto ambiental, lo cual es incorrecto, como más adelante se aclara.
- Califican como ‘obra en tierra’ la instalación de una planta de concreto a la que indebidamente denominan ‘proyecto planta de concreto’.”

El Gobierno de México alega que “La terminal portuaria se compone de distintos proyectos y que aquél correspondiente a la construcción y operación del muelle cumple con los requisitos en materia de impacto ambiental a través de la Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto ‘Muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo’ presentada en el mes de agosto de 1990 [MIA-90]”.

El gobierno argumenta que “La autoridad encargada de evaluar los efectos de la obra, para fines estrictamente ambientales, no le otorgó a la concesión los alcances de un proyecto global o integral puesto que cuando conoció de la manifestación respectiva [MIA-90] únicamente

estaba en posibilidad de evaluar el impacto ambiental de las obras que se hubieren proyectado y autorizado por la SCT. Hasta 1990 la única obra que se encontraba en las condiciones antes dichas era la construcción del muelle, la cual resultaba evaluable en sí misma. Desde ese año la autoridad ambiental advirtió que de construirse las obras en tierra éstas tendrían que ser evaluadas también desde el punto de vista de sus impactos ambientales en el momento en que fueran autorizadas por la SCT.”

Las autoridades ambientales añaden que “Esta prevención acredita que en ningún momento la autoridad ambiental mexicana intentó eludir su responsabilidad ni evitó cumplir con las disposiciones de la ley de la materia; al contrario, se tuvo siempre el propósito de sujetar a un estricto control los efectos ambientales que potencialmente pudiera producir el proyecto de Consorcio H. Conviene mencionar que, en 1993 –tres años después de que se evaluó la MIA-90–, la SCT otorgó Concesión a Consorcio H para construir una terminal de conformidad con los Artículos 11, 16 (IV), 20, 21, 22, 23, 36 y Sexto Transitorio de la Ley de Puertos en vigor. La Concesión implicaba a partir de su otorgamiento la habilitación genérica para realizar obras en tierra, colindantes al muelle; sin embargo, a la fecha [27 de marzo de 1996] la SCT no ha dado la autorización para iniciar los trabajos de referencia y, en cualquier caso, la iniciación de dichas obras deberá contar previamente con una evaluación de impacto ambiental que a la fecha [27 de marzo de 1996] no se ha otorgado. La Concesión que otorgó la SCT sólo constituye una habilitación general sujeta a condiciones (entre ellas las ambientales) y no una autorización irrestricta para iniciar la realización de las obras, en virtud de que la Secretaría de referencia toma en cuenta para su otorgamiento exclusivamente los aspectos atinentes a las comunicaciones marítimas y corresponde a la autoridad ambiental pronunciarse sobre los efectos ambientales de la Concesión.”

El gobierno mexicano señala también, en relación con las obras en tierra, que “Tampoco se ha iniciado su construcción, de suerte que resulta un sofisma lo planteado por los Peticionarios, pues pretenden exigir la evaluación de una manifestación de impacto ambiental para la construcción de obras en tierra que aún no han sido autorizadas”.

En relación con el Art. 28 de la LGEEPA, el Gobierno de México señala que éste contiene dos supuestos y que “En el caso concreto, atendiendo al tipo de obras a desarrollarse con motivo de la Concesión, se actualizó el supuesto previsto en el párrafo primero del Artículo 28 de la Ley Ambiental, ya que dichas obras no constituyen un aprovechamiento de recursos naturales en los términos del segundo

párrafo del precepto mencionado”.⁷ Señala también que: “El segundo párrafo del Artículo 28 de la Ley Ambiental, al referirse al aprovechamiento de recursos naturales, alude únicamente a aquellas obras o actividades en las que se utilicen especies animales, recursos forestales, acuíferos o del subsuelo como materia prima indispensable, o bien implique el aprovechamiento directo del propio recurso”. En otras palabras, la parte mexicana insiste en que “su conducta estuvo ajustada a la literalidad del Artículo 28 ya que, en el caso concreto, la Concesión no tiene por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, por lo que no es aplicable [desde su punto de vista] el último párrafo del mencionado Artículo”.

Las autoridades mexicanas concluyen su argumento en torno al Artículo 28 de la LGEEPA señalando que “Las obras autorizadas a la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias ”H”, S.A. de C.V. (Consortio H), a través de la Concesión otorgada por la SCT, consistieron básicamente en la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria para cruceros turísticos y, por lo tanto, no constituyen aprovechamiento de recursos naturales en los términos acotados, ya que se trata de obras físicas situadas dentro del mar, pero que no implican el aprovechamiento de éste, ni como materia prima, ni como recurso en sí mismo considerado, en virtud de que la Concesión no habilita a la empresa para realizar actividades extractivas o de utilización directa de los elementos marinos. En el presente caso el uso que pudiera hacerse de aguas marinas se refiere a la función que cumplen éstas como vías generales de comunicación y, en todo caso, la actividad a desarrollar queda regulada por el régimen específico de las comunicaciones marítimas”.

1. *Proyectos asociados/ impactos acumulativos*

Las autoridades ambientales responden a lo expresado por los Peticionarios sobre la asociación del “Proyecto muelle” con un desarrollo inmobiliario señalando que: “de ninguna manera se trata de un desarrollo inmobiliario diverso como pretenden presentarlo los Peticionarios y que debe aclararse que en todo caso, las referidas obras en tierra

7. El segundo párrafo del Artículo 28 señala que “Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento”.

constituyen sólo los elementos complementarios al muelle en los términos de la Concesión de 1993".

C. Autorizaciones y prórrogas

El gobierno señala que, "al momento de redactar su respuesta a la petición [27 de marzo de 1996], la SCT únicamente había autorizado el inicio de obras del proyecto muelle" y que, "las demás obras que de acuerdo con la Concesión llegaren a autorizarse por parte de la SCT, carecen a la fecha del dictamen de evaluación de la manifestación de impacto ambiental ya que hasta ahora no se han autorizado por parte de la Secretaría mencionada".

El gobierno mexicano sostiene que la Concesión otorgada para la construcción, operación y explotación de la Terminal portuaria, "quedó sujeta a diversas condiciones establecidas en el propio Título habilitante y que entre dichas condiciones hay algunas que tienen una naturaleza claramente suspensiva; tal es el caso de la Primera Condición".⁸ Por ello, "el término para presentar la manifestación de impacto ambiental por las obras en tierra [establecido en el inciso e) de la Condición Quinta del Título de Concesión] no ha transcurrido aún, ya que como el Título de Concesión lo establece, el trámite en cuestión tiene efectos suspensivos en relación con las actividades concesionadas".

El gobierno de México señala que "es inexacto que la autoridad ambiental al emitir la tercera prórroga de la autorización de la MIA-90, debió considerar que se había modificado el objeto de la evaluación en virtud de que el objeto de la evaluación de la MIA-90, es decir, el Proyecto de muelle para cruceros en Cozumel, Quintana Roo, no ha cambiado. En 1990, cuando se autorizó la manifestación de impacto ambiental, la autoridad evaluó el proyecto muelle. El 13 de abril de 1994, fecha en que se concedió la tercera prórroga, la autoridad ambiental se sigue refiriendo a la autorización del proyecto muelle".

El actuar de la autoridad, señala la respuesta del gobierno, "es y ha sido congruente porque, para fines estrictamente ambientales, la autoridad encargada de evaluar los efectos de la obra, no podía haberle otorgado a la MIA-90 los alcances de un proyecto global o integral,

8. El tercer párrafo de la Condición Primera del Título de Concesión establece: "Consortio H se obliga a perfeccionar la adquisición del terreno mencionado en el antecedente IV así como la donación del mismo al Gobierno Federal, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de otorgamiento del presente título, que se prorrogará en la medida en que, sin culpa negligencia de Consortio H, se demoren los trámites del Estado encaminados a la escrituración correspondiente".

puesto que cuando conoció de la manifestación respectiva, es decir en 1990, únicamente estaba posibilitada para evaluar el impacto ambiental de las obras proyectadas y autorizadas hasta ese momento”.

D. Ubicación del proyecto

El Gobierno de México alega que “el proyecto de construcción del muelle no tiene relación con la materia” del Decreto que declaró Zona de Refugio para la protección de la flora y la fauna marinas la costa occidental de la isla de Cozumel, ya que ese decreto “fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1980, con motivo de la detección realizada por el extinto Departamento de Pesca de una marcada disminución en la flora y fauna marinas” debido a la pesca comercial y deportivo-submarina, “por lo que se propuso prohibir estas actividades”.

E. Uso de suelo

En relación con lo manifestado por los Peticionarios sobre la vinculación del proyecto con las normas de uso de suelo vigentes, el gobierno de México señala en su respuesta que: “la actuación de la autoridad no contraviene los preceptos legales aludidos, el Instructivo⁹, ni el Decreto de Zona de Refugio, ya que en el Plano de Usos, Destinos y Reservas de Cozumel, Quintana Roo (parte insular), se aprecia que el desarrollo terrestre del proyecto se encuentra dentro de la poligonal del punto 3, misma que tiene asignado y autorizado un uso turístico de alta densidad”.

De acuerdo al Gobierno mexicano, tanto la Concesión como la autorización ambiental, “son congruentes con las disposiciones que regulan usos y destinos del suelo toda vez que la construcción del muelle para cruceros turísticos se está llevando a cabo en un área destinada, precisamente, a este uso, es decir al uso turístico. Además, la empresa Consorcio H solicitó con oportunidad al Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo, la licencia de construcción respecto del muelle a que se ha venido haciendo referencia, la cual le fue concedida por dicho Ayuntamiento, en estricto cumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento y competencia de la autoridad municipal”.

Para el gobierno de México resulta claro que, “en relación a este asunto, las autoridades federales, estatales y municipales no violaron las

9. Se refiere al Instructivo para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General a que se refieren los Artículos 9 y 10 del RIA.

disposiciones de la legislación ambiental, en particular, las contenidas en el Título I, Capítulo V, de la Ley Ambiental y en los Artículos 10 y 16 de su Reglamento, sino que las cumplieron cabalmente, ya que si bien es cierto que dichas disposiciones jurídicas hacen referencia a la materia de asentamientos humanos y uso de suelo, también lo es que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos y a los Planes y Programas municipales, el Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo, autorizó la construcción del Muelle para cruceros. Todo ello en virtud de que dentro del Plan de Desarrollo de dicho Municipio, la zona en la que se está efectuando esa construcción tiene la clasificación de "Turismo de Alta Densidad".

Asimismo, aseveran las autoridades ambientales que "el Gobierno Federal nunca violó lo previsto en el Artículo 13 del Reglamento ni el Instructivo correspondiente; mucho menos lo dispuesto por el Decreto de Zona de Refugio, el cual prohíbe la pesca comercial a grande o corta escala, pesca deportivo-submarina o la de cualquier tipo de flora o fauna marinas, salvo la de investigación científica; como se aprecia, este Decreto no se refiere en ninguna de sus disposiciones a la materia de uso de suelo".

F. Programa de rescate de especies

Las autoridades ambientales mexicanas señalan que "el programa de Rescate de Especies que se impuso como condicionante 24 a Consorcio H, tiene como objetivo fundamental la preservación del arrecife coralino denominado Paraíso y por lo tanto no contraviene desde ningún punto de vista el Decreto de Zona de Refugio. El término 'rescate' que se utiliza en el título del programa, debe entenderse obviamente como sinónimo de protección y salvaguarda de las especies marinas. Se aclara que la construcción del muelle, según la valoración que se hizo en la MIA-90, podría tener algún efecto negativo sobre parches coralinos aislados, situados fuera del arrecife Paraíso; por tal motivo se decidió imponerle a la empresa la obligación de desarrollar un programa de protección que permitiera la reubicación y el reimplante de corales en un hábitat favorable, con objeto de atenuar cualquier posible daño a dicha especie marina".

Señalan también las autoridades que "como destinos de reubicación se eligieron sitios dentro del arrecife Paraíso, con características favorables a las especies coralinas reimplantadas. Por las razones expuestas este programa no puede ser entendido como una violación al Decreto de Zona de Refugio. En efecto, con la realización del proyecto no se causa daño alguno al arrecife coralino, en virtud de que el fondo

marino en el sitio autorizado para la construcción del muelle, está constituido por terrazas arenosas sin desarrollo arrecifal, como se establece en la hoja 18 del dictamen técnico sobre el Proyecto construcción y operación del muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Cinvestav-IPN, Unidad Mérida, julio de 1994".¹⁰

De lo anterior, señala el gobierno mexicano, "resulta que no es cierto que la autoridad a través del programa de rescate de especies haya realizado actividades de pesca o colecta de las mismas, sino que lo que efectuó fue una reubicación de dichas especies con el fin de protegerlas".

III. RESUMEN DE CUALQUIER OTRA INFORMACIÓN FÁCTICA PERTINENTE

Toda la información fáctica pertinente recabada por el Secretariado para la elaboración de este Expediente de Hechos se encuentra incluida en la sección "IV. Hechos presentados por el Secretariado en relación con los asuntos expuestos en la petición". Esta información se presenta también de manera cronológica en el Anexo II. Todos los documentos que contienen la información fáctica pertinente están disponibles para consulta en las oficinas del Secretariado de la CCA, en Montreal.

IV. HECHOS PRESENTADOS POR EL SECRETARIADO EN RELACIÓN CON LOS ASUNTOS EXPUESTOS EN LA PETICIÓN

Esta sección del documento contiene hechos ocurridos tanto con anterioridad como con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del ACAAN. La inclusión de los hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigor del ACAAN tiene como único propósito ofrecer antecedentes y referencias a los hechos ocurridos con posterioridad al 1º de enero de 1994. Su inserción en este Expediente obedece a la instrucción del Consejo contenida en la resolución No. 96-08 que señala: "al considerar la omisión en la aplicación efectiva de la legislación alegada, se podrán incluir en el expediente de hechos, los hechos relevantes que existan antes del 1º de enero de 1994".¹¹

10. Se refiere al Dictamen Técnico Sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav-IPN) Unidad Mérida, julio de 1994.

11. El texto de la resolución No. 96-08 del Consejo de la CCA está disponible en el Registro de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental en la página electrónica de la CCA en Internet: <http://www.cec.org>.

A. Alcance/magnitud del proyecto

El alcance y magnitud del “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel” es uno de los aspectos significativos en la controversia entre los Peticionarios y las autoridades ambientales mexicanas. Las asociaciones civiles mexicanas argumentan que el proyecto tiene una magnitud mayor a la que fue manifestada por la empresa y evaluada por las autoridades ambientales. En su respuesta a la petición las autoridades mexicanas aseveran que el “Proyecto de muelle de cruceros de Cozumel” es un proyecto único e independiente a las obras en tierra que, una vez autorizadas por la SCT, se lleguen a construir por parte de Consorcio H.

1. Conceptos “muelle” y “terminal portuaria”

El gobierno mexicano, en su respuesta, sostiene que “Al evaluar la manifestación de impacto ambiental [MIA-90] en 1990, las autoridades ambientales consideraron el concepto ‘muelle’ ateniéndose a los usos entonces en vigor y a la convocatoria expedida por la SCT en 1989 para la construcción de ‘muelles para cruceros turísticos, marinas turísticas, puertos de abrigo, muelles e instalaciones especializadas de carga”. En otras palabras, de acuerdo a las autoridades mexicanas, en la época de la convocatoria respectiva y de la MIA del proyecto, el concepto “muelle” se “utilizaba respecto de obras realizadas directamente en el mar, con el único y exclusivo fin de que las embarcaciones puedan arribar”.

Es por ello, señala la autoridad ambiental, que “Existe una confusión entre los conceptos ‘muelle’ y ‘terminal portuaria’”. Señala además, que “el concepto ‘muelle’ fue integrado formalmente al orden jurídico mexicano hasta el año de 1993 en el que se expidió la Norma Oficial Mexicana en materia de terminología marítima NOM-SCT-4-002-1993 que define muelle como ‘la obra avanzada en el mar que puede ser utilizada dentro de un puerto para facilitar el embarque o desembarque de mercancía y pasajeros, instalación a la que se atracan los buques’”. Señala también que el concepto “terminal”, por su parte, fue introducido hasta el 19 de julio de 1993 al entrar en vigor la Ley de Puertos, la cual lo definió como “la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.

El Gobierno mexicano concluye en su respuesta que “La confusión [entre los conceptos muelle y terminal] se observa, precisamente, porque

el Título de Concesión otorgado a la empresa Consorcio H fue expedido después de que entró en vigor la Ley de Puertos y, por lo mismo, en estricto apego a ella, se utilizó el concepto 'terminal', no obstante que la convocatoria respectiva, expedida en 1989, con anterioridad a la aplicación de esta ley, se refirió al concepto de muelle, ateniéndose a los usos entonces en vigor”.

2. Descripción de un proyecto de acuerdo a la legislación ambiental mexicana

La fracción II del Artículo 10 del RIA, en vigor desde el 8 de junio de 1988, establece la información mínima que debe contener una MIA en su modalidad general respecto a la descripción de un proyecto.¹²

Por su parte, el Instructivo¹³ para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General (a que se refieren los Artículos 9 y 10 del RIA) establece que en la descripción de la obra o actividad proyectada “el promovente debe presentar información de carácter general de la obra o actividad, con la finalidad de configurar una descripción general de la misma. Asimismo, debe presentar información específica de cada etapa, con el objetivo de obtener los elementos necesarios para la evaluación del impacto (positivo o negativo) de la obra o actividad”.

En la sección de “Proyectos Asociados” el Instructivo establece que el promovente “debe explicar si en el desarrollo de la obra o actividad se requerirá de otros proyectos”.

En la Sección denominada “Políticas de crecimiento a futuro” el Instructivo establece que el promovente debe “explicar en forma general la estrategia a seguir por la empresa indicando ampliaciones, futuras obras o actividades que pretendan desarrollarse en la zona”.

12. Esa información, de acuerdo a la fracción II del Artículo 10 del RIA, debe incluir “Descripción de la obra o actividad proyectada, desde la etapa de selección del sitio para la ejecución de la obra en el desarrollo de la actividad; la superficie del terreno requerido; el programa de construcción, montaje de instalaciones y operación correspondiente; el tipo de actividad, volúmenes de producción previstos e inversiones necesarias; la clase y cantidad de recursos naturales que habrán de aprovecharse, tanto en la etapa de construcción como en la operación de la obra o el desarrollo de la actividad; el programa para el manejo de residuos, tanto en la construcción y montaje como durante la operación o desarrollo de la actividad; y el programa para el abandono de las obras o el cese de las actividades”.

13. Instructivo para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General a que se refieren los Artículos 9 y 10 del RIA.

a) *Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN*

1. El “Instructivo para el Concesionamiento de Muelles para Cruceros Turísticos y de Terminales Especializadas de Carga” publicado por Puertos Mexicanos (Pumex) en septiembre de 1989 y que corresponde al utilizado por Consorcio H para participar en el concurso relativo a la Convocatoria de la SCT (del 4 de septiembre de 1989) para la construcción de muelles para cruceros turísticos contiene la siguiente definición:

“Se entiende por muelles para cruceros turísticos al conjunto de instalaciones marítimas y terrestres destinadas al atraque de barcos y servicios a los pasajeros en la modalidad de cruceros turísticos”. El Instructivo establece también que “son partes integrantes de los muelles para cruceros turísticos: a) las instalaciones necesarias para el atraque y amarre de los cruceros; b) las superficies de terrenos destinadas a las construcciones e instalaciones necesarias para atender a los pasajeros de los cruceros y para la ubicación de los servicios requeridos para la comodidad de aquéllos; c) áreas de estacionamiento para los vehículos de servicio público o particular para la atención y traslado de los pasajeros”.¹⁴

2. La Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle Para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por Consorcio H en agosto de 1990 (MIA-90)¹⁵, sobre la que recayó la Resolución 410-3088 (autorización ambiental) contiene la siguiente descripción del proyecto:

“El muelle proyectado consiste en una pasarela de 257.2 m de longitud, y ancho de 16 m apoyado sobre elementos de concreto armado prefabricado que permita el acceso a un muelle de 324 m de longitud con dos posiciones de atraque, con profundidades exteriores de 12 m e interiores de 10 m que permitirán recibir embarcaciones de hasta 320 m en el parámetro exterior y de 260 m en el interior. El muelle consiste en una plataforma de 160 m de longitud y 2 diques de amarre, unidos por una pasarela para operación soportada igualmente sobre elementos de concreto armado a base de materiales prefabricados. El muelle contará con una pasarela cubierta para proteger a los pasajeros del sol y la lluvia, en su caso, y podrá conectar directamente con las puertas de acceso y de descarga de la embarcación. El muelle contará además con servicios de agua potable, combustible,

14. Instructivo para el “Concesionamiento de Muelles para Cruceros Turísticos y de Terminales Especializadas de Carga” publicado por Puertos Mexicanos (Pumex) en septiembre de 1989.

15. Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle Para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H,” S.A. de C.V., agosto de 1990.

energía eléctrica, iluminación, teléfono, recolección de basura y sistemas de protección contra incendios.”

En la sección de “Proyectos Asociados” de la MIA-90 la empresa Consorcio H señala que:

“En forma complementaria al Proyecto muelle de cruceros se ha planeado reorganizar el servicio que se presta actualmente a las embarcaciones, adecuando las instalaciones de la terminal actual que opera Servicios Portuarios de Cozumel, incluyendo la reubicación de la Terminal de Transbordadores y los servicios conexos requeridos para una atención eficiente al turista.”

En la sección de “Políticas de Crecimiento a Futuro” (de la MIA-90) la empresa Consorcio H señala que:

“De acuerdo con los estudios de mercado se ha estimado que al año 2010 para Cozumel se espera que lleguen hasta 8 embarcaciones al día, lo que implicaría una atención a base de *tenders* para las 4 embarcaciones que no tendrían posición de muelles, que desde luego es una restricción para el turista, que de determinada edad prefiere no bajar al no existir instalaciones fijas. Se estima por lo tanto que parte de este tráfico podría canalizarse hacia instalaciones que se desarrollarán en la parte continental.”

3. El 29 de noviembre de 1990, la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Sedue expidió una opinión técnica¹⁶ que señala:

“De acuerdo a la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del municipio de Cozumel, el proyecto propuesto ocupa dos zonas: a) una zona marítima que es señalada como de reserva ecológica marina, por lo que corresponderá a la Subsecretaría de Ecología señalar la factibilidad de construcción de instalaciones marinas; [...] y (b) un predio en tierra firme, que aunque no se señala en la MIA, deberá contener los servicios de terminal de pasajeros, dando solución adecuada a los problemas de integración de la zona. [...]”. La opinión recomienda “especificar la información relativa a las instalaciones en tierra”.

3. *Proyectos asociados/impactos acumulativos*

Los Peticionarios aseveran que el “Proyecto de muelle de cruceros turísticos” está asociado a un desarrollo inmobiliario que no fue manifestado por la empresa en la MIA-90. Esa omisión, afirman los Peticio-

16. Oficio No. 3100000.- 1905 dirigido al Director General de Normatividad y Regulación Ecológica, suscrito por el Director General de Desarrollo Urbano de la Sedue, 29 de noviembre de 1990.

narios, impidió que las autoridades evaluaran los impactos ambientales acumulativos de dicha asociación.

Las autoridades ambientales aseveran que “de ninguna manera se trata de un desarrollo inmobiliario diverso como pretenden presentarlo los Peticionarios y que debe aclararse que en todo caso, las referidas obras en tierra constituyen sólo los elementos complementarios al muelle en los términos de la Concesión de 1993”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 10 de agosto de 1990, la SCT aprueba, en un documento de Pumex con la firma del Secretario de Comunicaciones y Transportes, la solicitud de la concesión al Consorcio H para construir y operar una terminal de pasajeros y un muelle para cruceros.¹⁷ El documento consigna que “el proyecto se complementa con un desarrollo inmobiliario y turístico de 43.3 hectáreas”.

2. En la sección de “Proyectos Asociados” de la MIA-90¹⁸ la empresa Consorcio H señala que: “En forma complementaria al Proyecto muelle de cruceros se ha planeado reorganizar el servicio que se presta actualmente a las embarcaciones, adecuando las instalaciones de la terminal actual que opera Servicios Portuarios de Cozumel, incluyendo la reubicación de la Terminal de Transbordadores y los servicios conexos requeridos para una atención eficiente al turista”.

3. El 8 de julio de 1992 el Consorcio H solicita el apoyo del Presidente de la República¹⁹ para obtener el Contrato de Concesión por parte de la SCT y señala que “el 1º de julio de 1990 Fonatur nos informa que nuestro proyecto inmobiliario colindante con el nuevo muelle de cruceros ha sido autorizado”.

4. El 24 de mayo de 1993, el Consorcio H reitera ante la SCT que el muelle es sólo una parte del proyecto Puerta Maya, y describe las

17. Autorización de Inversión en Infraestructura Portuaria, suscrita por el Vocal Ejecutivo de la Vocalía de Planeación de Pumex, y aprobado por el Secretario de la SCT, 10 de agosto de 1990.

18. Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle Para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H” S.A. de C.V., agosto de 1990.

19. Carta del Director General del Consorcio H al Presidente de México, 8 de julio de 1992.

20. Carta del Consorcio H al titular de la Coordinación General de Autoridades Portuarias de la SCT, 24 de mayo de 1993.

primeras etapas de éste.²⁰ La empresa se compromete a construir las instalaciones del “recinto portuario” (edificio de la terminal, estacionamiento, bodegas y áreas verdes, servicios sanitarios, etc.), y menciona un documento²¹ “en el cual el Grupo HASA de España construirá ‘llave en mano’ la primera etapa del Proyecto Puerta Maya, que comprende el Recinto Portuario, Pueblo, Infraestructura de la Zona Federal Concesionada y nuevo muelle para cruceros”.

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. Se obtuvieron documentos audiovisuales en los que representantes del Consorcio H hacen referencia al alcance del llamado Proyecto Puerta Maya. En un programa noticioso transmitido en 1994 por la empresa Televisa,²² el Director de Proyectos y Construcciones del Consorcio H afirma que “La primera etapa [del proyecto Puerta Maya] implica la construcción del muelle de cruceros, sus accesos y su recinto portuario, la zona federal marítimo-terrestre, con su infraestructura, y la aldea, que implica servicios como son comercios, restaurantes, bares, zona hotelera, etcétera. Una segunda etapa que es un club de golf, con sus villas, una casa club, una tercera etapa que implica un hotel de gran lujo, y una cuarta etapa que es un centro *spa* a nivel internacional”.

Por su parte el presidente del Consorcio H mencionó en otra entrevista con un reportero de Televisa que “el Proyecto de Puerta Maya” no solamente “piensa en los cruceros”, sino que “piensa en construir hoteles, condominios, de manera de poder provocar que venga un turismo que no necesariamente sea el que viene en el crucero”. Asimismo, dijo en la misma entrevista que “nosotros vamos a construir condominios y hoteles”, los cuales estarán llenos “gracias al proyecto Puerta Maya”.²³

2. El 16 de febrero de 1995 el Consorcio H presenta al INE el “Plan Maestro que contiene la cantidad y tipo de instalaciones que requieren los servicios al turismo que el proyecto del citado Desarrollo Turístico Federal [Puerta Maya] ofrecerá y prestará”. El documento señala que la MIA y la información adicional relacionada “con el referido Proyecto”

21. No se cuenta con este documento.

22. Minuto 30 con 30 segundos de la cinta # 1.

23. Minutos 1:20:50 y 1:26:20, respectivamente, de la cinta #1.

24. El “Informe Preventivo”, de conformidad con el Artículo 7 del RIA, es el documento que debe de presentar “quien pretenda realizar una obra o actividad de las que requieren autorización previa conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º del Reglamento (RIA), cuando considere que el impacto ambiental de dicha obra o actividad no causará desequilibrio ecológico, ni rebasará los límites y condiciones

autoriza sólo “lo indicado en las condicionantes primera y segunda” (de la autorización ambiental), por lo que solicita que la autoridad ambiental indique si un Informe Preventivo²⁴ es el trámite indicado para la autorización de “la construcción de edificaciones de cualquier tipo o infraestructura de apoyo al Muelle en tierra firme”.²⁵

3. El 23 de mayo de 1995, el INE respondió a la empresa que, con relación a la “construcción de cualquier tipo de infraestructura de apoyo en tierra firme, al ‘Muelle de Cruceros en Cozumel’, será necesario presentar una Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad General y no un Informe Preventivo”.²⁶

4. El 14 de mayo de 1996, Consorcio H presenta la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad General, del Proyecto “Puerta Maya” (MIA-96), en Cozumel, Quintana Roo.²⁷ La empresa señala que entrega el documento “...para dar cumplimiento al oficio [del INE] D.O.O. DGNA.-2137 del 23 de mayo de 1995”, y consiste en la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad General del proyecto “Desarrollo Inmobiliario denominado ‘Puerta Maya’ que comprende la construcción y operación de una terminal, recinto portuario para servicios con el fin que fue otorgada la concesión y la infraestructura necesaria para el turismo”.

La sección de proyectos asociados de esta MIA²⁸ señala que: “el principal proyecto asociado al desarrollo del proyecto es la construcción y operación del ‘Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo’, actualmente en construcción, ubicado a 350 m al sur del actual ‘Muelle Turístico”.

señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, antes de dar inicio a la obra o actividad de que se trate. Una vez analizado el informe preventivo, la Secretaría [Semarnap] comunicará al interesado si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad conforme a la que deba formularse, y le informará de las normas técnicas ecológicas existentes, aplicables para la obra o actividad de que se trate.

25. Carta del Consorcio H al Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental del INE, 16 de febrero de 1995.
26. Oficio No. 2137 de la Dirección General de Normatividad Ambiental, 23 de mayo de 1995. El oficio no hace mención alguna al “Desarrollo Turístico Federal” cuyo “Plan Maestro” fue entregado por la empresa el 16 de febrero de 1995.
27. Carta del Consorcio H al Director General de Normatividad Ambiental, 14 de mayo de 1996, con acuse de recibo por parte de la autoridad ambiental el 17 de mayo de 1996.
28. Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General del Proyecto “Puerta Maya”, en Cozumel, Quintana Roo, presentada por el Consorcio H el 14 de mayo de 1996.

En cuanto a la descripción y extensión del proyecto, la empresa señala que:

“La Solución dispone al centro del predio, el Recinto Portuario con una superficie de terreno de 15,000 m² y construida de 1,276 m², con la doble función de recepción de los dos muelles ubicados en el malecón, en ambas puntas del predio, comunicados a través de un andador peatonal y una plaza de distribución; y la de acceso al conjunto por el lado de la vialidad interurbana, por medio de una plaza y una circulación vehicular interna con estacionamiento para visitantes. A los extremos del terreno se ubican las áreas mixtas, comprendidas por el Uso Turístico con una superficie construida de 25,000 m² y el Uso Comercial con 20,000 m², desarrolladas en elementos de 1 a 3 niveles para el alojamiento de huéspedes en tránsito y comercios de diversa índole, con los servicios correspondientes a convivencia recreativa, administración y servicios médicos y áreas de estacionamiento”.²⁹

B. Autorizaciones y prórrogas

1. Autorizaciones

De acuerdo a los Peticionarios, la autoridad ambiental incurrió en omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana al autorizar el inicio de obras del proyecto “Terminal portuaria”. Señalan que la Condición Primera del Título de Concesión que recibió la empresa por parte de la SCT, el 22 de julio de 1993, la obligaba a la construcción de una terminal portuaria que incluyera, además del muelle, “un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros

-
29. Un listado completo de las obras que integran el programa arquitectónico del Proyecto “Puerta Maya” se encuentra en la Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General del Proyecto “Puerta Maya”, en Cozumel, Quintana Roo, presentada por el Consorcio H el 14 de mayo de 1996.
 30. La Condición Primera de la Concesión que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorga en favor del Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. señala: “Objeto de la concesión. La ‘Secretaría’ otorga a ‘Consorcio H’ la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de una superficie de 51,465.297 m² de la zona federal marítima del puerto de Cozumel, Quintana Roo, para la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos. Consorcio H se obliga a construir, como parte de la terminal portuaria, en una superficie de 15,439.314 m² del terreno a que se refiere el Antecedente IV, que es propiedad actualmente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, y el 4,704.747 m² de la zona federal marítimo-terrestre, un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab, conforme al proyecto que apruebe ‘la Secretaría’.

turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab”.³⁰

Asimismo, alegan los Peticionarios que la Ley de Puertos que rige a la Concesión³¹ y que entró en vigor el 19 de julio de 1993, define a una terminal portuaria como: “la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.

Por ello, afirman los Peticionarios, la totalidad de las obras que integran el proyecto “Terminal portuaria” fue del conocimiento público desde julio de 1993, y por tanto también de la autoridad ambiental. Ésta, alegan, “no debió autorizar el inicio de obras³² [el 12 de agosto de 1994] sin haber evaluado la totalidad de las obras que conforman el proyecto ‘Terminal portuaria’”.

Además, los Peticionarios afirman que al autorizar el inicio de obras del “Proyecto de muelle de cruceros turísticos” se incumplió con el inciso e) de la Condición Quinta del Título de Concesión que establece que: “Dentro de un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de otorgamiento de este Título [22 de julio de 1993], ‘Consorcio H’ deberá presentar a la Secretaría el proyecto ejecutivo para realizar las obras, el cual contendrá la siguiente información: (...) e) Dictamen sobre el impacto ambiental de la construcción y operación de la Terminal”.

La respuesta que entregó el gobierno de México el 27 de marzo de 1996 señala en primer término que las obras en tierra de la terminal portuaria (que se desprenden de la Concesión de 1993) “no han sido autorizadas”. En segundo lugar señala que “argumentar como lo hacen [los Peticionarios] que, al entrar en vigor la Ley de Puertos [19 de julio de 1993] cambió el objeto de evaluación de impacto ambiental de la MIA-90, en virtud de que la SCT autorizó a Consorcio H para construir una terminal portuaria y no un muelle, implica no tomar en cuenta que el objeto de la evaluación del impacto ambiental de la MIA-90 es y ha sido la construcción de un muelle”.

El gobierno señala en su respuesta que la Concesión otorgada en 1993 por la SCT para la construcción de una terminal portuaria, “comprende lógicamente la construcción del muelle e implica, además, la

31. Ley de Puertos, fracción IV, Artículo 2.

32. Oficio No. 7853, de la Dirección General de Normatividad Ambiental, por el cual se comunica a Consorcio H que “las obras del proyecto pueden ser iniciadas”, 12 de agosto de 1994.

realización de determinadas obras en tierra, pero por lo que respecta a dichas obras la concesión condiciona su autorización al perfeccionamiento de la donación al Gobierno Federal de los terrenos que ocuparía la obra [Condición Primera de la Concesión],³³ y lo sujeta también a la aprobación de la manifestación de impacto ambiental respectiva”.

El gobierno mexicano sostiene también que “la autoridad ambiental evaluó ya los efectos de la construcción del muelle; sin embargo, hasta el momento, no ha aprobado la realización de las obras en tierra que se desprenden de la Concesión de 1993, porque hasta la fecha la condición de la operación inmobiliaria arriba mencionada no se ha actualizado. Cabe mencionar que la autoridad ambiental rechazó ya un informe preventivo presentado por la empresa, habiéndole aclarado a la promovente que debía presentar al efecto una manifestación de impacto ambiental, modalidad general y no solamente el citado informe preventivo, pero que, además, era necesario que primero se cumpliera con la condición de la donación al Gobierno Federal de los terrenos donde habría de edificarse la terminal.” También alega que “de los extremos apuntados se deduce que la autoridad ambiental ha actuado conforme a derecho y que sería absurdo pretender que volviera a evaluar los trabajos de construcción del muelle, toda vez que la Concesión de 1993 se otorgó para una terminal portuaria. La edificación del muelle se encuentra ya evaluada y en desarrollo; lo que la autoridad ambiental debe hacer en cumplimiento de su función en lo subsecuente es evaluar la manifestación de impacto ambiental de las obras en tierra, si es que la empresa cumple con la condición establecida en el título respectivo para poder construir. Debe aclararse que en todo caso, las referidas obras en tierra constituyen sólo los elementos complementarios al muelle en los términos de la Concesión de 1993 y de ninguna manera se trata de un desarrollo inmobiliario diverso como pretenden presentarlo los Peticionarios”.

En otras palabras, el gobierno mexicano señala que hasta ese momento (27 de marzo de 1996) las obras en tierra de la terminal portuaria no habían sido autorizadas, ni evaluadas desde el punto de vista ambiental, ya que para ello debe cumplirse con lo establecido por la Condición Primera de la Concesión otorgada por la SCT.

33. El tercer párrafo de la Condición Primera del Título de Concesión establece: “Consortio H se obliga a perfeccionar la adquisición del terreno mencionado en el antecedente IV así como la donación del mismo al Gobierno Federal; dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de otorgamiento del presente título, que se prorrogará en la medida en que, sin culpa negligencia de Consortio H, se demoren los trámites del Estado encaminados a la escrituración correspondiente”.

Con respecto a la Condición Quinta del Título de Concesión, las autoridades señalan que “el término para presentar la manifestación de impacto ambiental por las obras en tierra [tres meses contados a partir del otorgamiento del Título de Concesión] no ha transcurrido aún [al 27 de marzo de 1996] y que este plazo empezará a surtir efectos una vez que se haya cumplido la Condición Primera de la Concesión”.

La respuesta del gobierno afirma que “lo que la autoridad ambiental debe hacer en cumplimiento de su función en lo subsecuente, es evaluar la manifestación de impacto ambiental de las obras en tierra, si es que la empresa cumple con la condición establecida en el título respectivo para poder construir”.

a) *Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN*

1. El 10 de agosto de 1990 la SCT aprueba, en un documento de Pumex con la firma del Secretario de Comunicaciones y Transportes, la solicitud de la concesión al Consorcio H para construir y operar una terminal de pasajeros y un muelle para cruceros.³⁴

2. El 19 de diciembre de 1990 la Sedue comunica al Consorcio H que se autoriza el proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”, quedando sujeto a 64 condicionantes que la empresa deberá cumplir de manera previa y durante la construcción y operación del muelle. De ellas, 12 se refieren a aspectos de naturaleza jurídica y administrativa, una se refiere a la localización del muelle, 15 se relacionan con la protección y conservación de las especies marinas, 18 a aspectos de construcción, 13 a la etapa de operación, 4 al manejo de residuos y una es de aplicación general. La condicionante número 19 establece que “queda estrictamente prohibida la construcción de edificaciones de cualquier tipo o infraestructura de apoyo al muelle en tierra firme, ya que sólo se autoriza lo indicado en la condicionante primera de este documento, mismos que fueron descritos explícitamente en la Manifestación de Impacto Ambiental. La cantidad y el tipo de instalaciones que requiere el muelle para prestar los servicios que pretende ofrecer, no fueron manifestados en el mismo, por lo tanto no son sujetos de la presente autorización”.³⁵

34. Autorización de Inversión Infraestructura Portuaria, suscrita por el Vocal Ejecutivo de la Vocalía de Planeación de Pumex y aprobado por el Secretario de la SCT, 10 de agosto de 1990.

35. Oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología (Sedue), 19 de diciembre de 1990.

3. El 11 de mayo de 1993, el gobierno de Quintana Roo comunica por escrito al Consorcio H que “aprueba el proyecto turístico denominado Puerta Maya” y que se han girado instrucciones al Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado para que “le otorgue la autorización de manera inmediata” al “proyecto Puerta Maya en la Zona Federal Marítimo-Terrestre” y “para que se inicien los trabajos de construcción lo antes posible”.³⁶

4. El 22 de julio de 1993, la SCT otorga al Consorcio H la Concesión para la construcción, operación y explotación de una terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo.³⁷ La Condición Primera de la Concesión señala: “Objeto de la concesión. La ‘Secretaría’ otorga a ‘Consorcio H’ la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de una superficie de 51,465.297 m² de la zona federal marítima del puerto de Cozumel, Quintana Roo, para la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos. ‘Consorcio H’ se obliga a construir, como parte de la terminal portuaria, en una superficie de 15,439.314 m² del terreno a que se refiere el Antecedente IV, que es propiedad actualmente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, y en 4,704.747 m² de la zona federal marítimo-terrestre, un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab, conforme al proyecto que apruebe ‘la Secretaría’”.

5. El Antecedente X de la Concesión otorgada por la SCT a la empresa indica que “en los términos del Artículo VI Transitorio de la

-
36. Carta del gobierno del Estado de Quintana Roo al Consorcio H, 11 de mayo de 1993. La comunicación fue en respuesta a una carta enviada por el Consorcio H, en la que la empresa afirma tener un contrato de concesión otorgado por Sedue, con fecha del 31 de diciembre de 1986, a favor de Inmobiliaria La Sol. La carta añade que la empresa “cumplió con todos y cada uno de los requisitos solicitados por la Sedue, hoy Sedesol, gobierno del Estado, Municipio de Cozumel, habiendo sido aprobado el Plan Maestro, quedando solamente pendiente para obtener la licencia definitiva, la autorización” del gobierno de Quintana Roo. La Concesión otorgada por la SCT al Consorcio H, en su antecedente VII, indica que “Inmobiliaria La Sol, que pertenece al mismo grupo empresarial que Consorcio H, obtuvo el 22 de diciembre de 1986, de la Sedue, el título de concesión DZF-139/86 [expediente 53-21381], para el uso y aprovechamiento de una superficie de 25,297.80 m² de la zona federal marítimo-terrestre para destinarla exclusivamente a áreas de recreación y servicios turísticos múltiples, en el lugar conocido como Playa Paraíso, en Cozumel, Quintana Roo”.
37. Concesión que el gobierno federal, por conducto de la SCT otorga en favor del Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V, 22 de julio de 1993.
38. El Artículo Sexto Transitorio de la Ley de Puertos establece que “las personas físicas o morales que al entrar en vigor esta ley tengan solicitudes en trámite y hayan

Ley de Puertos, 'Consortio H' ha optado por que esta concesión quede regulada, en cuanto a su otorgamiento, por lo dispuesto en la misma" (Ley de Puertos).³⁸

6. El Antecedente VI del Título de Concesión otorgado por la SCT a la empresa el 22 de julio de 1993³⁹ señala que el 19 de junio de 1992 la Sedue "emitió dictamen favorable respecto del impacto ambiental de la construcción y operación de la terminal portuaria de cruceros turísticos a que se refiere" esta Concesión, y agrega que la Sedesol ratificó ese dictamen el 26 de mayo de 1993. Por otra parte, la Condición Quinta (del mismo Título de Concesión) establece que "dentro de un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de otorgamiento de este título, 'Consortio H' deberá presentar a 'la Secretaría' el proyecto ejecutivo para realizar las obras, el cual contendrá la siguiente documentación: (...) e) Dictamen sobre el impacto ambiental de la construcción y operación de la terminal". De acuerdo a la información recabada, el 19 de diciembre de 1990 la Sedue emitió una resolución de impacto ambiental⁴⁰ favorable al proyecto "Muelle de Cruceros en Cozumel",⁴¹ y esa autorización ambiental fue prorrogada el 19 de junio de 1992. El Secretariado de la CCA no cuenta con información para esclarecer si existe una resolución de impacto ambiental favorable con respecto a la construcción y operación de la terminal portuaria a que hace referencia el Antecedente VI de la Concesión de la SCT, emitida por la Sedue el 19 de junio de 1992 y ratificada por la Sedesol el 26 de mayo de 1993.

7. El 23 de diciembre de 1993, la SCT comunica al Consortio H que "podrá iniciar las obras de construcción del muelle para cruceros turísticos, condicionado a la autorización que al efecto previamente expida la Secretaría de Desarrollo Social". El documento agrega que las obras que

cubierto los requisitos para la obtención de la concesión, permiso o autorización podrán optar, para su otorgamiento, por sujetarse a lo dispuesto en ésta, o bien a lo previsto en las leyes de Navegación y Comercio Marítimos y de Vías Generales de Comunicación".

39. Concesión que el gobierno federal, por conducto de la SCT, otorga en favor del Consortio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias "H", S.A. de C.V., 22 de julio de 1993.
40. La Resolución de Impacto Ambiental es el documento que, de conformidad con el Artículo 20 del RIA, "una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental de la obra o actividad que se trate, presentada en la modalidad que corresponda, la Secretaría [Semarnap] formula y comunica a los interesados, en el que podrá: I- autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y condiciones señalados en la manifestación correspondiente; II- autorizar la realización de la obra o actividad proyectada, de manera condicionada a la modificación o relocalización del proyecto, o III- negar dicha autorización".
41. Oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología (Sedue), 19 de diciembre de 1990.

se autorizan “deberán sujetarse a lo dispuesto en la autorización” ambiental expedida por la Sedue en 1990, y señala que “en relación a la construcción de la terminal en tierra, en los terrenos colindantes al muelle, antes de iniciar dichas obras, deberá presentar para su aprobación ante esta Secretaría [SCT] el proyecto ejecutivo correspondiente según lo establecen las condiciones Primera y Quinta del Título de Concesión”.⁴²

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 12 de agosto de 1994 el INE comunica al Consorcio H que “las obras del proyecto [Muelle de cruceros en Cozumel] pueden ser iniciadas”.⁴³

2. El 13 de septiembre de 1994 se formaliza la transferencia del terreno que el Gobierno del Estado de Quintana Roo vendió a Consorcio H, a través del acta de entrega y recepción del terreno. Quedó pendiente la donación del terreno al Gobierno Federal para dar cumplimiento a la Condición Primera del Título de Concesión.⁴⁴

3. El 16 de diciembre de 1996, el Consorcio H se dirige a la Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SCT para responder al oficio de fecha 22 de julio de 1993 de esa dependencia en el que se señalaban los requisitos y trámites a seguir para formalizar la donación en favor del Gobierno Federal de una fracción del terreno que adquirieron del Gobierno del Estado de Quintana Roo (el 13 de septiembre de 1994). El Consorcio H señala que “dispone ya de la totalidad de los documentos para poder celebrar el contrato de donación respectivo” y solicita que la SCT señale “lugar y fecha en que habrá de efectuarse la donación”.⁴⁵

4. El 20 de diciembre de 1996 el INE, a través de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, “autoriza a la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias ”H”, S.A. de C.V. la construcción y operación de las obras referidas en el segundo

42. Oficio de la Dirección de Concesiones de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, 23 de diciembre de 1993.

43. Oficio No. 7853 de la Dirección General de Normatividad Ambiental, 12 de agosto de 1994. El oficio advierte que las obras pueden ser iniciadas “siempre y cuando se desarrollen en estricto apego a las disposiciones contenidas en el oficio 410-3088 así como a 16 consideraciones técnicas”.

44. Acta de entrega y recepción del terreno suscrita por el Gobernador de Quintana Roo, el Secretario General de Gobierno, el Presidente Municipal de Cozumel y el Presidente del Consorcio H.

45. Carta de Consorcio H al Director General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, 16 de diciembre de 1996.

párrafo, Condición Primera de la Concesión consistentes en: 1. Recinto portuario (edificio terminal para pasajeros); 2. Espacios abiertos (acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos) y, 3. Estacionamiento (estacionamiento y vialidad de acceso al público)".⁴⁶ La autorización quedó sujeta a seis términos y diecisiete condicionantes.

5. En el mismo oficio del 20 de diciembre de 1996, el INE informó al Consorcio H que "no autoriza la construcción de las obras conceptualizadas con uso turístico-comercial, comprendidas en una superficie de 47,178.80 m², referidas en la Manifestación de Impacto Ambiental presentada" (MIA-96).⁴⁷

6. Hasta el 10 de febrero de 1997, de acuerdo a información proporcionada por la empresa Consorcio H, no se ha cumplido la condición primera de la Concesión otorgada por la SCT. Es decir, no se ha efectuado la donación del terreno que constituye el último requisito para que se cumpla esa condición primera, que de acuerdo a las autoridades ambientales mexicanas condiciona a la Condición Quinta inciso e) de la misma (el plazo de tres meses contados a partir del otorgamiento del Título para presentar el dictamen de impacto ambiental de la Terminal Portuaria).

2. Prórrogas

Los Peticionarios señalan que las diversas prórrogas emitidas por la Sedue y el INE a la autorización ambiental del "Proyecto de muelle de cruceros turísticos de Cozumel" violan "el principio general de derecho según el cual no puede prorrogarse válidamente un acto inexistente. Así, tanto la tercera como la cuarta prórrogas fueron emitidas una vez vencidos los plazos de vigencia de las prórrogas inmediatamente anteriores".

Las autoridades ambientales por su parte señalan que "en cuanto al argumento relativo al carácter irregular de las prórrogas, es de mencionarse que, si bien es cierto que las mismas se otorgaron con posterioridad al vencimiento de los plazos de su vigencia, también lo es que la empresa Consorcio H las solicitó antes de que concluyeran dichos plazos". Los retrasos de referencia "obedecen al tiempo que necesitó la autoridad para hacer una verificación cabal de la materia que debía

46. Oficio No. 08168 del 20 de diciembre de 1996, enviado a Consorcio H por el Director General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.

47. Oficio No. 08168 del 20 de diciembre de 1996, enviado a Consorcio H por el Director General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.

evaluar, pero estos retrasos administrativos, en dado caso, a la única que perjudicaron fue a Consorcio H; de ningún modo son circunstancias que resulten lesivas al ambiente o que impliquen falta de aplicación de la autoridad en sus funciones de control para preservar y conservar los elementos naturales. Resultaría incongruente desde el punto de vista ambiental que, por haber concluido el plazo establecido, la autoridad emitiera juicios de valor sin sustento sólido; por eso, las prórrogas obedecieron a la necesidad de lograr el cumplimiento cabal de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de hacer efectiva la preservación del equilibrio ecológico”.

El gobierno señala que “si la autoridad no produjo respuestas inmediatas [a la solicitud de las prórrogas], fue porque tomó el tiempo necesario para verificar el cumplimiento de las condicionantes durante el desarrollo del proyecto”. Asimismo afirma que “las prórrogas aludidas tuvieron un efecto suspensivo respecto de la autorización para iniciar los trabajos en virtud de que, como la aprobación de la MIA-90 se produjo en forma condicionada, era necesario desde el punto de vista de la autoridad contar con la certeza de que los requisitos establecidos en las condicionantes se habían satisfecho por parte de la empresa”.

a) *Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN*

1. El 12 de noviembre de 1991, la Sedue extiende una prórroga de un año, contado a partir del 21 de octubre de 1991, para la construcción del proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”.⁴⁸ El objeto de la solicitud de la prórroga consistió en extender el plazo de la autorización de la MIA-90 en tanto se expidiera el Título de Concesión.

2. El 19 de junio de 1992, la Sedue extiende una prórroga de un año, contado a partir del 1 de junio de 1992, para la construcción del proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”.⁴⁹ El objeto de la solicitud de la prórroga consistió en extender el plazo de la autorización de la MIA-90 en tanto se expidiera el Título de Concesión.

3. El 22 de noviembre de 1993, la Dirección General de Normatividad Ambiental de la Sedue comunicó al Consorcio H que “las obras del

48. Oficio No. 410-02644, suscrito por el Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue, 12 de noviembre de 1991.

49. Oficio No. 410-02208, suscrito por el Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue, 19 de junio de 1992.

50. Oficio No. 010892 de la Dirección General de Normatividad Ambiental dirigido al Presidente del Consejo de Administración de Consorcio H, 22 de noviembre de 1993.

proyecto no podrán iniciarse” ya que esa empresa “no cuenta con la autorización vigente en materia de Impacto Ambiental por parte de este Instituto Nacional de Ecología”.⁵⁰ El oficio explica que “a la fecha no se ha recibido el comunicado de inicio de obras solicitado por la condicionante 62 y considerando que la vigencia establecida en la prórroga fue otorgada por un año, ésta está vencida”.

4. El 3 de diciembre de 1993 el Consorcio H respondió a la Dirección General de Normatividad Ambiental que la empresa “ha considerado que el dictamen favorable de Impacto Ambiental es fundamentalmente válido, puesto que ninguna de las circunstancias en que se emitió han variado y que el aspecto de vencimiento es solo un incidente de temporalidad perfectamente convalidable mediante la solicitud que en su momento nos permitiremos someter a su consideración en cuanto la SCT haga entrega del oficio de inicio de obra”.⁵¹

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 4 de enero de 1994, el Consorcio H solicitó a la Dirección General de Normatividad Ambiental una prórroga de 180 días a la autorización ambiental expedida el 19 de diciembre de 1990 para el proyecto del muelle de cruceros en Cozumel.⁵² La empresa comunicó a las autoridades ambientales que “recibió el día 22 de diciembre de 1993 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el oficio OF.112.201.-2497/93, que nos permite iniciar las obras de construcción del muelle para cruceros turísticos”. En el documento la empresa señala que “con la intención de cumplir con la Condicionante Número 3 de la autorización otorgada por esa Dirección General, con oficio 410.3088 con fecha 19 de diciembre de 1990 nos otorgue una prórroga de 180 días a la autorización 410-02208 de esa Dirección General a su digno cargo.”

2. El 7 de marzo de 1994, la empresa reiteró su solicitud de prórroga a la Dirección de Normatividad Ambiental y señaló que si esa dependencia “estima que las razones y circunstancias técnicas con cuya base se expidió el oficio número 410-3088 de diciembre de 1990 no son válidas y por tanto no procede la construcción del muelle para cruceros turísticos en el lugar en que fue oficialmente autorizado, debe informarlo así a esta

51. Carta del Consorcio H al Director General de Normatividad Ambiental, 3 de diciembre de 1993.

52. Carta del Consorcio H al Director General de Normatividad Ambiental, 4 de enero de 1994.

53. Carta del Consorcio H al Director General de Normatividad Ambiental, 7 de marzo de 1994.

empresa, fundando y motivando la razón de su dicho en términos del Art. 16 de la Constitución”.⁵³

3. El 13 de abril de 1994, la autoridad ambiental comunicó al Consorcio H que se concedía una nueva prórroga a la autorización por considerar que la empresa contaba con la autorización de la SCT para iniciar las obras y que “las circunstancias técnicas con que se expidió la autorización 410-3088 de fecha 19 de diciembre de 1990 no han cambiado hasta la fecha”.⁵⁴ El documento no hace mención al oficio que la Dirección General de Normatividad Ambiental envió el 22 de noviembre de 1993 a la empresa para notificarle que ya no contaba con autorización vigente en materia de Impacto Ambiental por haberse vencido la prórroga de un año que le fue concedida anteriormente.

4. El 11 de octubre de 1994, el Consorcio H solicitó una nueva prórroga por un año a la autorización ambiental.⁵⁵ La empresa manifiesta en este documento que “ha venido cumpliendo con lo establecido en los términos resolutivos del citado oficio 410-3088, tal como fue exhortada en el último párrafo del oficio de prórroga expedido por esa autoridad con fecha 13 de abril del año actual.”

5. El 16 de diciembre de 1994, el INE otorga nueva prórroga a la autorización para el Muelle de cruceros, por 365 días naturales a partir del 14 de octubre de 1994.⁵⁶

6. El 8 de noviembre de 1995 la autoridad ambiental concedió una nueva prórroga a la autorización del proyecto, hasta el 14 de octubre de 1996.⁵⁷ El objeto de la solicitud de prórroga consistió en continuar con el desarrollo de las obras del proyecto, para estar en posibilidad de concluir las mismas y cumplir con el Título de Concesión. La autoridad ambiental exhortó a la empresa a “continuar dando oportuno cumplimiento a los Términos y consideraciones técnicas dispuestos por este Instituto [INE] para el proyecto en referencia.”

54. Oficio 2741 de la Dirección General de Normatividad Ambiental, suscrito por la Directora de Impacto y Riesgo Ambiental, 13 de abril de 1994.

55. Carta del Consorcio H dirigida al Director de Impacto y Riesgo Ambiental, 11 de octubre de 1994.

56. Oficio 11230, suscrito por el Director General de Normatividad Ambiental del INE, 16 de diciembre de 1994.

57. Oficio 05029, suscrito por el Director General de Normatividad Ambiental, 8 de noviembre de 1995.

58. Carta del Consorcio H dirigida al Director de Impacto y Riesgo Ambiental, 2 de julio de 1996.

7. El 2 de julio de 1996 el Consorcio H solicitó una ampliación de la prórroga de la autorización por 180 días más contados a partir del 15 de octubre de 1996.⁵⁸ En el escrito la empresa solicita la prórroga “a efecto de que mi representada esté en posibilidad de concluir las obras necesarias para la construcción del muelle para cruceros turísticos en la Isla de Cozumel, Quintana Roo y cumplir así con el Título de Concesión otorgado.”

3. *Prórroga de la autorización ambiental del 13 de abril de 1994*

Los Peticionarios señalan que “al momento de otorgarse la tercera prórroga [de la autorización de impacto ambiental, en abril de 1994], la autoridad debió haber considerado el hecho de que a partir de 1993, con la expedición de la Ley de Puertos y el Título de Concesión, el objeto de la evaluación no era el mismo, y por lo tanto tampoco lo eran las condiciones e impactos ambientales que se generarían con su realización”. De acuerdo a los Peticionarios “esto significa que se debió haber aplicado la evaluación al objeto concesionado en forma integral, sin que ello signifique la aplicación retroactiva de la Ley de Puertos”.

El gobierno de México señala en su respuesta que “es inexacto que la autoridad ambiental al emitir la tercera prórroga de la autorización de la MIA-90, debió considerar que se había modificado el objeto de la evaluación en virtud de que el objeto de la evaluación de la MIA-90, es decir, el Proyecto de muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo, no ha cambiado. En 1990, cuando se autorizó la manifestación de impacto ambiental, la autoridad evaluó el proyecto muelle. El 13 de abril de 1994, fecha en que se concedió la tercera prórroga, la autoridad ambiental se sigue refiriendo a la autorización del proyecto muelle”.

El actuar de la autoridad, señala la respuesta del gobierno, “es y ha sido congruente porque, para fines estrictamente ambientales, la autoridad encargada de evaluar los efectos de la obra no podía haberle otorgado a la MIA-90 los alcances de un proyecto global o integral, puesto que cuando conoció de la manifestación respectiva, es decir en 1990, únicamente estaba posibilitada para evaluar el impacto ambiental de las obras proyectadas y autorizadas hasta ese momento”.

59. Autorización de Inversión Infraestructura Portuaria, suscrita por el Vocal Ejecutivo de la Vocalía de Planeación de Pumex y aprobado por el Secretario de la SCT.

a) *Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN*

1. El 10 de agosto de 1990, la SCT aprueba, en un documento de Pumex con la firma del Secretario de Comunicaciones y Transportes, la solicitud de la concesión al Consorcio H para construir y operar una terminal de pasajeros y un muelle para cruceros.⁵⁹

2. El 19 de julio de 1993 se publica en el *DOF* y entra en vigor la Ley de Puertos, la cual incluye un nuevo concepto: "Terminal".⁶⁰

3. El 22 de julio de 1993, la SCT otorgó a Consorcio H el título de concesión para construir, operar y explotar una terminal portuaria de uso público para cruceros en el Puerto de Cozumel.⁶¹

b) *Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN*

1. El 13 de abril de 1994, la Dirección General de Normatividad concede la prórroga de la autorización ambiental en virtud de que el Consorcio H cuenta con "la autorización para iniciar obras del muelle expedida por la SCT" y que "las circunstancias técnicas en las que se expidió" la autorización 410-3088 de fecha 19 de diciembre de 1990 "no han cambiado hasta la fecha".⁶²

C. Ubicación del proyecto

Los aspectos relacionados con la ubicación del proyecto "Muelle de Cruceros Turísticos en Cozumel" son también significativos en la controversia entre los Peticionarios y las autoridades ambientales mexicanas.

60. La Ley de Puertos del 19 de julio de 1993 define Terminal como: "la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina".

61. La Condición Primera de la Concesión señala, como "Objeto de la concesión", que la Secretaría otorga a "Consorcio H" la "concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de una superficie de 51,465.297 m² de la zona federal marítima del puerto de Cozumel, Quintana Roo, para la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos. Consorcio H se obliga a construir, como parte de la terminal portuaria, en una superficie de 15,439.314 m² del terreno a que se refiere el Antecedente IV, que es propiedad actualmente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, y el 4,704.747 m² de la zona federal marítimo terrestre, un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab, conforme al proyecto que apruebe la Secretaría".

62. Oficio 2741 dirigido a Consorcio H por la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental, 13 de abril de 1994.

Las asociaciones civiles mexicanas argumentan en su petición que el proyecto se localiza “dentro de un área sujeta a un régimen jurídico especial de protección” decretada en junio de 1980 como “zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la costa occidental de la Isla Cozumel, Q. Roo” (DZR).

Los Peticionarios señalan también que “a partir de la expedición de la LGEEPA en 1988, el área de protección de flora y fauna a que se refiere el DZR, viene a ser considerada como un área natural protegida, cuyo propósito específico es el de asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos y que, en consecuencia la federación, los estados y los municipios están obligados a dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 38⁶³, 54⁶⁴ y 83⁶⁵ de la LGEEPA”.

Las autoridades ambientales mexicanas alegan que el proyecto de construcción del muelle no tiene relación con la materia del DZR ya que “el Decreto de Zona de Refugio fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1980, con motivo de la detección realizada por el extinto Departamento de Pesca de una marcada disminución en la flora y fauna de la Costa Occidental de la Isla Cozumel”. La respuesta del gobierno señala que “la única intención del Decreto es prohibir la pesca comercial y deportivo-submarina, ya que estas actividades afectaron las características biológicas y ecológicas del sitio”.

-
63. El Artículo 38 establece que “La Federación, las entidades federativas y los municipios, establecerán medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquéllos que se encuentran sujetos a procesos de deterioro o degradación”.
 64. El Artículo 54 establece que “Las áreas de protección de la flora y la fauna silvestres y acuáticas, se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes Federal de Caza y Federal de Pesca y de las demás aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la asistencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres y acuáticas. En dichas áreas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio e investigación de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia. Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulten posibles según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas técnicas ecológicas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria o en las resoluciones que la modifiquen”.
 65. El Artículo 83 establece que “El aprovechamiento de los recursos naturales en áreas que sean el hábitat de especies de flora o fauna silvestres, especialmente de las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, deberá hacerse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de dichas especies”.

a) *Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN*

1. El 11 de junio de 1980 se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se declara zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas la costa occidental de la Isla Cozumel, Q. Roo. El Artículo Primero establece: “Se declara como zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la costa occidental de Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo, la zona comprendida entre la línea de alta marea a la isobata de los cincuenta metros mar afuera, a lo largo de la isla, iniciándose en el muelle fiscal y terminando en el vértice sur denominado Punta Ce-Larain”.

El Artículo Segundo señala: “Se prohíbe la pesca comercial a grande o corta escala, pesca deportivo-submarina o cualquier otro tipo de colecta de flora y fauna marinas que no tenga propósitos de investigación científica, en las zonas a que se refiere el Artículo anterior”.⁶⁶

2. El 11 de mayo de 1990, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica informó al Consorcio H que “el ‘Muelle para Cruceros Turísticos Cozumel’ no es procedente en los términos en que fue presentado”. El oficio hace referencia a un dictamen expedido el 6 de abril de 1990 por la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales, el cual señala que el proyecto “se ubica dentro del Área Natural Protegida Arrecifes de Cozumel” y añade que la construcción “producirá impactos negativos sobre diversas especies de corales consideradas amenazadas”, por lo que “se sugiere no autorizar la realización del proyecto”.⁶⁷

66. Decreto por el que se declara zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas la costa occidental de la Isla Cozumel, Q. Roo, *DOF*, 11 de julio de 1980.

67. Oficio No. 412.2.4251 de la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales, 6 de abril de 1990. Ese oficio recayó sobre el Estudio Ambiental Marino de Factibilidad respecto al Muelle para Cruceros en Cozumel, elaborado por Hydrologic Associates U.S.A., noviembre de 1989. El 19 de noviembre de 1990 la misma Dirección General ratificó, a pregunta expresa de la Asociación de Operadores de Buceo de Cozumel, A.C., que “la realización de dicho proyecto no es procedente”. Oficio dirigido a la Presidencia de esa Asociación, 19 de noviembre de 1990.

68. Oficio No. 410-2827 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, 22 de noviembre de 1990.

69. No se cuenta con este documento.

70. El 29 de noviembre de 1990, la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Sedue expidió una opinión técnica que señala que “de acuerdo a la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del municipio de Cozumel el proyecto propuesto ocupa dos zonas: a) una zona marítima que es señalada como de reserva ecológica marina, por lo que corresponderá a la Subsecretaría de Ecología señalar la factibilidad de construcción de instalaciones marinas (...)”.

3. El 22 de noviembre de 1990, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica envió a Consorcio H un oficio⁶⁸ en el que le comunica que “con fecha 8 de noviembre de 1990, se ha iniciado la revisión de la documentación presentada [se refiere a la MIA-90]”, y que “se ha solicitado el dictamen técnico a la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales⁶⁹ y la opinión de la Dirección General de Desarrollo Urbano de esta Secretaría”.⁷⁰

4. El 19 de diciembre de 1990, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica autorizó el “Proyecto de muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo,” mencionando que para ello solicitó las “opiniones de las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano y de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales”. La autorización no hace referencia a la ubicación del proyecto en un área natural protegida.⁷¹

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 19 de julio de 1996 se publica en el *DOF* el Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Arrecifes de Cozumel, ubicada frente a las costas del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, con una superficie total de 11,987.875 hectáreas.⁷²

D. Uso de suelo

Los Peticionarios señalan que la autorización de impacto ambiental, contenida en la Resolución 410-3088 “omite la aplicación efectiva del Artículo 13 del RIA⁷³ y del DZR [al parecer se refieren al Decreto de Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel publicado en el *Periódico Oficial* del Estado de Quintana Roo el 9 de marzo de 1987 (DUDR)] al no considerar la vinculación que guarda el proyecto con los usos del suelo establecidos en dicha declaratoria”.

71. Oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología de la Sedue, 19 de diciembre de 1990.

72. *DOF* (Primera Sección) del 19 de julio de 1996.

73. El tercer párrafo del Artículo 13 del RIA establece que “La Secretaría evaluará la manifestación de impacto ambiental cuando ésta se sujete a lo previsto en el reglamento y su formulación se sujete a lo que establezca el instructivo correspondiente”. La sección IV denominada “Vinculación con las normas y regulaciones sobre uso de suelo” del Instructivo para Desarrollar y Presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General, establece que: “En este apartado, el solicitante deberá consultar a la Secretaría de Desarrollo Urbano Estatal o Federal para verificar si el uso que pretende darse al suelo corresponde al establecido por las normas y regulaciones”.

Señalan también que “el terreno en donde se pretende construir y operar el proyecto no se encuentra dentro de una zona que contemple el “uso portuario” en la Isla de Cozumel, sino que tiene un “uso turístico de alta densidad”, y en consecuencia debió y debe ser considerado como un “uso prohibido” para fines portuarios.

Al respecto, el gobierno de México señala en su respuesta que su actuación no contraviene los preceptos legales aludidos, “ya que en el Plano de Usos, Destinos y Reservas de Cozumel, Quintana Roo (parte insular), se aprecia que el desarrollo terrestre del proyecto (así como “el proyecto Muelle”) se encuentra dentro de la poligonal del punto 3, misma que tiene asignado y autorizado un uso turístico de ‘alta densidad”.

De acuerdo con el gobierno mexicano, tanto la Concesión de la SCT como la autorización de la MIA-90, “son congruentes con las disposiciones que regulan usos y destinos del suelo toda vez que la construcción del muelle para cruceros turísticos se está llevando a cabo en un área destinada precisamente a este uso, es decir al uso turístico”.

Además, señalan las autoridades que “la empresa Consorcio H solicitó con oportunidad al Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo, la licencia de construcción respecto del muelle a que se ha venido haciendo referencia, la cual le fue concedida por dicho Ayuntamiento, en estricto cumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento y competencia de la autoridad municipal”.

Concluye el gobierno de México que “nunca violó lo previsto en el Artículo 13 del Reglamento ni el Instructivo correspondiente; mucho menos lo dispuesto por el Decreto de Zona de Refugio” ya que éste “no se refiere en ninguna de sus disposiciones a la materia de uso de suelo”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. La Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo (DUDR), publicada en el *Periódico Oficial* el 9 de marzo de 1987, estipula en cuanto al “Uso Turístico de Alta Densidad” que los “usos prohibidos” son “construir instalaciones marítimas que puedan afectar los arrecifes” y “construir más del 50% del frente de playa”. Los “usos permitidos” son “el uso turístico hotelero, residencial

74. Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, *Periódico Oficial* del Estado de Quintana Roo, 9 de marzo de 1987.

turístico y comercial de apoyo al turismo” y “los balnearios públicos y sus instalaciones de apoyo”.⁷⁴

2. Un Estudio Ambiental Marino de Factibilidad presentado en noviembre de 1989 por Inmobiliaria La Sol (empresa afiliada al Consorcio H), señala que el muelle propuesto “se podría hacer en el extremo noroeste de la isla con menos riesgo a los sensibles arrecifes de coral”, pero agrega que en esa zona “no existen instalaciones adecuadas en tierra para la recepción de los turistas”. Además, “la plataforma de la isla es menos ancha y somera y requeriría un muelle mas largo, una carretera nueva y más alteración ambiental”.⁷⁵

3. La MIA-90 presentada por el Consorcio H sobre el proyecto “Muelle de Cruceros Turísticos en Cozumel” señala que “el mayor daño potencial durante la construcción [del muelle] sería a las comunidades arrecifales coralinas vecinas. La forma más probable de impacto sería por las actividades de perforación y dragado”, por lo que “se han eliminado estas operaciones del sistema de construcciones propuesto”. El documento señala también que los posibles impactos pueden “reducirse a un mínimo y aun eliminarse si se controla la producción de sedimentos y/o turbidez”. Entre las conclusiones, el documento señala que “existe una zona, 400 m al sur del muelle actual, en la cual no existen formaciones arrecifales; los mayores impactos que puede ocasionar la construcción de un muelle nuevo son la producción de sedimentos, por lo que deben evitarse los materiales constructivos como dragados, perforaciones y explosivos, que causen daño a los arrecifes; el sistema constructivo para el muelle propuesto minimizará los impactos negativos, reduciéndolos al mínimo de manera que no dañen los arrecifes; es posible lograr la recuperación y restauración de un importante número de organismos que constituyen el arrecife coralino”.⁷⁶

75. Estudio Ambiental Marino de Factibilidad respecto al Muelle para Cruceros en Cozumel, elaborado por Hydrologic Associates U.S.A., Sección IV, Alternativas del Proyecto Propuesto, noviembre de 1989.

76. El estudio señala que para calificar los posibles impactos ambientales del proyecto “se utilizó el método de cribado, y consigna las calificaciones más importantes en el formato de (magnitud, importancia), medidas ambas en una escala del 1 al 10. La calificación para el ambiente de supramareas es de (10,1); para los ambientes de intermareas, inframareas y la terraza costera, de (10,1); para la terraza costera, tomando en cuenta otros impactos provocados por el colado y ‘las cantidades relativamente pequeñas de concreto que pudieran derramarse al mar’, de (2,1); para el arrecife de la primera terraza, de (3,1); para el banco arenoso con algas calcáreas, (2,1); para el arrecife de la segunda terraza (3,1); para el banco arenoso y la comunidad de esponjas y alcionarios, (2,1); para el ambiente del cantil, (3,1)”. Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo”, agosto de 1990.

4. En la sección IV de la MIA-90, denominada “vinculación con las normas y regulaciones sobre uso del suelo”, la empresa Consorcio H señala por un lado que “en cuanto a los cuerpos de agua, los arrecifes coralinos localizados en la parte suroccidental de la isla, constituyen un área que fue decretada el 11 de junio de 1980 ‘Zona de Refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la costa Occidental de la Isla de Cozumel, Quintana Roo’ y, por otro que “los estudios realizados demuestran que el área seleccionada es la más adecuada, y que es factible la construcción del muelle sin provocar un impacto negativo considerable”. El documento no describe la vinculación del proyecto con las normas y regulaciones sobre uso del suelo de acuerdo a la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, publicado en el *Periódico Oficial* el 9 de marzo de 1987.

5. El 29 de noviembre de 1990 el Director General de Desarrollo Urbano envió al Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue su opinión técnica⁷⁷ relativa al proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo”. El documento señala que de acuerdo al DUDR “el proyecto es compatible con las normas de uso de suelo vigentes”.

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 18 de julio de 1994, el Consorcio H entregó al INE⁷⁸ las opiniones técnicas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida (Cinvestav); del Maestro en Ciencias Gustavo de la Cruz Agüero; del Maestro en Ciencias Mauricio Garduño y del Doctor Eric Jordán. Tres de los estudios mencionados consideraron que el proyecto del muelle para cruceros, tal como fue manifestado en 1990, no tendría un impacto ambiental negativo sobre el arrecife Paraíso, mientras que uno señaló lo contrario.

2. El “Dictamen Técnico del Cinvestav” indica que “al norte del [Arrecife Paraíso Sur Profundo] se reconocieron dos grupos de parches coralinos. Uno inmediato (...), mientras que el segundo conjunto se observa inmediatamente al sur del Muelle Turístico. De acuerdo con la autorización, se puede apreciar que el muelle del proyecto se sitúa entre los dos conjuntos de parches coralinos anteriormente mencionados. Por

77. Oficio No. 3100000.-1905 del Director General de Desarrollo Urbano al Director General de Normatividad y Regulación Ecológica, 29 de noviembre de 1990.

78. Carta del Consorcio H dirigida a la Presidencia del INE, en la que señala que los estudios fueron comisionados “en respuesta a la solicitud verbal hecha” anteriormente por esa dependencia, para que los expertos “efectuaran dictámenes técnicos” sobre el proyecto del muelle, 18 de julio de 1994.

ello, la posición autorizada para la construcción del muelle en la Condicionante 1, a 350 m del Muelle Turístico en lugar de los 400 m originalmente propuestos, constituye la mejor alternativa en términos de los costos ecológicos implicados y los impactos directos adicionales". El Cinvestav considera que "la inexistencia de desarrollo arrecifal, el fondo marino con baja densidad biológica y la distancia al Arrecife Paraíso Sur constituyen elementos que favorecen ese sitio", si bien identifica que "existe un costo ecológico adicional no determinado en la MIA [presentada por la empresa en 1990], representado por la inevitable supresión de los parches coralinos [identificados con] los números 6, 7 y 8". En todo caso, tales parches "constituyen una baja proporción del total de las formaciones incluidas en este estudio a la vez que presentan un estado actual poco desarrollado". En conclusión, el Cinvestav considera que "no existe fundamento que sostenga que la construcción del muelle del proyecto dañaría el Arrecife Paraíso Sur" y añade que tal proyecto es "ecológicamente factible" siempre y cuando se cumplan "las condicionantes y recomendaciones relevantes".⁷⁹

3. El Maestro en Ciencias Gustavo de la Cruz Agüero señaló en su "Opinión Técnica" que la selección del sitio "es óptima y constituye la alternativa de más bajo costo ecológico para el área en cuestión", ya que "en ese sitio el crecimiento arrecifal propiamente dicho no existe". Señaló también que "la manifestación de impacto ambiental (...) para la construcción de un muelle para cruceros en Cozumel, Quintana Roo, (...)son técnicamente correctas (...)". En la Opinión Técnica se consigna también que "el sitio establecido para la eventual construcción del muelle (...) constituye el mejor emplazamiento dentro del área considerada (...) y que " (...) no se encontraron elementos técnicos ni legales que permitan suponer que la eventual construcción y operación del muelle del proyecto destruirán el Arrecife Paraíso Sur afectando el recurso natural e imposibilitando las actividades turísticas subacuáticas ni que por estar en un área natural protegida no deba ni pueda realizarse ahí, respectivamente."⁸⁰

4. El Maestro en Ciencias Mauricio Garduño Andrade afirmó en su "Opinión Técnica" que "(...) la zona que está a 350 m del muelle actual

79. Dictamen Técnico Sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Cinvestav-IPN Unidad Mérida, julio de 1994.

80. Opinión Técnica sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por el M. en C. Gustavo de la Cruz, julio de 1994.

81. Opinión Técnica sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por el M. en C. Mauricio Garduño, julio de 1994.

es un área con una baja densidad de vida (...)", y que se trata de "una zona que no se puede considerar como arrecifal". Por ello, "se puede construir el muelle, sin necesidad de causar un daño irreparable al arrecife Paraíso".⁸¹ El estudio destaca también que: "se realizó una visita al campo para corroborar algunas de las afirmaciones de los trabajos antes analizados y ver con exactitud las condiciones actuales del sitio en donde se pretende construir el muelle. Como primer aspecto y más importante se constató que la zona que está a 350 m de distancia del muelle actual es un área con una baja densidad de vida. Es una zona arenosa, la comunidad está formada por algas *Halimeda sp.* *Udotea sp.* Se observaron: colonias de corales de la especie *manicina aerolata*, caracoles juveniles y adultos de *Stromus gigas* y adultos de otra especie *Strombus sp.*, un ejemplar de cayo de hacha (probablemente *Pinna carnea*). Es una zona que no se puede considerar como arrecifal." El estudio añade que "respecto de la distancia de la obra al arrecife Paraíso se encontró que el muelle está a una distancia aproximada de 300 m al inicio de la franja que forma el arrecife Paraíso. Entre este punto y el muelle existen 6 parches arrecifales, el más cercano a 50 m y el más lejano a 160 m aproximadamente. Estas formaciones son de entre 100 y 200 m². Es claro que éstas serán las estructuras arrecifales que tienen mayor probabilidad de sufrir algún impacto por la construcción del muelle. En la fotografía aérea se ve muy clara su colocación respecto al muelle y su tamaño respecto al arrecife Paraíso". Finalmente el estudio consigna que "Por el tipo de construcción que se pretende hacer, la generación de sedimentos no será suficiente para que dañe al arrecife. Esto es un compromiso de la empresa, según se entiende en la Manifestación de Impacto Ambiental [MIA-90] que presentó a la Sedesol. Parece ser que la distancia del muelle al arrecife Paraíso no es suficiente para que se perjudique la actividad de buceo (...). Recientemente (mayo 1994), se ancló un crucero dentro del arrecife Paraíso. Como consecuencia partió a la mitad un cabezo de coral. Posiblemente sea más prudente la construcción de un muelle que evite estos accidentes que ponen en peligro la integridad del arrecife (...)."

5. La "Opinión Profesional" del Dr. Eric Jordán indicó que "el área donde se propone construir el nuevo muelle corresponde a la parte norte del complejo arrecifal de Paraíso, donde se encuentran en forma discontinua, desde comunidades coralinas efímeras hasta arrecifes bien constituidos". La ubicación del proyecto "pasa por encima del arrecife Paraíso somero y queda muy cerca de los arrecifes del grupo P, de

82. Opinión Profesional acerca de los Posibles Efectos de la Construcción y Operación de un Nuevo Muelle para Cruceros Turísticos en los Arrecifes Coralinos de Cozumel, elaborada por Eric Jordán Dahlgren, 14 de julio de 1994.

Paraíso profundo y a una distancia relativamente corta del sector norte del conjunto principal de Paraíso profundo”. El estudio señala que “en términos del daño que se puede hacer a la comunidad coralina del área de estudio, el costo de la obra de construcción del nuevo muelle es muy elevado”, y recomienda construirlo “en otra localidad, en un área donde no existan arrecifes coralinos”.⁸² Esta recomendación, explica el estudio, “no solo emana de la preocupación por los efectos del impacto directo, sino también de las consecuencias del uso de redes para disminuir el efecto indirecto que pueden tener los sedimentos suspendidos por la obra”.⁸³ El documento asevera que “el uso de redes para la retención de sedimentos es indispensable para evitar efectos negativos en la comunidad coralina fuera del área de impacto directo”, pero agrega que esas redes “también pueden causar serios efectos si se ponen en o cerca de áreas con arrecifes coralinos”.⁸⁴ El estudio señala también que si “por razones de otra índole se decidiera construir el nuevo muelle en este lugar, sería recomendable” realizar dos acciones. La primera, “en el área de impacto directo”, consiste en “trasplantar tantos organismos como fuera posible a áreas favorables y lejanas al efecto de construcción del muelle”. La segunda, “en relación al área de impacto indirecto”, consiste en “bombear al cantil los sedimentos que se acumulan en el interior de la red, con el fin de evitar la redistribución al quitar la red”.

-
83. La condición número 23 del oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, del 19 de diciembre de 1990, establece que “debido a la sensibilidad de la zona arrecifal”, la empresa “deberá colocar previo inicio de las actividades de construcción y durante el tiempo que duren éstas, mallas de sedimento de poro fino, perimetral al área de trabajo, utilizando pesas y dispositivos flotantes para mantener un cerco vertical alrededor de la zona del proyecto, en el entendido de que por ningún motivo podrán anclarse las pesas de las mallas a los arrecifes cercanos a la zona de trabajo. Las mallas deberán colocarse longitudinalmente desde la costa [...] abarcando el área de influencia del proyecto, hasta regresar a la costa [...]; y horizontalmente desde el fondo marino hasta .050 m arriba de la superficie del agua en condiciones de marea alta”.
84. El estudio describe tres “problemas principales que acarrearía el uso de redes en este tipo de ambientes, particularmente si, como se debe, la red es capaz de retener sedimentos finos”. En primer lugar, la red “tiene que cubrir todo el ancho de la plataforma, bloqueando y modificando el flujo de la corriente, probablemente en forma similar a como lo hace un espigón”. Ello “implica cambios en muchos factores, particularmente en la dinámica de transporte y deposición de sedimentos naturales”. En segundo lugar, “para poder sostener la red en posición correcta” durante la obra, “se requiere de un sistema de anclaje masivo que seguramente tendrá un serio efecto sobre el lecho marino”. Por último, los sedimentos depositados dentro de la red “alcanzarán un volumen considerable y una forma de acumulación que corresponde a una baja dinámica. Por lo tanto, al momento de retirar la red, esos sedimentos serán expuestos a la dinámica normal y redistribuidos a lo largo y ancho de la plataforma, generando un enorme impacto directo”.
85. Carta del gobernador de Quintana Roo a la Presidencia del INE, 8 de noviembre de 1994.

6. El 8 de noviembre de 1994, el gobierno de Quintana Roo solicita por escrito al INE que “reconsidere la autorización respecto al lugar propuesto por la empresa para la construcción del muelle”.⁸⁵ El documento explica que “conforme a las opiniones de los técnicos” que participaron en “una revisión detallada del área en la que se pretende la construcción”, el arrecife Paraíso “se dañaría gravemente tanto por las actividades de construcción como de operación del muelle”.

7. El 23 de febrero de 1995, el INE respondió al gobierno de Quintana Roo que “a la falta de argumentos que demuestren fehacientemente la existencia de causas supervinientes de impacto ambiental no previstas durante el procedimiento de evaluación del proyecto”, el Instituto “carece de los elementos técnicos y jurídicos para promover cualquier reconsideración a la resolución emitida el 19 de diciembre de 1990”.⁸⁶

8. El 29 de marzo de 1995, la Semarnap señala que “con la reubicación del proyecto [ordenada por la autoridad ambiental en la condición 1 de la autorización ambiental], el eje del muelle quedaría todavía más alejado del conjunto de parches coralinos ubicados en el extremo norte del arrecife Paraíso, lo que permitiría disminuir la afectación hasta reducirla a no más del 3% del conjunto”.⁸⁷

9. El 14 de mayo de 1996, en la MIA para el proyecto denominado “Puerta Maya”, el Consorcio H indica que “el uso correspondiente al predio” de su propiedad y relacionado con este proyecto corresponde a “Uso Turístico de Alta Densidad”.⁸⁸

E. Programa de rescate de especies

El “Programa de Rescate de Especies” que impuso la autoridad ambiental en la Resolución 410-3088 (Autorización ambiental) a través de la condicionante 24 constituye otro de los aspectos de la controversia entre los Peticionarios y las autoridades ambientales mexicanas. De acuerdo a los Peticionarios, con el establecimiento de este Programa “la

86. Oficio D.O.O.P. 0026, de la Presidencia del INE y dirigido al Secretario de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 23 de febrero de 1995.

87. Oficio No. 1719 del 29 de marzo de 1995, dirigido a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la H. Cámara de Diputados, en el que señala que “con la reubicación del proyecto indicado anteriormente, se tiene que la proximidad del eje del muelle al conjunto de parches coralinos más norteños en el área de interés, implica la afectación potencial de menos del 3% de la superficie de los parches”.

88. Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General del Proyecto “Puerta Maya”, en Cozumel, Quintana Roo, 14 de mayo de 1996.

Sedue y el INE respectivamente contravienen lo dispuesto en el Artículo segundo del DZR⁸⁹, el cual prohíbe en forma expresa cualquier tipo de colecta de flora y fauna marinas que no tengan propósitos de investigación e incurrir en falta de aplicación efectiva de los Artículos 38⁹⁰, 44⁹¹, 45 fracción VII⁹², 54⁹³ y 83⁹⁴ de la LGEEPA”.

Las autoridades ambientales señalan en su respuesta que “el Programa de Rescate de Especies que se impuso como condicionante 24 a Consorcio H, tiene como objetivo fundamental la preservación del arrecife coralino denominado Paraíso y por lo tanto no contraviene desde ningún punto de vista el Decreto de Zona de Refugio”.

-
89. El Artículo Segundo del DZR señala: “Se prohíbe la pesca comercial a grande o corta escala, pesca deportivo-submarina o cualquier otro tipo de colecta de flora y fauna marinas que no tenga propósitos de investigación científica, en las zonas a que se refiere el artículo anterior”.
 90. El Artículo 38 establece que: “La Federación, las entidades federativas y los municipios, establecerán medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquéllos que se encuentran sujetos a procesos de deterioro o degradación”.
 91. El Artículo 44 establece que: “En los términos de ésta y de las demás leyes aplicables, las áreas naturales del territorio nacional a que se refiere el presente capítulo, podrán ser materia de protección, como reservas ecológicas, para los propósitos y con los efectos y modalidades que en tales ordenamientos se precisan, mediante la imposición de las limitaciones que determinen las autoridades competentes para realizar en ellas sólo los usos y aprovechamientos social y ambientalmente necesarios”.
 92. La Fracción VII del Artículo 45 establece que la determinación de áreas naturales protegidas tiene como propósito “proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios ecológicos, históricos y artísticos de importancia para la cultura e identidad nacionales”.
 93. El Artículo 54 establece que: “Las áreas de protección de la flora y la fauna silvestres y acuáticas, se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes Federal de Caza y Federal de Pesca y de las demás aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la asistencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres y acuáticas. En dichas áreas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio e investigación de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia. Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulten posibles según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas técnicas ecológicas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria o en las resoluciones que la modifiquen”.
 94. El Artículo 83 establece: “El aprovechamiento de los recursos naturales en áreas que sean el hábitat de especies de flora o fauna silvestres, especialmente de las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, deberá hacerse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de dichas especies”.

De acuerdo a las autoridades, “el término ‘rescate’ que se utiliza en el título del programa, debe entenderse obviamente como sinónimo de protección y salvaguarda de las especies marinas”. La respuesta gubernamental afirma que “la construcción de muelle, según la valoración que se hizo en la MIA-90, podría tener algún efecto negativo sobre parches coralinos aislados, situados fuera del arrecife Paraíso; por tal motivo se decidió imponerle a la empresa la obligación de desarrollar un programa de protección que permitiera la reubicación y el reimplante de corales en un hábitat favorable, con objeto de atenuar cualquier posible daño a dicha especie marina”.

El gobierno señala también que “los trabajos de reimplantación han estado a cargo del Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados Unidad Mérida (Cinvestav-Mérida), uno de los más prestigiados centros de investigación a nivel nacional, el cual reporta a la fecha que el programa se desarrolló con resultados positivos”. Mencionan que “como destinos de reubicación se eligieron sitios dentro del arrecife Paraíso, con características favorables a las especies coralinas reimplantadas”.

Por las razones expuestas, alegan las autoridades ambientales, “este programa no puede ser entendido como una violación al Decreto de Zona de Refugio. En efecto, con la realización del proyecto no se causa daño alguno al arrecife coralino, en virtud de que el fondo marino en el sitio autorizado para la construcción del muelle, está constituido por terrazas arenosas sin desarrollo arrecifal, como se establece en la hoja 18 del dictamen técnico sobre el proyecto construcción y operación del muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Cinvestav-IPN-Unidad Mérida”, en julio de 1994.⁹⁵

La respuesta del gobierno afirma que “no es cierto que la autoridad a través del Programa de Rescate de Especies haya realizado actividades de pesca o colecta de las mismas sino que, se repite, lo que efectuó fue una reubicación de dichas especies con el fin de protegerlas”.

a) *Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN*

1. El Art. 36 del RIA establece que: “Deberán contar con autorización previa de la Secretaría en materia de impacto ambiental, las

95. Se refiere al Dictamen Técnico Sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav-IPN) Unidad Mérida, julio de 1994.

personas, físicas o morales, que con fines de naturaleza económica pretendan realizar actividades de exploración, explotación o aprovechamiento de recursos naturales, o de repoblamiento, traslocación, recuperación, trasplantes o siembra de especies de flora y fauna, silvestres o acuáticas, en áreas naturales protegidas de interés de la Federación comprendidas en las fracciones I a VII de la Ley, cuando conforme a las declaratorias respectivas corresponda a la Secretaría coordinar o llevar a cabo la conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas de que se trate”.⁹⁶

2. La Resolución de Impacto Ambiental contenida en el Oficio 410-3088 del 19 de diciembre de 1990 (Autorización ambiental) establece en la Condicionante 24 que “Consortio de Desarrollos y Promociones ”H”, S.A. de C.V. deberá realizar en la etapa de preparación del sitio, previa colocación de las mallas de sedimento, un rescate de especies bentónicas (no sésiles) de desplazamiento lento, para su posterior destino conforme a lo que establezca la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales”. Asimismo, “se prohíbe estrictamente mantener en cautiverio a las especies marinas rescatadas”. Se señala también que “la empresa deberá presentar ante la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales de esta Secretaría, previo inicio de la etapa de preparación del sitio, un programa de rescate de especies, indicando los métodos de captura y manejo de especies y el lugar donde serán reubicadas, para su autorización y coordinación”.⁹⁷

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 8 de marzo de 1994, el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología, Estación Puerto Morelos, indica en una “opinión técnica” que “en general” la metodología relacionada con el rescate de especies “es correcta”, si bien recomienda que el mencionado programa “no debe restringirse a las especies no sésiles”.⁹⁸

96. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, *DOF*, 7 de junio de 1988.

97. Oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología (Sedue), 19 de diciembre de 1990.

98. Carta dirigida a CESC (Consultores en Ecosistemas S.C.), en respuesta a la solicitud de presentar una opinión técnica sobre el proyecto “Interacciones Ambientales del Proyecto Construcción del Muelle y Terminal Marítima Puerta Maya” y el “Programa de Recate de Especies Bentónicas para el Proyecto Muelle de Cruceros” en Cozumel Q.R., 8 de marzo de 1994.

2. El 12 de agosto de 1994, la Dirección General de Normatividad Ambiental⁹⁹ comunica a Consorcio H que las obras del proyecto pueden ser iniciadas, siempre y cuando se desarrollen en estricto apego a las disposiciones contenidas en el oficio 410-3088 (autorización ambiental) así como a 16 consideraciones técnicas entre las que se encuentran “el Programa de Rescate de Especies que efectuará el Cinvestav-IPN”.

3. El 28 de septiembre de 1994, el Consorcio H entregó a las autoridades ambientales el “Programa de Rescate de Especies”.¹⁰⁰

4. El 25 de noviembre de 1994, la Dirección General de Normatividad Ambiental aprobó la ejecución del “Programa de Rescate de Especies”.¹⁰¹

5. El 26 de abril de 1995, el Comité para la Protección de los Recursos Naturales (uno de los Peticionarios) presentó una Denuncia Popular ante la Profepa en contra del transplante de especies propias del arrecife por realizarse éste en forma inadecuada y con personal inexperto con autorización del INE, y al que se anexó como prueba un video del mal manejo que se llevó a cabo.¹⁰²

6. El 3 de julio de 1995, la Profepa, Delegación Quintana Roo, dio respuesta a la Denuncia Popular de fecha 5 de mayo de 1995 relativa al “Transplante de corales en forma inadecuada y con personal inexperto”.¹⁰³

7. El 12 de enero de 1996, el Consorcio H comunicó al Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental que el Programa de Rescate de Especies concluyó el 15 de octubre de 1995.¹⁰⁴

AGRADECIMIENTOS

El Secretariado desea hacer un reconocimiento a las partes interesadas, y en especial al gobierno de México y a la empresa Consorcio H,

-
- 99. Oficio Núm. 7853 de la Dirección General de Normatividad Ambiental dirigido a Consorcio H, 12 de agosto de 1994.
 - 100. Carta del Consorcio H dirigida al Director de Impacto y Riesgo Ambiental, 28 de septiembre de 1994.
 - 101. Oficio No. 10809 de la Dirección General de Normatividad Ambiental, 25 de noviembre de 1994.
 - 102. Denuncia Popular del Comité para la Protección de los Recursos Naturales ante la Profepa, 26 de abril de 1995.
 - 103. Oficio PFPA-D.E-PSQ-032/95, 3 de julio de 1995.
 - 104. Carta del Consorcio H al Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental, 12 de enero de 1996.

por la atención y la diligencia con la que atendieron las solicitudes de información, y sin las cuales este trabajo no hubiera sido posible. El Secretariado también quiere agradecer a todas las organizaciones y personas que contribuyeron proporcionando información para la elaboración de este expediente de hechos.

**ANEXO I: TIPO DE CARTAS ENVIADAS POR
EL SECRETARIADO**

NOMBRE
CARGO

Como usted sabe, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), por instrucciones de su Consejo, integrado por los Secretarios y Ministros del Medio Ambiente de Estados Unidos, México y Canadá, está integrando un Expediente de Hechos sobre la petición formulada por tres Organismos No Gubernamentales mexicanos en relación con la posible “falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo.”

De conformidad con lo establecido por el Artículo 15.4 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, la información que el Secretariado tomará en cuenta incluye, entre otras fuentes, aquella que “sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental”.

Dado que usted o su organización han manifestado un interés explícito en el caso que nos ocupa, lo invitamos a enviar a este Secretariado, a la brevedad posible, la información de que dispongan y que en su opinión deba ser incluida en el mencionado expediente de hechos. Mucho agradeceremos envíe esa información por escrito a la licenciada Beatriz Bugada, Jefe de la Oficina Mexicana de Enlace de la CCA, en Av. del Parque 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel./Fax: (525) 661 2061.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Víctor Lichtinger
Director Ejecutivo

NOMBRE

CARGO

Por este conducto me permito informarle que con fecha 2 de agosto del presente año, el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) instruyó al Secretariado la elaboración de un Expediente de Hechos sobre la petición formulada por tres Organismos No Gubernamentales Mexicanos relacionada con “la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo.”

Para la elaboración del Expediente de Hechos el Secretariado, de conformidad con lo establecido por el Artículo 15.4 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, “tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra que: a) esté disponible al público; b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto; o d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.

Considerando que la institución a su cargo podría contar con información relevante para la elaboración del Expediente de Hechos, el Secretariado de la CCA se pondrá en contacto con usted, a través de la Lic. Beatriz Bugada, Jefe de la Oficina Mexicana de Enlace, a quien puede también enviar cualquier información para el propósito de la elaboración del mencionado Expediente a sus oficinas ubicadas en Av. del Parque 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel./Fax: (525) 661 2061.

Sin más por el momento, agradezco la atención que se sirva prestar a la presente y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Víctor Lichtinger
Director Ejecutivo

MIEMBRO DEL JPAC

Presente

Como es de su conocimiento, el día 2 de agosto del presente año, el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental instruyó al Secretariado la elaboración de un Expediente de Hechos sobre la petición formulada por tres Organismos No Gubernamentales mexicanos relativa a la “falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo.”

Para la elaboración del Expediente de Hechos, el Secretariado debe de tomar en cuenta, entre otra, la información proporcionada por el Comité Consultivo Público Conjunto de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 15.4 (c).

Por lo anterior, le solicito que, de contar con información relevante para la elaboración del Expediente de Hechos se la envíe a la Lic. Beatriz Bugada, a la Oficina Mexicana de Enlace de la CCA ubicada en Av. del Parque 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel./Fax: (525) 661 2061.

Agradezco la atención que se sirva prestar a la presente y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Víctor Lichtinger
Director Ejecutivo

ANEXO II: CRONOLOGÍA

1980

El **11 de junio de 1980**, se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se declara “zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas la costa occidental de la Isla Cozumel, Q. Roo” (DZR).

1987

El **9 de marzo de 1987**, se publica en el *Periódico Oficial* del Estado la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo (DUDR).

1989

En **septiembre de 1989**, Puertos Mexicanos (Pumex) publica el Instructivo para el Concesionamiento de Muelles para Cruceros Turísticos y de Terminales Especializadas de Carga que corresponde al utilizado por la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H” (Consortio H) para participar en el concurso relativo a la Convocatoria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del 4 de septiembre de 1989 para la construcción de muelles para cruceros turísticos.

En **noviembre de 1989**, Inmobiliaria La Sol (empresa afiliada al Consorcio H) presenta a las autoridades ambientales un Estudio Ambiental Marino de Factibilidad relacionado con el proyecto “Muelle para cruceros en Cozumel”.

1990

El **6 de abril de 1990**, la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) expide un dictamen en el cual señala que el proyecto (“Muelle de cruceros en Cozumel”) “se ubica dentro del Área Natural Protegida Arrecifes de Cozumel” y añade que la construcción (del muelle) “producirá impactos negativos sobre diversas especies de corales consideradas amenazadas”, por lo que “se sugiere no autorizar la realización del proyecto”.

El **11 de mayo de 1990**, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue informó al Consorcio H que “el

‘Muelle para cruceros turísticos Cozumel’ no es procedente en los términos en que fue presentado”.

El **1 de julio de 1990**, Fonatur informó a Consorcio H que el proyecto inmobiliario colindante con el nuevo muelle de cruceros ha sido autorizado.

El **10 de agosto de 1990**, la SCT aprueba, en un documento de Pumex con la firma del Secretario de Comunicaciones y Transportes, la solicitud de la concesión al Consorcio H para construir y operar una terminal de pasajeros y un muelle para cruceros. El documento consigna que “el proyecto se complementa con un desarrollo inmobiliario y turístico de 43.3 hectáreas”.

El **26 de octubre de 1990**, Consorcio H presentó a la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue la “Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad General Para la Construcción de un Muelle Para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo” (MIA-90).

El **22 de noviembre de 1990**, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue envió a Consorcio H un oficio en el que le comunica que “con fecha 8 de noviembre de 1990, se ha iniciado la revisión de la documentación presentada [se refiere a la MIA-90]”, y que “se ha solicitado el dictamen técnico a la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales y la opinión de la Dirección General de Desarrollo Urbano de esta Secretaría (Sedue)”.

El **29 de noviembre de 1990**, la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Sedue expidió una opinión técnica que señala que “de acuerdo a la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del municipio de Cozumel, el proyecto propuesto ocupa dos zonas: a) una zona marítima que es señalada como de reserva ecológica marina, por lo que corresponderá a la Subsecretaría de Ecología señalar la factibilidad de construcción de instalaciones marinas; [...] y (b) un predio en tierra firme, que aunque no se señala en la MIA [MIA-90], deberá contener los servicios de terminal de pasajeros, dando solución adecuada a los problemas de integración de la zona. El documento señala que de acuerdo al DUDR “el proyecto es compatible con las normas de uso de suelo vigentes”, y “recomienda especificar la información relativa a las instalaciones en tierra”.

El **19 de diciembre de 1990**, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue autorizó el “proyecto muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo” sujetándolo a 64 condicionantes

que la empresa deberá cumplir de manera previa y durante la construcción y operación del muelle.

1991

El **12 de noviembre de 1991**, la Sedue extiende una prórroga de un año, contado a partir del 21 de octubre de 1991, para la construcción del proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”. El objeto de la solicitud de la prórroga consistió en extender el plazo de la autorización de la MIA-90 en tanto se expidiera el Título de Concesión.

1992

El **19 de junio de 1992**, la Sedue extiende una prórroga de un año, contado a partir del 1º de junio de 1992, para la construcción del proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”. El objeto de la solicitud de la prórroga consistió en extender el plazo de la autorización de la MIA-90 en tanto se expidiera el Título de Concesión.

El **8 de julio de 1992**, el Consorcio H solicita el apoyo del Presidente de la República para obtener el Contrato de Concesión por parte de la SCT y señala que “el 1º de julio de 1990 Fonatur nos informa que nuestro proyecto inmobiliario colindante con el nuevo muelle de cruceros ha sido autorizado”.

1993

El **11 de mayo de 1993**, el gobierno del Estado de Quintana Roo comunica por escrito al Consorcio H que “aprueba el proyecto turístico denominado Puerta Maya” y que se han girado instrucciones al Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado para que “le otorgue la autorización de manera inmediata” al “proyecto Puerta Maya en la Zona Federal Marítimo Terrestre” y “para que se inicien los trabajos de construcción lo antes posible”.

El **24 de mayo de 1993**, el Consorcio H reitera ante la SCT que el muelle es sólo una parte del proyecto Puerta Maya y describe las primeras etapas de éste. La empresa se compromete a construir las instalaciones del “recinto portuario” (edificio de la terminal, estacionamiento, bodegas y áreas verdes, servicios sanitarios, etc.), y menciona un documento “en el cual el Grupo HASA de España construirá ‘llave en mano’ la primera etapa del Proyecto Puerta Maya, que comprende el Recinto Portuario, Pueblo, Infraestructura de la Zona Federal Concesionada y nuevo muelle para cruceros”.

El **19 de julio de 1993**, se publica en el *DOF* y entra en vigor la Ley de Puertos, la cual incluye un nuevo concepto: "Terminal".

El **22 de julio de 1993**, la SCT otorga al Consorcio H la Concesión para la construcción, operación y explotación de una terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo.

El **22 de noviembre de 1993**, la Dirección General de Normatividad Ambiental de la Sedue comunicó al Consorcio H que "las obras del proyecto no podrán iniciarse" ya que esa empresa "no cuenta con la autorización vigente en materia de Impacto Ambiental por parte de este Instituto Nacional de Ecología". El oficio explica que "a la fecha no se ha recibido el comunicado de inicio de obras solicitado por la condicionante 62 y considerando que la vigencia establecida en la prórroga fue otorgada por un año, ésta está vencida".

El **3 de diciembre de 1993**, el Consorcio H respondió a la Dirección General de Normatividad Ambiental que la empresa "ha considerado que el dictamen favorable de Impacto Ambiental, es fundamentalmente válido, puesto que ninguna de las circunstancias en que se emitió ha variado y que el aspecto de vencimiento es sólo un incidente de temporalidad perfectamente convalidable mediante la solicitud que en su momento nos permitiremos someter a su consideración en cuanto la SCT haga entrega del oficio de inicio de obra".

El **23 de diciembre de 1993**, la SCT comunica al Consorcio H que "podrá iniciar las obras de construcción del muelle para cruceros turísticos, condicionado a la autorización que al efecto previamente expida la Secretaría de Desarrollo Social". El documento agrega que la construcción de las obras que se autorizan "deberán sujetarse a lo dispuesto en la autorización" ambiental expedida por la Sedue en 1990, y señala que "en relación a la construcción de la terminal en tierra, en los terrenos colindantes al muelle, antes de iniciar dichas obras, deberá presentar para su aprobación ante esta Secretaría [SCT] el proyecto ejecutivo correspondiente según lo establecen las condiciones Primera y Quinta del Título de Concesión".

1994

El **4 de enero de 1994**, el Consorcio H solicitó a la Dirección General de Normatividad Ambiental una prórroga de 180 días a la autorización ambiental expedida el 19 de diciembre de 1990 para el proyecto del muelle de cruceros en Cozumel. La empresa comunicó a las autoridades ambientales que "recibió el día 22 de diciembre de 1993 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el oficio OF.112.201.-2497/93, que nos permite iniciar las obras de construcción del muelle

para cruceros turísticos”. En el documento la empresa señala que “con la intención de cumplir con la Condicionante Número 3 de la autorización otorgada por esa Dirección General, con oficio 410.3088 con fecha 19 de diciembre de 1990 nos otorgue una prórroga de 180 días a la autorización 410-02208 de esa Dirección General a su digno cargo.”

El **7 de marzo de 1994**, la empresa reiteró su solicitud de prórroga a la Dirección de Normatividad Ambiental y señaló que si esa dependencia “estima que las razones y circunstancias técnicas con cuya base se expidió el oficio número 410-3088 de diciembre de 1990 no son válidas y por tanto no procede la construcción del muelle para cruceros turísticos en el lugar en que fue oficialmente autorizado, debe informarlo así a esta empresa, fundando y motivando la razón de su dicho en términos del Art. 16 de la Constitución”.

El **8 de marzo de 1994**, el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología, Estación Puerto Morelos, indica en una “opinión técnica” que “en general” la metodología relacionada con el rescate de especies “es correcta”, si bien recomienda que el mencionado programa “no debe restringirse a las especies no sésiles”.

El **13 de abril de 1994**, la Dirección General de Normatividad Ambiental concede la prórroga de la autorización ambiental en virtud de que el Consorcio H cuenta con “la autorización para iniciar obras del muelle expedida por la SCT” y que “las circunstancias técnicas en las que se expidió” la autorización 410-3088 de fecha 19 de diciembre de 1990 “no han cambiado hasta la fecha”.

El **18 de julio de 1994**, el Consorcio H entregó al Instituto Nacional de Ecología (INE) las opiniones técnicas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida (Cinvestav-IPN); del Maestro en Ciencias Gustavo de la Cruz Agüero; del Maestro en Ciencias Mauricio Garduño y del Doctor Eric Jordán. Tres de los estudios mencionados consideraron que el proyecto del muelle para cruceros, tal como fue manifestado en 1990, no tendría un impacto ambiental negativo sobre el arrecife Paraíso, mientras que uno señaló lo contrario.

El **12 de agosto de 1994**, el INE comunica al Consorcio H que “las obras del proyecto [Muelle de cruceros en Cozumel] pueden ser iniciadas”, siempre y cuando se desarrollen en estricto apego a las disposiciones contenidas en el oficio de autorización No. 410-3088 (Autorización ambiental) así como a 16 consideraciones técnicas entre las que se encuentran “el Programa de Rescate de Especies que efectuará el Cinvestav-IPN”.

El **13 de septiembre de 1994**, se formaliza la entrega del terreno que el Gobierno del Estado de Quintana Roo vendió a Consorcio H, a través del acta de entrega y recepción del terreno. Quedó pendiente la donación del mismo al Gobierno Federal para dar cumplimiento a la Condición Primera del Título de Concesión.

El **28 de septiembre de 1994**, el Consorcio H entregó a las autoridades ambientales el “Programa de Rescate de Especies”.

El **11 de octubre de 1994**, el Consorcio H solicitó una nueva prórroga por un año a la autorización ambiental. La empresa manifiesta en este documento que “ha venido cumpliendo con lo establecido en los términos resolutivos del citado oficio 410.-3088 [autorización ambiental], tal como fue exhortada en el último párrafo del oficio de prórroga expedido por esa autoridad con fecha 13 de abril del año actual.”

El **8 de noviembre de 1994**, el gobierno de Quintana Roo solicita por escrito al INE que “reconsidere la autorización respecto al lugar propuesto por la empresa para la construcción del muelle”. El documento explica que “conforme a las opiniones de los técnicos” que participaron en “una revisión detallada del área en la que se pretende la construcción”, el arrecife Paraíso “se dañaría gravemente tanto por las actividades de construcción como de operación del muelle”.

El **25 de noviembre de 1994**, la Dirección General de Normatividad Ambiental aprobó la ejecución del “Programa de Rescate de Especies”.

El **16 de diciembre de 1994**, el INE otorga nueva prórroga a la autorización para el Muelle de Cruceros, por 365 días naturales a partir del 14 de octubre de 1994.

1995

El **16 de febrero de 1995**, el Consorcio H presenta al INE el “Plan Maestro que contiene la cantidad y tipo de instalaciones que requieren los servicios al turismo que el proyecto del citado Desarrollo Turístico Federal [Puerta Maya] ofrecerá y prestará”. El documento señala que la MIA y la información adicional relacionada “con el referido Proyecto” autoriza sólo “lo indicado en las condicionantes primera y segunda” (de la autorización ambiental), por lo que solicita que la autoridad ambiental indique si un Informe Preventivo es el trámite indicado para la autorización de “la construcción de edificaciones de cualquier tipo o infraestructura de apoyo al Muelle en tierra firme”.

El **23 de febrero de 1995**, el INE respondió al gobierno de Quintana Roo que “a la falta de argumentos que demuestren fehacientemente la

existencia de causas supervinientes de impacto ambiental no previstas durante el procedimiento de evaluación del proyecto”, el Instituto “carece de los elementos técnicos y jurídicos para promover cualquier reconsideración a la resolución emitida el 19 de diciembre de 1990 [autorización ambiental]”.

El **29 de marzo de 1995**, la titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) envió una carta a la Comisión de Ecología de la H. Cámara de Diputados en la que puntualiza los hechos más relevantes que ilustran la situación del proyecto de muelle de cruceros en Cozumel y la actuación al respecto por parte del INE. En dicho documento la autoridad ambiental señala:

- Que las autoridades de la Sedue, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Semarnap evaluaron el impacto ambiental del proyecto en el sitio determinado por las autoridades de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Turismo y el Gobierno Estatal de Quintana Roo.
- Que el objetivo del decreto publicado el 11 de junio de 1980 en el *DOF*, mediante el cual se declara como “zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas la costa occidental de la isla de Cozumel, Quintana Roo”, era moderar las actividades de pesca comercial y de la pesca deportivo-submarina, debido a que se había detectado una marcada disminución en la flora y la fauna arrecifal de dicha costa, en particular de las poblaciones de caracol rosado (*Strombus gigas*). En este sentido, el Artículo Segundo de dicho decreto establece la prohibición de las actividades mencionadas, así como de cualquier tipo de colecta biológica que no tenga propósitos de investigación científica; pero no establece prohibición alguna sobre la realización de otro tipo de actividades.
- Que el Gobierno del Estado de Quintana Roo comprometió su apoyo a través de la venta de un terreno ubicado en la carretera costera sur Cozumel-Chan-Kanaab, instalaciones terrestres indirectamente relacionadas con el proyecto. Y que “en virtud del interés manifiesto de dicho gobierno, expresado a través de la venta de los terrenos y del otorgamiento de las autorizaciones correspondientes” así como del análisis del impacto ambiental llevado a cabo por la autoridad ambiental y fundamentado con la opinión de expertos académicos, se había otorgado a Consorcio H la anuencia para dar inicio a las obras.

- Que “la resolución de impacto ambiental otorgada por el INE no es una orden de construcción ni obliga a la realización del proyecto: sólo implica que, si éste se lleva a cabo, se cumplan escrupulosamente las condicionantes establecidas”. Y aclaró: “El Gobierno del Estado de Quintana Roo, el Gobierno Municipal o las autoridades federales competentes pueden revocar sus decisiones y no autorizar el proyecto, caso en el cual el INE no tiene competencia alguna”.
- Que “con la reubicación del proyecto [ordenada por la autoridad ambiental en la condición 1 de la autorización], el eje del muelle quedaría todavía más alejado del conjunto de parches coralinos ubicados en el extremo norte del arrecife Paraíso, lo que permitiría disminuir la afectación hasta reducirla a no más del 3% del conjunto”.

El **26 de abril de 1995**, el Comité para la Protección de los Recursos Naturales (uno de los Peticionarios) presentó una Denuncia Popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en contra del trasplante de especies propias del arrecife por realizarse éste en forma inadecuada y con personal inexperto con autorización del INE, y al que se anexó como prueba un video del mal manejo que se llevó a cabo.

El **23 de mayo de 1995**, el INE respondió a la empresa que, con relación a la “construcción de cualquier tipo de infraestructura de apoyo en tierra firme al ‘Muelle de cruceros en Cozumel’, será necesario presentar una Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad General y no un Informe Preventivo.”

El **3 de julio de 1995**, la Profepa, Delegación Quintana Roo, dio respuesta a la Denuncia Popular de fecha 5 de mayo de 1995 relativa al “Transplante de corales en forma inadecuada y con personal inexperto”.

El **8 de noviembre de 1995**, la autoridad ambiental concedió una nueva prórroga a la autorización del proyecto, hasta el 14 de octubre de 1996. El objeto de la solicitud de prórroga consistió en continuar con el desarrollo de las obras del proyecto, para estar en posibilidad de concluir las mismas y cumplir con el Título de Concesión. La autoridad ambiental exhortó a la empresa a “continuar dando oportuno cumplimiento a los Términos y consideraciones técnicas dispuestos por este Instituto para el proyecto en referencia.”

1996

El **12 de enero de 1996**, el Consorcio H comunicó al Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental que el Programa de Rescate de Especies concluyó el 15 de octubre de 1995.

El **14 de mayo de 1996**, Consorcio H presenta la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad General, del Proyecto "Puerta Maya" (MIA 96), en Cozumel Quintana Roo. La empresa señala que entrega el documento "...para dar cumplimiento al oficio [del INE] D.O.O. DGNA.-2137 del 23 de mayo de 1995", y consiste en la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad General del proyecto "Desarrollo Inmobiliario denominado 'Puerta Maya' que comprende la construcción y operación de una terminal, recinto portuario para servicios con el fin que fue otorgada la concesión y la infraestructura necesaria para el turismo".

El **2 de julio de 1996**, el Consorcio H solicitó una ampliación de la prórroga de la autorización por 180 días más contados a partir del 15 de octubre de 1996. En el escrito la empresa solicita la prórroga "a efecto de que mi representada esté en posibilidad de concluir las obras necesarias para la construcción del muelle para cruceros turísticos en la Isla de Cozumel, Quintana Roo y cumplir así con el Título de Concesión otorgado."

El **19 de julio de 1996**, se publica en el *DOF* el Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Arrecifes de Cozumel, ubicada frente a las costas del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, con una superficie total de 11,987.875 hectáreas.

El **16 de diciembre de 1996**, el Consorcio H se dirige a la Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SCT para responder al oficio de fecha 22 de julio de 1993 de esa dependencia en el que se señalaban los requisitos y trámites a seguir para formalizar la donación en favor del Gobierno Federal de una fracción del terreno que adquirieron del Gobierno del Estado de Quintana Roo (el 13 de septiembre de 1994). El Consorcio H señala que "dispone ya de la totalidad de los documentos para poder celebrar el contrato de donación respectivo" y solicita que la SCT señale "lugar y fecha en que habrá de efectuarse la donación".

El **20 de diciembre de 1996**, el INE, a través de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, "autoriza a la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias "H", S.A. de C.V. [Consorcio H] la construcción y operación de las obras referidas

en el segundo párrafo, Condición Primera de la Concesión consistentes en: 1. Recinto portuario (edificio terminal para pasajeros); 2. Espacios abiertos (acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos) y, 3. Estacionamiento (estacionamiento y vialidad de acceso al público)". La autorización quedó sujeta a seis términos y diecisiete condicionantes. En el mismo oficio el INE informó al Consorcio H que "no autoriza la construcción de las obras conceptualizadas con uso Turístico-comercial, comprendidas en una superficie de 47,178.80 m², referidas en la Manifestación de Impacto Ambiental presentada" (MIA-96).

1997

Hasta el **10 de febrero de 1997**, de acuerdo a información proporcionada por la empresa Consorcio H, no se ha cumplido la condición primera de la Concesión otorgada por la SCT. Es decir, no se ha efectuado la donación del terreno que constituye el último requisito para que se cumpla esa condición primera, que de acuerdo a las autoridades ambientales mexicanas condiciona a la Condición Quinta inciso e) de la misma (el plazo de tres meses contados a partir del otorgamiento del Título para presentar el dictamen de impacto ambiental de la Terminal Portuaria).

ANEXO III: MAPAS

