
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

Peticionarios: The Center for Biological Diversity
Greenpeace México
Sr. Alfonso Aguirre
Sr. Shaye Wolf
American Bird Conservancy
Los Angeles Audubon Society
Pacific Environment and Resources Center
Wildcoast

Representados por: James Jay Tutchton

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2005

Fecha de la determinación: 2 de junio de 2005

Núm. de petición: **SEM-05-002 (Islas Coronado)**

I. ANTECEDENTES

El 3 de mayo de 2005, El Center for Biological Diversity, Greenpeace México, Sr. Alfonso Aguirre, Sr. Shaye Wolf, American Bird Conservancy, Los Angeles Audubon Society, Pacific Environment and Resources Center y Wildcoast (los “Peticionarios”), representados por el señor James Jay Tutchton, presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el “ACAAN” o el “Acuerdo”). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental al permitir la construcción de una Terminal Regasificadora de Gas Natural Licuado (la “Terminal”) de forma adyacente a las Islas Coronado y a una colonia de reproducción del ave marina considerada en riesgo el Mergulo de Xantus ó *Synthliboramphus hypoleucus* (la cual se encuentra en la lista de especies en riesgo bajo la categoría de peligro de extinción bajo la regulación mexicana).

El Secretariado ha determinado que la petición no satisface todos los requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN por las razones que se exponen a continuación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA), de la Ley General de Vida Silvestre (LVS) y otras leyes ambientales en México.¹ Lo anterior al permitir la construcción de la Terminal de forma adyacente a las Islas Coronado y a una colonia de reproducción del ave marina Mérgulo de Xantus la cual se encuentra en la lista de especies en riesgo bajo la categoría de peligro de extinción bajo la NOM-059-ECOL-2001.²

La petición asevera que el gobierno de México ha decidido permitir la construcción de la Terminal a pesar del impacto devastador que esta tendría a la principal zona de reproducción del Mérgulo de Xantus. La petición se enfoca en el daño al Mérgulo de Xantus no obstante de que asegura que la Terminal también dañara otras especies de las Islas Coronado.³

Según asevera la petición, las Islas Coronado acogen la colonia de reproducción más grande sabida de la especie en riesgo el Mérgulo de Xantus. El Mérgulo de Xantus es una especie transfronteriza que se reproduce en un número pequeño de islas en el sur de California y norte de Baja California, y que se alimenta en las aguas de México, Estados Unidos y Canadá.⁴ Las Islas de los Santos Coronados, a las que comúnmente se les llama como Islas Coronado son un archipiélago de cuatro islas pequeñas localizadas cerca de ocho millas de la costa de Tijuana, Baja California, México.⁵ Además, la petición señala que las islas acoge también a especies endémicas terrestres y subespecies de animales y plantas únicas en el mundo, varias de ellas incluidas en la NOM-059-ECOL-2001.⁶

La petición señala que las Islas Coronado son consideradas por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) como una “Importante Área para la Conservación de Aves” y como una “Región Marítima Prioritaria”.⁷ La petición hace también referencia a un punto de acuerdo emitido por el Congreso de la Unión en México para que se establezcan como área natural protegida las islas del pacífico de Baja California, incluyendo las Islas Coronado.⁸

La petición asevera que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) autorizó el Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA) de la Terminal el 15 de septiembre de 2004.⁹ La Terminal, según explica la petición, consistiría en una

¹ Página 1 de la petición.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Página 2 de la petición.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

plataforma de aproximadamente 300 metros de largo que serviría como muelle para la recepción de naves de servicio así como para albergar tanques de almacenamiento de gas natural licuado y una instalación regasificadora que enviaría gas natural vía un gasoducto submarino hacia la costa del continente.¹⁰ La justificación principal que se dio para la construcción de esta plataforma en las cercanías de las Islas Coronado es el efecto rompeolas de la isla sur de las Islas Coronado.¹¹

La petición explica que la Terminal impactaría a las especies de las islas a varios niveles: la contaminación por luz artificial de la Terminal y de los tanques; el riesgo de una explosión catastrófica; el hostigamiento directo a través de la construcción y la operación general de la Terminal y de los tanques de servicio; el incremento en la posibilidad de algún derrame o una descarga de productos del petróleo; el incremento en la posibilidad de introducir ratas a la islas; y la toma, desinfección y descarga diaria de 188,000,000 galones de agua de mar tratada con cloro.¹²

La petición asevera que el gobierno de México incurrió en la omisión de la aplicación efectiva de los artículos 78 a 83 de la LGEEPA y a los principios que se listan en el artículo 5 de la LVS y que las autoridades deben prever en la formulación y la conducción de la política nacional en materia de vida silvestre. En relación a los artículos del 78 al 83 de la LGEEPA, la petición asevera que México está omitiendo aplicar varios de los criterios y medidas que se listan en el artículo 79 de la LGEEPA y que aplican para el manejo de flora y fauna. Los Peticionarios aseveran que al aprobar la Terminal, México está omitiendo en aplicar 1) la preservación de la biodiversidad y del hábitat natural de las especies de flora y fauna; 2) la continuidad de los procesos evolutivos de las especies de flora y fauna y demás recursos biológicos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a acciones de preservación e investigación; 3) la preservación de las especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial; 4) el fomento y creación de las estaciones biológicas de rehabilitación y repoblamiento de especies de fauna silvestre; y 5) el fomento de la investigación de la fauna silvestre con el objeto de conocer su valor genético, científico y potencial económico.¹³

La petición asevera que México está omitiendo aplicar los principios que se listan en el artículo 5 de la LVS al supuestamente omitir de (1) conservar la diversidad genética así como la protección, restauración y manejo sustentable del hábitat natural; (2) llevar a cabo medidas preventivas para mantener las condiciones apropiadas para la evolución viabilidad y continuidad de los ecosistemas, hábitats y población en sus entornos naturales; y 3) aplicar la información científica, técnica y tradicional disponible.¹⁴

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Página 3 de la petición.

¹³ Páginas 8 y 9 de la petición.

¹⁴ Páginas 10 y 11 de la petición.

La petición también asevera que el gobierno de México ha omitido aplicar de forma efectiva su legislación al haber autorizado un MIA insuficiente para la Terminal.¹⁵ La petición no identifica las disposiciones ambientales mexicanas a las que está aseveración se refiere. Los Peticionarios asegura que mientras que el MIA no contempla los efectos del ruido y la turbiedad de la Terminal y las actividades de los tanques, los derrames de aceite, y la descarga de aguas tratadas con cloro, de forma incorrecta concluye que los efectos sobre las aves marinas, mamíferos acuáticos, y demás biodiversidad marina no serán significativos. También aseveran que existen contradicciones entre diferentes secciones del propio MIA y que uno de sus capítulos se basa en su totalidad en un análisis de un proyecto de terminal de Gas Natural Licuado en el que no se contempló el impacto a especies marinas o fauna silvestre de islas.¹⁶

Finalmente, los Peticionarios aseveran que las Islas Coronado son área natural protegida y que México está omitiendo aplicar de forma efectiva su legislación ambiental al aprobar el proyecto de la Terminal dentro de esta área. Los Peticionarios aseveran que en julio de 2003, el Congreso de la Unión de México emitió un punto de acuerdo promoviendo que las autoridades federales decretaran un área natural protegida que incluyera las Islas Coronado y que México sin embargo aprobó el MIA de la Terminal en septiembre de 2004. La petición asevera que el MIA de la Terminal es incorrecto al aseverar que “no existe evidencia de que las Islas Coronado hayan sido declarados como área natural protegida o de que esté en el proceso de ser declarada como tal.”¹⁷

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo 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 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.*

¹⁵ Página 11 de la petición.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Página 12 de la petición.

Tal y como en anteriores determinaciones bajo el artículo 14(1) el Secretariado lo ha expresado, el artículo 14(1) no pretende ser un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga.¹⁸

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental [...]”. La petición cumple estos requisitos. Primero, los Peticionarios son personas u organizaciones sin vinculación gubernamental que residen en ya sea México o los Estados Unidos de América. Luego, la petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 78 a 83 de la LGEEPA y ciertos de los principios que se listan en el artículo 5 de la LVS y que las autoridades deben prever en la formulación y la conducción de la política nacional en materia de vida silvestre. Estas disposiciones entran dentro del concepto que da el ACAAN de legislación ambiental en su artículo 45(2).¹⁹ Por último, la petición alega una omisión efectiva de estas disposiciones y no una deficiencia de la legislación.

A pesar de que la petición cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14(1) respecto de algunas de sus aseveraciones el Secretariado nota ciertas deficiencias. Primero, a pesar de que la petición asevera que el gobierno de México ha omitido aplicar de forma efectiva su legislación ambiental al haber autorizado un MIA insuficiente, la petición solo refiere a los artículos 78 a 83 de la LGEEPA y algunos principios que se listan en el artículo 5 de la LVS más no a alguna normatividad en materia de impacto ambiental. La sección 5.2 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a

¹⁸ Véase en este sentido, e.g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

¹⁹ El Artículo 45 del ACAAN, define “legislación ambiental como:

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.”

la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (las “Directrices”) señala que los peticionarios deben identificar en la petición todas las disposiciones, leyes y reglamentos y en el caso de la LGEEPA en específico identificar el capítulo o disposiciones aplicables de la ley.²⁰

Luego, la aseveración de que México está omitiendo aplicar de forma efectiva su legislación ambiental al autorizar el proyecto de la Terminal dentro de un área natural protegida no se basa en una legislación ambiental bajo el concepto del artículo 45(2) del ACAAN. Ni las consideraciones de la CONABIO como una “Importante Área para la Conservación de Aves” y como una “Región Marítima Prioritaria”; ni el punto de acuerdo emitido por el Congreso de la Unión en México para que las Islas Coronado se establezcan como área natural protegida están bajo dicho concepto de legislación ambiental.

El Secretariado ha determinado que la petición no cumple con todos los requisitos de los seis que son listados en el artículo 14(1)(a) al (f). El razonamiento del Secretariado se explica a continuación:

- A. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) de ser presentada por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado, en este caso inglés. El Artículo 19 del ACAAN nos dice que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En ese sentido el punto 3.2 de las Directrices establece que: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones”.²¹ La directriz 9.1 también señala que es en el caso de que se determine que una petición amerita una respuesta de la Parte interesada, que el Secretariado traducirá la petición y la información de apoyo al idioma oficial de la Parte a la cual se solicitó una respuesta, a menos de que la Parte ordene lo contrario.²²

- B. La petición satisface el artículo 14(1) (b) ya que los Peticionarios se identifican como: The Center for Biological Diversity, Greenpeace México, Sr. Alfonso Aguirre, Sr. Shaye Wolf, American Bird Conservancy, Los Angeles Audubon Society, Pacific Environment and Resources Center y Wildcoast; todos representados por el Señor James Jay Tutchton.

²⁰ Véase la directriz 5.2

²¹ Véase la directriz 3.2

²² Véase el apartado 9.1 de las Directrices. Esta petición no es la primera sobre la aplicación por México de su legislación ambiental que se presenta en inglés. Véase SEM-98-007 (Metales y Derivados).

- C. La Petición no cumple el requisito del artículo 14 (1) inciso (c) ya que no proporciona información suficiente, incluyendo las pruebas documentales para sustentarla y que permita el Secretariado revisarla.

Los Peticionarios aseveran que el MIA que el gobierno de México autorizó fue insuficiente al no haber considerado la legislación ambiental que no se identifica en la petición. A pesar de que los Peticionarios dicen tener copia del MIA, la petición no incluye copia del mismo o del resolutivo en el que gobierno de México lo autoriza. Para permitir al Secretariado revisar la petición, los Peticionario deben proveer esta información así como copias de cualquier otra prueba documental que sustente los argumentos de los Peticionarios.²³

Además, los Peticionarios anexan a la petición la declaración de Alfonso Aguirre Muñoz en la que se asevera que se ha acudido a varios recursos en relación con las aseveraciones de la petición.²⁴ Al Secretariado no le es posible revisar la petición sin copias de las comunicaciones y otra documentación a los que hacen referencia y que sostienen han presentado tanto a la SEMARNAT y a ciertas autoridades judiciales respecto a los argumentos en la petición. Estas gestiones se refieren más adelante en relación el artículo 14(1) inciso (e). Para permitir al Secretariado proceder con la petición, los Peticionarios deben proveer estos documentos también junto con cualquier otra comunicación que hayan tenido con alguna autoridad pertinente respecto a los argumentos en la petición y las respuestas que tengan a dichas comunicaciones. Los Peticionarios deberían también proveer la información que tengan respecto al haber acudido a recursos bajo legislación mexicana, en caso de haberlo hecho, e informar sobre el estado que guardan los procedimientos que se relacionen con las aseveraciones hechas en la petición.²⁵

- D. La Petición cumple con el requisito del artículo 14 (1) inciso (d), de estar encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. La petición se enfoca a omisiones de autoridades en México y no al cumplimiento de una empresa en particular. Los Peticionarios no son competidores que podrían beneficiarse económicamente con la petición y ésta no plantea una cuestión intrascendente.²⁶

- E. La petición satisface el requisito del artículo 14 (1) inciso (e) ya que señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y

²³ A pesar de que las Directrices establecen que las peticiones no deben exceder de 15 hojas, la directriz no restringe la cantidad de información adicional que pueden acompañar a la petición.

²⁴ Página 13 de la petición.

²⁵ Apartado 5.5. de las Directrices. “El Peticionario adjuntará con la petición, copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades pertinentes.”

²⁶ Véase el apartado 5.4 de las Directrices.

también señala que hubo una respuesta por parte de dichas autoridades. También, se hace referencia a la interposición de ciertos recursos.²⁷

En el anexo A de la petición se hace referencia a un escrito de Junio de 2004 presentado ante SEMARNAT por la organización Grupo de Ecología y Conservación de Islas (GECI) en el que se solicitaba la negativa de la autoridad a autorizar el proyecto de construcción de la Terminal. Según la petición, SEMARNAT expidió tal autorización el 15 de septiembre de 2004. Luego, sin que la petición precise fecha, entre el 15 de septiembre y octubre de 2004, la petición asevera que se presentó un recurso de revisión y que SEMARNAT “aceptó la procedencia de dicho recurso y por tanto hizo posible la suspensión inmediata del proyecto de la Terminal y la revisión del permiso por un juez federal”²⁸. Sin embargo la petición asevera que para la continuación de dicho proceso de revisión fue también determinado que los promoventes de dicho recurso debían presentar una fianza por 6 millones de dólares estadounidenses. La petición hace referencia también a que en noviembre de 2004 GECI acudió a un juez federal para solicitar la suspensión que permitiera revisar el proyecto sin la necesidad de una fianza solicitando, procedimiento que está pendiente de resolución.²⁹

El Anexo B de la petición, la declaración del 24 de abril de 2005 por el Director General de GECI, hace referencia también a la presentación de ciertos recursos antes jueces federales para solicitar una orden de suspensión, esto sin precisar si estos son los mismos o tienen alguna relación con los recursos a los que se refiere el Anexo A de la petición.³⁰ El Director General de GECI asevera que solicitó la suspensión provisional en contra del proyecto de la Terminal ante dos jueces federales quienes luego se consideraron incompetentes para revisar el caso.³¹ Además también indica que el recurso bajo el cual se revisa el MIA de la Terminal se encuentra aún bajo pendiente de resolución.

Según se señaló en relación al inciso c del artículo 14(1), los Peticionarios omitieron anexar los documentos y correspondencia en relación a estos procedimientos que se describen en estos anexos.

- F. La petición cumple el requisito del artículo 14 (1) inciso (f), ya que fue presentada por un grupo de personas u organizaciones que residan o estén establecidas en territorio de una Parte. Los Peticionarios indican que residen tanto en México como en los Estados Unidos.

²⁷ Véase página 13 de la petición.

²⁸ Véase página 3 del Anexo A de la petición.

²⁹ Ibid.

³⁰ Véanse las páginas 2 y 3 del Anexo B de la petición.

³¹ Ibid.

IV. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que a pesar de que la petición SEM-05-002 (Islas Coronado) cumple con algunos de los requisitos el artículo 14(1), no cumple con todos, en particular con el inciso (c) de dicho artículo 14(1). De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica a los Peticionarios que terminara con el proceso bajo el artículo 14 respecto de esta petición, a no ser de que los Peticionarios provean al Secretariado con una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1) y las Directrices dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta petición.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: Rolando Ibarra R.
Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Ing. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sr. David McGovern, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. William V. Kennedy, Director Ejecutivo, CCA
Peticionarios