Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) de que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos

Peticionario:	Nombre confidencial conforme al artículo 8(11) del ACAAN
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	10 de enero de 2018
Fecha de la notificación:	22 de junio de 2018
Núm. de petición:	**SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*)**

I. INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o el "Acuerdo") establecen un proceso que permite a cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que resida o esté establecida en Canadá, Estados Unidos o México presentar una petición en la que se asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado" de la "CCA")[1] examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.[2]
2. El 10 de enero de 2018, una residente de la comunidad de Menagers Dam, ubicada dentro de la reserva de la nación indígena Tohono O'odham, en Arizona, Estados Unidos (véase la figura 1), cuyo nombre se mantiene como confidencial en virtud del artículo 11(8) del ACAAN (en lo sucesivo la "Peticionaria"), presentó una petición ante el Secretariado, conforme a lo dispuesto en el artículo 14(1) del ACAAN.[3]

[1] La Comisión para la Cooperación Ambiental se creó en 1994 al amparo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), firmado por Canadá, Estados Unidos y México (las "Partes"). Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto.

[2] Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, consúltese el sitio web de la CCA en: <www.cec.org/peticiones>

[3] SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*), Petición conforme al artículo 14(1) (10 de enero de 2018).

Figura 1. Ubicación aproximada de la comunidad Managers Dam (*Ali Jegk*)

Fuente: Elaboración propia con base en información de Google Maps.

3. En la petición SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) se asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Sonora y el Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (REEPMA) del municipio de Caborca, Sonora.[4]

4. El 18 de mayo de 2018, México presentó su respuesta en conformidad con el artículo 14(3) del ACAAN.[5] México sostiene que la petición tal como fue presentada carece de precisión en los hechos y que le resulta imposible dar una respuesta adecuada a las aseveraciones del Peticionario.[6] La respuesta refiere acciones de aplicación de la legislación que se han realizado respecto de las quemas agrícolas en Caborca[7] (aun si éstas no tienen incidencia en el asunto planteado en la petición, dada la distancia que media entre la ubicación de tales quemas y la comunidad presuntamente afectada). Asimismo, México señala que en los estudios en materia de calidad del aire con que cuenta no se registra la realización de actividades de quema agrícola en el área del territorio mexicano al sur de la comunidad de la Peticionaria (es decir, en el municipio

[4] Petición, p. 1.
[5] SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*), Respuesta de México con base en el artículo 14(3) (18 de mayo de 2018); disponible en: < https://goo.gl/skWWmq> [Respuesta].
[6] Respuesta, pp. 3-5.
[7] *Ibid*., pp. 7-8.

de Plutarco Elías Calles).[8] Por último, la Parte recomienda al Secretariado considerar la acumulación de esta petición con otra que fue ingresada con anterioridad ante el Secretariado, conforme al inciso 10.3 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 "Directrices").[9]

5. Luego de considerar la respuesta de México, el Secretariado considera que la petición SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos por las razones que se exponen a continuación.

II. ANÁLISIS

6. El análisis del Secretariado aborda tres aspectos que México expone en su respuesta y que lo llevan a concluir que no es conveniente recomendar la elaboración de un expediente de hechos. En primer lugar, la falta de precisión en las aseveraciones de la petición; segundo, la aplicabilidad de la legislación ambiental citada en relación con los hechos expuestos en la petición; por último, la posible acumulación de expedientes de la petición actual con la SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*).

A Sobre la falta de precisión en las aseveraciones del Peticionario

7. La Peticionaria, quien reside en Managers Dam (*Ali Jegk*, en su idioma nativo), asevera que:

> Cada tantos meses nos encontramos con episodios no anunciados de corrientes de humo (producto de quemas agrícolas) provenientes de México, que ocasionan que miembros de la comunidad padezcan picazón en la garganta, dolores de cabeza, náuseas, ojos irritados y prurito en la piel, entre otros. Sabemos que estos síntomas son ocasionados por los plaguicidas o agroquímicos (desconocemos cuáles específicamente) que se usan de manera excesiva en la producción de los cultivos que posteriormente se queman.[10]

8. México señala que la petición no es precisa en cuanto a las aseveraciones que presenta y que, en todo caso, parecería ser que los casos de quema agrícola "son aislados y no ocurren sistemática y recurrentemente"; sostiene, asimismo, que no se presenta una narración de "incidentes actuales y concretos de contaminación ambiental transfronteriza" y no se establece un "vínculo de causalidad entre hechos actuales y la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental".[11]

9. Al respecto, si bien es probable que la Peticionaria pueda no tener la forma de determinar con exactitud el origen de las emisiones que le afectan, también es cierto que México no puede ofrecer una respuesta al carecer de datos sobre ubicación y frecuencia de las quemas agrícolas. En todo caso, México informa que cuenta con un estudio sobre emisiones a la atmósfera en el estado de Sonora, el Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire del Estado de Sonora ("ProAire-Sonora), el cual "no registra a las

[8] *Ibid*., p. 5.
[9] Respuesta, p. 9.
[10] Petición, p. 1.
[11] Respuesta, pp. 3 y 4.

quemas agrícolas como una fuente de emisiones de contaminantes en el municipio de Plutarco Elías Calles", municipio colindante con la comunidad de Managers Dam.[12] Cabe señalar que el ProAire-Sonora presenta información sobre las acciones del gobierno mexicano encaminadas al control y monitoreo de la quema agrícola, mismas que se documentan en el expediente de hechos sobre la petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), en preparación. El Secretariado nota, sin embargo, que el ProAire Sonora no indica acciones específicas con respecto al área en cuestión. Luego de considerarlo, la falta de información sobre las actividades de quema que se aseveran no permite a México presentar una respuesta sobre las aseveraciones del peticionario.

B Sobre la legislación ambiental citada en la petición

10. La Peticionaria asevera que México está omitiendo las siguientes disposiciones:
    i. artículo 5: fracción IV de la LGEEPA, de aplicación federal;
    ii. artículo 126 *bis* de la LEEPAS, vigente en el estado de Sonora, y
    iii. artículos 144, 146, 150, 151, 167, 168, 169, 170 y 172 del REEPMA, vigente en el municipio de Caborca, Sonora.[13]
11. La respuesta de México arroja información sobre la aplicabilidad de las disposiciones citadas en la petición. Al respecto, si bien la Peticionaria cita el artículo 126 *bis* de la LEEPAS, el cual establece restricciones a la quema agrícola, México señala que es el artículo 126 *ter* de esa ley —no citado en la petición— el que establece el control de las actividades de quema agrícola como competencia de los municipios:

> Artículo 126 *ter*. Los ayuntamientos, a través de su dependencia dedicada a la ecología, emitirán las licencias a quienes, habiendo presentado un plan de quema controlada, cumplan con los requisitos establecidos por los mismos municipios para la mitigación del impacto a los recursos naturales y a propiedades colindantes.

12. México señala que la autoridad estatal "no tiene injerencia en la regulación de las quemas agrícolas que se llevan a cabo en los municipios del Estado", de modo que el control no deriva del estado de Sonora sino del municipio en donde se realicen tales actividades.
13. La petición cita disposiciones propias del municipio de Caborca. El municipio de Caborca hace frontera con Estados Unidos a unos 22 km de Menagers Dam, mientras que las actividades de quema que han sido reportadas ocurren cerca de la ciudad de Caborca, a unos 130 km de Menagers Dam. Al respecto, no existe información en la petición ni en la respuesta que permita confirmar que, en efecto, las actividades de quema agrícola provienen de Caborca, con lo que sería posible abordar la aplicación efectiva de las disposiciones citadas del REEPMA. Por otro lado, tampoco puede confirmarse que la supuesta quema se realiza en territorio del municipio de Plutarco Elías Calles, pues el ProAire-Sonora, de reciente publicación, no da cuenta de dichas actividades.

[12] Respuesta, p. 5.
[13] Petición, p. 1.

14. El Secretariado concluye que, a la luz de la respuesta de México, las disposiciones legislativas citadas en la petición no pueden aplicarse a las actividades de quema que la misma describe.

C Sobre si la petición debe acumularse a la petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*)

15. México señala que existe coincidencia entre la petición SEM-16-001 y las SEM-18-001 y considera que el Secretariado está en posibilidad de acumularlas conforme a las Directrices. Al respecto, el inciso 10.3 de las Directrices señala:

> El Secretariado podrá acumular en un solo 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 otros 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.

16. El inciso en cuestión prevé que pueden acumularse las peticiones con base en dos supuestos: i) si se trata de los mismos hechos y la misma aseveración en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, o ii) si se relacionan *esencialmente* con los mismos hechos y la misma omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En el primero, habiendo identidad de peticiones (mismos hechos, misma aseveración), el Secretariado puede realizarlo sin necesidad de intervención del Consejo. El segundo supuesto requiere la intervención del Consejo de la CCA cuando se trate de una cuestión donde los hechos sean *esencialmente* los mismos y la omisión sea también la misma.

17. En la petición SEM-16-001 —cuyo de expediente de hechos ha sido enviado al Consejo de la CCA para el voto de su publicación— se asevera que cada año se queman aproximadamente 100 toneladas de residuos agrícolas generados en casi 13,000 hectáreas de tierras de cultivo ubicadas en las inmediaciones del municipio de Caborca, Sonora.[14] En dicha petición se sostiene que las actividades de quema de residuos agrícolas se realizan en contravención a las disposiciones del REEPMA, vigente en el municipio de Caborca.

18. Por otro lado, la petición SEM-18-001 sostiene que las actividades de quema agrícola llevadas a cabo en México están presuntamente ocasionando un impacto en la salud de los residentes de una comunidad localizada en Estados Unidos. Como se mencionó, las actividades de quema agrícola en Caborca se ubican a unos 130 kilómetros de la comunidad de Managers Dam, lo cual hace poco probable que se trate de las mismas actividades. En todo caso, pudiera tratarse de actividades de quema realizadas en el municipio de Plutarco Elías Calles; sin embargo, la petición no da cuenta del índice de ocurrencia ni de otros datos de ubicación que permitan a México informar con mayores detalles.

[14] SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), petición conforme al artículo 14(1) del ACAAN (22 de enero de 2016).

19. El Secretariado no encuentra que aparentemente se trate de los mismos hechos (unos en Caborca, y los otros, presuntamente, en Plutarco Elías Calles). Tampoco resulta aplicable la misma legislación ambiental, pues no es razonable que las emisiones provengan del municipio de Caborca. Por último, tampoco se trata *esencialmente* de los mismos hechos, al no haber conectividad entre las actividades en Caborca, Sonora, y el daño aseverado en Managers Dam, Arizona.
20. El Secretariado determina que no puede acumular las peticiones SEM-16-001 y SEM-18-001, ni solicitar al Consejo su acumulación en este momento. En todo caso, la Peticionaria puede presentar al Secretariado una nueva petición que brinde mayor precisión sobre el lugar y frecuencia de las quemas, así como la legislación ambiental aplicable.

III. DETERMINACIÓN

21. El Secretariado ha examinado, a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos, la petición SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) y determina no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.
22. La presente determinación da por concluido el trámite de la petición y se emite sin perjuicio de que la Peticionaria pueda presentar una nueva petición.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(*firma en el original*)
por: César Rafael Chávez, director ejecutivo

ccp: Enrique Lendo, representante alterno de México
Isabelle Bérard, representante alterna de Canadá
Jane Nishida, representante alterna de Estados Unidos
Peticionaria