

11 de mayo de 2015

RESOLUCIÓN DE CONSEJO 15-02

Instrucciones al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental respecto de la petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), en la que se asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones previstas en la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (“Convención de Ramsar”); la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (“Convención del Patrimonio Mundial”); la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA); la Ley General de Vida Silvestre (LGVS); la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, *Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar* (“NOM-022”), y la Norma Oficial Mexicana NOM-059- SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo* (“NOM-059”).

EL CONSEJO:

EN RESPALDO del proceso previsto en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o “Acuerdo”) en materia de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental y la elaboración de expedientes de hechos;

AFIRMANDO que las Partes del ACAAN establecieron el proceso previsto en los artículos 14 y 15 del Acuerdo para brindar oportunidad a los residentes en Canadá, Estados Unidos y México de manifestar sus preocupaciones en torno a asuntos relacionados con la aplicación efectiva de la legislación ambiental y poner los hechos en claro respecto de tales preocupaciones;

RECONOCIENDO que el proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (SEM, por sus siglas en inglés) se creó con el propósito de fomentar el intercambio de información entre la ciudadanía y los gobiernos acerca de asuntos relacionados con la aplicación efectiva de la legislación ambiental;

HABIENDO CONSIDERADO la petición revisada presentada el 16 de agosto de 2013 por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), representada por Sandra Moguel, y Earthjustice, representada por Sarah Burt, en representación de distintas organizaciones (en conjunto, los “Peticionarios”), así como la respuesta proporcionada el 24 de febrero de 2014 por el gobierno de México (la “Respuesta”);

HABIENDO REVISADO la notificación presentada por el Secretariado de la CCA el 5 de septiembre de 2014, en la que se recomienda la elaboración de un expediente de hechos en relación con ciertas aseveraciones planteadas por los Peticionarios;

CONSCIENTE de que, en la Respuesta, México aporta información respecto de las acciones de aplicación de la legislación que ha emprendido en relación con las aseveraciones planteadas en la petición;

CON BASE EN el apartado 10.4 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*, que establece que “[e]l Consejo expondrá, por escrito, las razones en que basa su decisión [sobre la elaboración de un expediente de hechos], mismas que deberán ser puestas en el registro público [de peticiones]”; y

HACIENDO NOTAR que la postura de las Partes reflejada en las razones que motivan los votos de los integrantes del Consejo no deberá considerarse como el punto de vista del Consejo en su totalidad.

POR LA PRESENTE, CON LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS VOTOS, DECIDE:

GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que no prepare un expediente de hechos respecto de esta petición, y

DECIDE UNÁNIMEMENTE:

ENCOMENDAR al Secretariado que dé a conocer en el registro público de peticiones las razones que motivaron los votos de los integrantes del Consejo de la CCA.

Aprobada en representación del Consejo:



Louise Métivier

Gobierno de Canadá

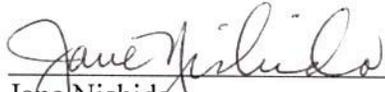
A favor de la instrucción de que no se prepare un expediente de hechos



Enrique Lendo Fuentes

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

A favor de la instrucción de que no se prepare un expediente de hechos



Jane Nishida

Gobierno de los Estados Unidos de América

En contra de la instrucción de que no se prepare un expediente de hechos

**Razones del Consejo para girar instrucciones al Secretariado
para que no prepare un expediente de hechos respecto de la
petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*)**

En cumplimiento de su compromiso con la transparencia y en su capacidad como órgano rector de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), con la responsabilidad de vigilar la instrumentación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el Consejo de la CCA (“el Consejo”), por la presente, da a conocer las razones que motivaron su decisión, con el voto mayoritario de dos de sus tres miembros (México y Canadá), en el sentido de girar instrucciones al Secretariado, mediante la Resolución de Consejo 15-02, de no preparar un expediente de hechos en relación con la petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*).

Notificación del Secretariado conforme al artículo 15(1) del ACAAN

En su notificación conforme al artículo 15(1) del ACAAN, emitida el 5 de septiembre de 2014 (“notificación conforme al artículo 15(1)”), el Secretariado informó al Consejo que se ameritaba la elaboración de un expediente de hechos en relación con las aseveraciones de los Peticionarios sobre presuntas omisiones en la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones respecto de los proyectos de desarrollo turístico enumerados a continuación:

Proyecto CIP Playa Espiritu

- i) Artículo 36 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA) en relación con la incorporación de la mejor y mayor información técnica disponible en la manifestación de impacto ambiental (MIA) del proyecto.
- ii) Artículo 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); artículos 13 y 44 del REIA, y artículo 5: fracción II de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), en relación con la supuesta fragmentación del proyecto y la evaluación de sus impactos acumulativos.
- iii) Artículos 3.1 y 3.2 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (“Convención de Ramsar”) en relación con la conservación, y uso y explotación racionales del sitio Ramsar Marismas Nacionales.

Proyecto Entremares

- i) Artículo 35 de la LGEEPA y artículos 13 y 44 del REIA, en relación con la supuesta fragmentación del proyecto y la evaluación de sus impactos acumulativos.
- ii) Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2001, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo* (“NOM-059”) en relación con las especies incluidas en el listado de esta norma e identificadas en el sitio del proyecto.
- iii) Artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar en relación con la conservación, y uso y explotación racionales del sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz.

Proyecto Paraíso del Mar

- i) Artículo 35 de la LGEEPA y artículos 13 y 44 del REIA, en relación con la supuesta fragmentación del proyecto y la evaluación de sus efectos acumulativos.
- ii) Artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar en relación con la conservación, y uso y explotación racionales del sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz.

Instrucción del Consejo al Secretariado

Mediante la Resolución de Consejo 15-02, el Consejo de la CCA ordenó al Secretariado, con una mayoría de dos terceras partes (Canadá y México), no preparar un expediente de hechos respecto de la petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*). Con arreglo al apartado 10.4 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* (“Directrices”), el Consejo expone las razones que motivaron tal instrucción.

A. Artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar en relación con la conservación, y uso y explotación racionales de sitios inscritos en conformidad con esta convención para los proyectos CIP Playa Espíritu, Entremares y Paraíso del Mar

El Consejo asevera que, en los casos en que, con base en sus características, los instrumentos de derecho internacional no se incorporan plenamente en la legislación interna de una Parte, éstos no satisfacen la definición de legislación ambiental en términos del artículo 45(2) del ACAAN, por lo que no podrán considerarse en el proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental en conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. El Consejo apunta que la Convención de Ramsar constituye uno de esos instrumentos de derecho internacional.

El Consejo manifiesta, además, que puesto que ni los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar ni las resoluciones relacionadas emanadas de la Conferencia de las Partes, que podrían respaldar las medidas adoptadas en relación con estas disposiciones, satisfacen la definición de legislación ambiental en el contexto del artículo 45(2)(a) del ACAAN, éstos no pueden constituir la base para la elaboración de un expediente de hechos.

Asimismo, el Consejo destaca que, en interés de la transparencia, en la Respuesta (véanse las páginas 93 a 98), México, en cuanto Parte aludida, aportó información que explica en qué forma se consideraron los artículos pertinentes de la Convención de Ramsar en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental correspondiente al proyecto Paraíso del Mar. No obstante que las aseveraciones planteadas en la petición no guardan relación con el artículo 3.2 de la Convención de Ramsar, México proporcionó información relativa a las actividades de monitoreo efectuadas (véanse las páginas 99 a 103).

El Consejo hace notar, asimismo, que el párrafo 65 (relativo al proyecto CIP Playa Espíritu) y el párrafo 84 (relativo al proyecto Entremares) de la notificación del Secretariado conforme al artículo 15(1) pueden interpretarse en el sentido de incluir consideraciones que no formaron parte de las aseveraciones de los Peticionarios en relación con la Convención de Ramsar. El

Consejo subraya que, con arreglo al artículo 14(1) del ACAAN y al apartado 5.1 de las Directrices, la elaboración de un expediente de hechos únicamente debe recomendarse en relación con disposiciones de la legislación ambiental y aseveraciones incluidas por los peticionarios en una petición y a las que la Parte aludida haya tenido oportunidad de referirse en su respuesta.

B. Proyecto CIP Playa Espíritu

i) Artículo 36 del REIA, en relación con la incorporación de la mejor y mayor información técnica disponible en la manifestación de impacto ambiental del proyecto

El proceso SEM tiene por objetivo brindar a los residentes de Canadá, Estados Unidos y México la oportunidad de manifestar sus preocupaciones en torno a la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En ese sentido, el mecanismo SEM se creó con el propósito de fomentar el intercambio de información sobre estas cuestiones entre miembros del público y sus respectivos gobiernos. Ello puede lograrse mediante la solicitud que hacen los miembros del público a sus gobiernos de aportar información y explicar cómo se aplica e interpreta la legislación ambiental respectiva en situaciones concretas, ya que cada una de las Partes goza de una posición única para ofrecer una perspectiva sobre la interpretación y aplicación de su legislación en materia ambiental.

El Consejo señala que, respecto del artículo 36 del REIA, la Parte aludida en la petición presentó información sobre la forma en que se interpreta y aplica la disposición en cuestión, específicamente en relación con el proyecto CIP Playa Espíritu (véanse las páginas 5 y 6 de la Respuesta). Asimismo, el Consejo de la CCA observa que el gobierno de México, en su autorización en materia de impacto ambiental, tomó en cuenta el diagnóstico preparado por la Universidad Nacional Autónoma de México, citado por los Peticionarios como ejemplo de la mejor información disponible en términos del artículo 36 del REIA, como se explica en las páginas 93 y 94 de la Respuesta.

ii) Artículo 35 de la LGEEPA; artículos 13 y 44 del REIA; y artículo 5: fracción II de la LGVS, en relación con la supuesta fragmentación del proyecto y la evaluación de impactos acumulativos

En cuanto al artículo 35 de la LGEEPA y los artículos 13 y 44 del REIA, México pone especial énfasis en que esas disposiciones no prohíben que la evaluación de impacto ambiental de un proyecto se lleve a cabo en fases, y hace notar que las autoridades ambientales de la Parte sólo pueden evaluar la manifestación de impacto ambiental que les es presentada. El Consejo observa que la Parte está consciente de la posibilidad del desarrollo de fases ulteriores del proyecto al manifestar que evaluará los impactos acumulativos cuando corresponda (véase la página 34 de la Respuesta). Dado que las posibles fases posteriores del proyecto CIP Playa Espíritu no se han sometido a evaluación de impacto ambiental, el Consejo considera que la elaboración de un expediente de hechos no se amerita en relación con los supuestos efectos ambientales acumulativos relacionados con fases de desarrollo del proyecto inexistentes a la fecha de presentación de la petición y que no se han presentado a la Parte en cuestión para su evaluación y

autorización. Asimismo, el Consejo subraya que el párrafo 50 de la notificación conforme al artículo 15(1) pone de relieve un párrafo de la autorización en materia de impacto ambiental que reafirma esta idea.

El Consejo observa además que, en cuanto a los efectos acumulativos del proyecto en el medio ambiente, la Parte en cuestión aportó en la Respuesta (páginas 13 a 16) información sobre la manera en que los impactos señalados se evaluaron, en apego al artículo 35 de la LGEEPA y los artículos 13 y 44 del REIA.

En relación con el artículo 5: fracción II de la LGVS, el Consejo observa que las aseveraciones de los Peticionarios respecto de esta disposición aluden a la construcción de la marina como parte del proyecto en cuestión y la forma en que esto presuntamente afectaría el acuífero del sitio Marismas Nacionales y su línea costera. Asimismo, el Consejo hace notar que, en la Respuesta, México aportó información relacionada con la forma en que, para el proceso de evaluación de impacto ambiental relativo a la construcción de la marina mencionada, se consideraron estas cuestiones, incluidas aquellas relacionadas con la cantidad de agua y los niveles de salinidad del acuífero (véanse las páginas 13, 14 y 15), los supuestos efectos en la calidad del agua (véanse las páginas 29 y 30) y las variaciones en el flujo del agua como resultado de la construcción de la marina (véanse las páginas 93 y 94), según se muestra a continuación:

Página en la respuesta de la Parte	Asunto planteado en la petición SEM-13-001	Respuesta de la Parte
13, 14 y 15	Disponibilidad de la cantidad de agua que se infiltra al acuífero e incremento de la salinidad del agua	La autorización en materia de impacto ambiental prevé la adopción de medidas para reinyectar agua tratada al acuífero en aras de su preservación. El gobierno del estado de Sinaloa se encargará de suministrar agua potable, siempre y cuando este abastecimiento inicial proceda del acuífero ubicado a la margen izquierda del río Baluarte, mientras se construye la presa Santa María. En atención a esta cuestión, en la condicionante número 7 de la autorización en materia de impacto ambiental se estipula que deberá adoptarse un programa de monitoreo para dar seguimiento al comportamiento del flujo hidrológico y los niveles de salinidad del agua.
29-30	Supuestos impactos de la construcción de la marina en la calidad del agua como resultado de la intrusión salina en el acuífero	La Comisión Nacional del Agua señaló que analizaría y, de así proceder, autorizaría que el proyecto reinyectara agua tratada en el acuífero. Como lo establece la condicionante número 15 de la autorización en materia de impacto ambiental, antes de proceder a la construcción de la marina, es preciso tener la seguridad de contar con las autorizaciones y permisos correspondientes en cuanto al abastecimiento de agua potable para la primera fase del proyecto.
93 y 94	Variaciones en el flujo de agua subterránea como resultado de la construcción de la marina	Las variaciones en el flujo hidrológico del humedal Marismas Nacionales, como consecuencia de la construcción de la marina, ya se calcularon con base en la modelización de dicho flujo y se compensarán mediante la reinyección de aguas tratadas en el acuífero.

Adicionalmente, para el Consejo es motivo de preocupación el hecho de que en el párrafo 47 de la notificación conforme al artículo 15(1) parezcan considerarse cuestiones que no forman parte

de las aseveraciones de los Peticionarios respecto de esta disposición. El Consejo reitera que, al amparo del ACAAN y las Directrices, la elaboración de un expediente de hechos ha de recomendarse únicamente para atender aseveraciones planteadas por los peticionarios en una petición.

C. Proyecto Entremares

i) Artículo 35 de la LGEEPA y artículos 13 y 44 del REIA, en relación con la supuesta fragmentación del proyecto y la evaluación de sus efectos acumulativos

El Consejo observa que, en la Respuesta, México aporta información en relación con las aseveraciones de los Peticionarios sobre los efectos acumulativos que el proyecto Entremares tendría tanto en los ecosistemas aledaños —incluidos aquellos de manglares—, como en las especies que habitan en el área y en el volumen de agua potable disponible en la región (véanse las páginas 16 a 20 de la Respuesta).

Respecto del párrafo 69 de la notificación conforme al artículo 15(1), el cual apunta que la manifestación de impacto ambiental relativa al proyecto Entremares no toma en cuenta los posibles efectos acumulativos de las obras y actividades de dicho proyecto y de otras que se desarrollan en El Mogote (como el proyecto Paraíso del Mar), el Consejo observa que la autorización en materia de impacto ambiental original relativa al proyecto Paraíso del Mar, expedida el 9 de marzo de 2004, fue objeto de diversos recursos de impugnación, los cuales derivaron en que se le declarara nula y sin efectos el 14 de enero de 2013. La nueva autorización en materia de impacto ambiental vigente para el proyecto Paraíso del Mar fue expedida el 13 de mayo de 2013. Por tanto, la autorización en materia de impacto ambiental para el proyecto Entremares, emitida el 25 de noviembre de 2009, no pudo haber considerado los supuestos efectos acumulativos derivados de una autorización en materia de impacto ambiental que era objeto de diversos recursos de impugnación ante el Poder Judicial, y conforme a la cual no se estaban llevando a cabo obras o actividades. Asimismo, el Consejo destaca que la determinación conforme al artículo 14(2) del Acuerdo no consideró que el artículo 13: fracción V del REIA ameritara una respuesta de la Parte.

En cuanto a la “supuesta fragmentación” del proyecto, los Peticionarios no parecen haber hecho en su petición tal aseveración en relación con el proyecto Entremares, ni la misma fue abordada en la notificación conforme al artículo 15(1). El Consejo reitera que, en términos del ACAAN y las Directrices, la elaboración de un expediente de hechos únicamente podrá recomendarse en atención a las aseveraciones efectivamente planteadas por los peticionarios en una petición.

ii) NOM-059 en relación con las especies listadas en esta norma e identificadas en el sitio del proyecto

El Consejo observa que en la petición se asevera que este proyecto podría afectar a algunas especies protegidas al amparo de la NOM-059; que la manifestación de impacto ambiental presentada por los desarrolladores del proyecto no evalúa una opinión técnica emitida por la Dirección de Política Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y que el proyecto se autorizó sin abordarse los supuestos daños que éste representa para dichas especies. Asimismo, el Consejo apunta que, en la Respuesta, México aportó información sobre

cómo tomó en cuenta tanto el tema de la protección de las especies listadas en la NOM-059 cuanto la opinión de la Dirección de Política Ambiental (véanse las páginas 77 a 80 de la Respuesta).

El Consejo observa, además, que los párrafos 78 y 79 de la notificación conforme al artículo 15(1) pueden interpretarse en el sentido de incluir consideraciones que no forman parte de las aseveraciones de los Peticionarios, y reitera que, en apego al ACAAN, la elaboración de un expediente de hechos solamente podrá recomendarse en atención a las aseveraciones planteadas por los peticionarios en una petición.

D. Proyecto Paraíso del Mar

i) Artículo 35 de la LGEEPA y artículos 13 y 44 del REIA, en relación con la supuesta fragmentación del proyecto y la evaluación de sus efectos acumulativos

El Consejo señala que, en la Respuesta (véanse las páginas 21 a 24, pero en particular la página 23), la Parte aportó información —relacionada con las aseveraciones de los Peticionarios— respecto de la forma en que en la autorización de impacto ambiental se tomó en cuenta y se evaluó el estado del sistema ambiental regional; se hizo referencia concreta a otros desarrollos turísticos en la zona, lo mismo que a otras actividades y asentamientos humanos; se ordenaron medidas de mitigación en relación con el proyecto Paraíso del Mar, y se determinó que, dadas sus características, el impacto ambiental del proyecto se limitaba al predio donde éste se desarrollaría.

En relación con la supuesta fragmentación del proyecto a que se hace referencia en el párrafo 92 de la notificación conforme al artículo 15(1), no parece que los Peticionarios hayan hecho esta aseveración respecto del proyecto Paraíso del Mar. El Consejo reitera que, en términos del ACAAN, la elaboración de un expediente de hechos se podrá recomendar únicamente con base en las aseveraciones hechas por los peticionarios en una petición.

Declaración del gobierno de los Estados Unidos de América en la que explica las razones que motivaron su voto respecto de la petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*)

Estados Unidos no considera que un expediente de hechos deba prepararse respecto de las aseveraciones planteadas en la petición SEM-13-001 en cuanto a que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en lo concerniente a la Convención de Ramsar. El análisis del Secretariado parece indicar que la Convención de Ramsar puede ser parte de la ley suprema de México en apego a la Constitución mexicana, sin explicar exhaustivamente cómo los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar han sido integrados a la ley mexicana de modo que pudieran constituir un “instrumento jurídico o reglamentación de una de las Partes, o disposición alguna emanada del mismo”, tal como lo define el artículo 45(2) del ACAAN.

Estados Unidos también es de la opinión que no debe elaborarse un expediente de hechos respecto de las aseveraciones planteadas en la petición en cuanto a que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 36 del REIA. En este caso, Estados Unidos no

considera que la notificación del Secretariado conforme al artículo 15(1) fuera persuasiva a la luz de los puntos expuestos por México en la Respuesta.

Respecto de los demás asuntos planteados en la petición en relación con los cuales el Secretariado recomienda en su notificación conforme al artículo 15(1) la elaboración de un expediente de hechos, Estados Unidos está a favor de que se prepare un expediente de hechos. El gobierno estadounidense desea enfatizar que su decisión favorable a la preparación de un expediente de hechos en relación con estos asuntos restantes obedece a una política interna de larga data en favor de que el Secretariado de la CCA elabore expedientes de hechos como medio importante para fomentar la participación ciudadana, la transparencia y la apertura respecto de asuntos relacionados con la aplicación de la legislación ambiental en Canadá, Estados Unidos y México. Esta política se encuentra establecida en el decreto presidencial 12915 de fecha 13 de mayo de 1994, por el que se exige que, en la mayor medida que sea viable, Estados Unidos vote a favor de que se elabore un expediente de hechos cuando así lo recomiende el Secretariado de la CCA. Estados Unidos subraya que su postura en favor de que determinadas cuestiones se aborden en un expediente de hechos no refleja ningún juicio de su parte sobre si México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.