

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental
Determinación del Secretariado de conformidad con los artículos 14(1) y 14(2) del
Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionario:	[En conformidad con el artículo 11(8) del ACAAN, el nombre de quien presentó la petición se mantiene como confidencial]
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	10 de enero de 2018
Fecha de resolución:	19 de febrero de 2018
Núm. de petición:	SEM-18-001 (<i>Quema agrícola transfronteriza</i>)

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 una comunidad ubicada dentro de la reserva de la nación indígena Tohono O’odham, en 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14(1) del ACAAN. 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.³

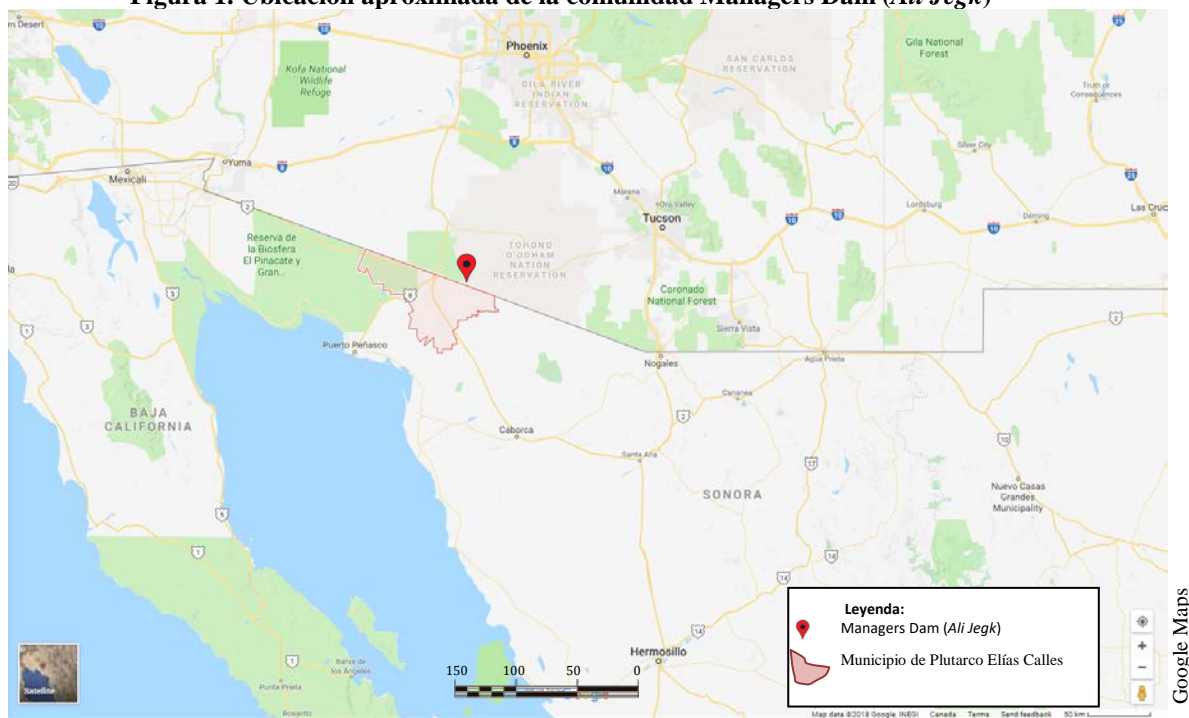
¹ La Comisión para la Cooperación Ambiental se creó en 1994 al amparo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), firmado por Canadá, Estados Unidos y México (las “Partes”). Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto.

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).

3. En la petición SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) se asevera también que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y 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. A tenor del apartado 16.1 de las Directrices, el Secretariado tradujo la petición al español,⁵ proporcionó una copia a México y otra a la Peticionaria, y publicó dicha traducción en el registro de peticiones.⁶
5. Tras examinar la petición en virtud del artículo 14 del Acuerdo, y con base en 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”), el Secretariado considera que la petición SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) cumple con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) y, conforme a los criterios establecidos en el artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, por las razones que se exponen a continuación.

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



⁴ Petición, p. 1.

⁵ Apartado 16.1 de las Directrices: “Salvo que el Consejo disponga otra cosa, los documentos incluidos en el registro público estarán disponibles en los tres idiomas oficiales de la Comisión de la manera más pronta posible, a fin de fomentar la transparencia y la acción oportuna en etapas fundamentales del proceso de peticiones”.

⁶ Consulte la versión en español de la petición en el registro con código de identificación SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) en: <<https://goo.gl/peyPed>>.

II. ANÁLISIS

6. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del Acuerdo está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal como el Secretariado ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.⁷ El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A Párrafo inicial del artículo 14(1)

7. La frase inicial del artículo 14(1) autoriza al Secretariado a examinar las 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 incluye el nombre de la Peticionaria, y datos suficientes para contactarla. La Peticionaria es residente de una comunidad ubicada dentro de la nación Tohono O’odham, en el estado de Arizona. No hay información en la petición que haga concluir que la Peticionaria sea parte del gobierno o que esté bajo su dirección.

1) Legislación ambiental en cuestión

8. Si bien la mayoría de las disposiciones citadas en la petición cumplen los requisitos de “legislación ambiental”, no todas proceden debido a cuestiones de la jurisdicción donde están teniendo lugar las supuestas actividades de quema (véase el párrafo 11 *infra*).
9. El apartado IV del artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), citado en la petición, establece que los asuntos originados en territorio mexicano que afecten el equilibrio ecológico de territorio extranjero competen a la jurisdicción federal. Sin embargo, nada de lo dispuesto en el apartado IV del artículo 5 de la LGEEPA inviste de forma directa al gobierno federal con autoridad ejecutiva en lo tocante a dicha contaminación, por lo que el Secretariado examina ésta a la luz de otras disposiciones citadas en la petición.
10. El artículo 126 *bis* de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Sonora (LEEPAS) establece que queda prohibida la quema de material vegetal en terrenos agrícolas, salvo que se hubiese obtenido el permiso de quema controlada expedido por la autoridad municipal correspondiente. El objetivo principal de esta disposición es controlar la emisión de contaminantes al aire, y se ajusta a la definición de legislación ambiental prevista en el artículo 45(2)(a) del ACAAN.
11. La petición cita los artículos 144, 146, 150, 151, 167, 168, 169, 170 y 172 del REEPMA.⁸ A excepción de los artículos 150 y 168 del REEPMA, las restantes disposiciones en cuestión se ajustan efectivamente a la definición de legislación ambiental, como el Secretariado había previsto anteriormente, ya que se proponen controlar la contaminación

⁷ SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

⁸ En la SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), el Peticionario también citó estas leyes, Petición conforme al artículo 14(1) del ACAAN (29 de abril de 2016).

del aire derivada de las quemas agrícolas.⁹ No obstante, existe la posibilidad de que el REEPMA no sea aplicable a los asuntos que plantea la Peticionaria. El área del territorio mexicano al sur de la comunidad señalada en la petición corresponde al municipio de Plutarco Elías Calles (véase la figura 1),¹⁰ mientras que los reglamentos a los que hace referencia la petición se encuentran en vigor únicamente en el municipio de Caborca, de acuerdo con el decreto publicado en el *Boletín Oficial* del estado de Sonora.¹¹ Un detenido examen de la petición sugiere que el humo de la quema en cuestión puede estarse originando dentro del municipio de Plutarco Elías Calles, Sonora, al sur de Managers Dam, y que la frontera que el municipio de Caborca comparte con Estados Unidos se encuentra aproximadamente a 22 kilómetros de esta población. Conviene destacar también que la localidad de Heroica Caborca se ubica a aproximadamente 130 kilómetros de Managers Dam, y que la mayor parte de la quema agrícola a la que hace referencia la petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*) ocurre en esa área.¹²

12. El Secretariado tiene presente que es posible que la Peticionaria no tenga la forma de determinar con exactitud el lugar de origen de las emisiones, pues únicamente puede constatar que el humo proviene del sur con respecto a su comunidad. La respuesta de México puede confirmar el origen de las actividades de quema que refiere la petición.

B Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

13. El Secretariado evaluó la petición SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) a la luz de los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y ha determinado que cumple con todos los requisitos ahí listados. El razonamiento del Secretariado se explica a continuación.

a) [si] se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado

14. La petición está escrita en inglés, uno de los idiomas designados por las Partes para la presentación de peticiones, en conformidad con el apartado 3.2 de las Directrices,¹³ por lo que el Secretariado considera que dicha petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a).

⁹ SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y 14(2) (13 de junio de 2016), §8-9. Se consideró que los artículos 150 y 168 del REEPMA no proceden en los asuntos planteados por el Peticionario, puesto que se relacionan con una norma oficial mexicana sin ninguna aplicabilidad en lo que se refiere a la calidad del aire en temporada de quema agrícola. Véase: SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de febrero de 2017), §53-58.

¹⁰ Las coordenadas aproximadas de Managers Dam (*Ali Jegk*) incluidas en la petición son latitud norte 31° 48' 41.87" y longitud oeste -112° 33' 29.63" (nótese que hubo un signo negativo mal colocado en la petición).

¹¹ Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, publicado en el *Boletín Oficial* del estado de Sonora, tomo CXCI, núm. 14, sección II (17 de febrero de 2014), disponible en línea en: <<http://goo.gl/RfMpHJ>> (revisado el 18 de enero de 2018).

¹² Consulte el registro de esta petición en: <<https://goo.gl/peyPed>>.

¹³ Apartado 3.2 de las Directrices: "Las peticiones podrán redactarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones".

b) [si] identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición

15. La petición aporta el nombre, dirección y otros medios de contacto para identificar y comunicarse con la Peticionaria; por lo tanto, satisface el artículo 14(1)(b).¹⁴

c) [si] proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, [incluidas] las pruebas documentales que puedan sustentarla

16. La Peticionaria incluye copias de un reporte de incidente de fecha 18 de enero de 2017, presentada ante la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Office*) de la nación Tohono O’odham, donde se informa del “humo denso y fuerte olor a quemado en la comunidad”;¹⁵ fotografías que muestran los presuntos incidentes de quema agrícola en la comunidad. La petición incluye un comunicado con información sobre el tema, con fecha 18 de octubre de 2018, enviado a la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora (Proaes), México, escrito por el especialista en cuestiones ambientales de la nación Tohono O’odham.¹⁶ El Secretariado considera que la petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(c).

d) [si] parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria

17. La petición satisface el artículo 14(1)(d), ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. El apartado 5.4 de las Directrices guía al Secretariado a tomar esta determinación, y es claro que la petición se enfoca en el supuesto incumplimiento de regular estas prácticas de quema agrícola, y que es trascendente. La petición se orienta a denunciar las supuestas actividades de quema agrícola que se están llevando a cabo en México, mismas que —de acuerdo con la Peticionaria— están teniendo efectos dañinos en Managers Dam, comunidad ubicada en la nación Tohono O’odham

18. El Secretariado considera que la petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(d).

e) [si] señala que el asunto se ha comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte

19. La petición incluye un mensaje donde se informó de la situación a la Proaes, la autoridad ambiental de Sonora, México, escrito por un especialista en materia ambiental de la nación Tohono O’odham, y miembro de esta comunidad indígena. El documento describe que “[h]an ocurrido cuatro incidentes de corrientes de aire que provienen del lado mexicano de la frontera”, y que estos eventos se reportaron en junio de 2016, cuando esta persona inició su cargo como funcionario especialista en materia ambiental de dicha nación. Además, el especialista reporta otros cuatro eventos ocurridos durante el mismo

¹⁴ Tras la presentación de la petición, el Secretariado se comunicó con la Peticionaria a fin de obtener información adicional de contacto, como número telefónico y correo electrónico.

¹⁵ Departamento de Seguridad Pública de la nación Tohono O’odham, Informe de incidente (18 de enero de 2017).

¹⁶ Departamento de Seguridad Pública de la nación Tohono O’odham, escrito enviado a la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora (18 de octubre de 2016).

mes, e indica que los habitantes protestan por experimentar “gargantas irritadas, dolores de cabeza, dificultad para respirar y prurito en la piel”.¹⁷

20. El Secretariado considera que el asunto se ha comunicado por escrito al gobierno y autoridades pertinentes, por lo que cumple con el requisito expuesto en el artículo 14(1)(e).

f) [si] la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte

21. La Peticionaria es residente de Managers Dam, una comunidad que se encuentra dentro de la nación Tohono O’odham, cuyas tierras de reserva se ubican geográficamente dentro del estado de Arizona, Estados Unidos (véase la figura 1). Sin duda, la Peticionaria es una persona que reside en territorio de una Parte del ACAAN, y reúne el requisito del artículo 14(1)(f).

C Artículo 14(2) del ACAAN

22. Habiendo comprobado que la petición revisada satisface todos los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, el Secretariado procede a analizar la petición para determinar si ésta amerita solicitar a la Parte una respuesta conforme al artículo 14(2) del ACAAN.

a) Si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta

23. La Peticionaria asevera que “episodios no anunciados de corrientes de humo que provienen de México” ocasionan supuestamente que “miembros de la comunidad padezcan picazón en la garganta, dolores de cabeza, náuseas, ojos irritados y prurito en la piel, entre otros”.

24. El Secretariado estima que el daño que se asevera en la petición es consecuencia de la supuesta falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental y, conforme al inciso 7.4 de las Directrices, determina que la petición satisface este criterio

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

25. La petición se centra en las supuestas repercusiones en la salud que están experimentando los residentes de la comunidad de Managers Dam, en Arizona, mismas que, de acuerdo con la declaración de la Peticionaria, se derivan de episodios de quema agrícola no anunciados en el estado de Sonora, México. La Peticionaria asevera que esta situación equivale a una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, omisión que se cita en la petición.

26. El Secretariado estima que la petición SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, específicamente los incisos a), b), c), f), g) y h) de su artículo 1,¹⁸ y considera que cumple con los requisitos del artículo 14(2)(b) del Acuerdo.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Artículo 1 del ACAAN:

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;

c) Si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte

27. La Peticionaria sostiene que “[n]o hemos interpuesto ningún recurso legal en México, puesto que no contamos con los medios”.¹⁹ El apartado 7.5(b) de las Directrices recuerda al Secretariado tener presente que “en ciertos casos podrían existir obstáculos” al evaluar si una petición satisface los requisitos del artículo 14(2)(c). En situaciones similares, el Secretariado ha tenido que considerar si se tomaron medidas razonables con anterioridad a la presentación de la petición.²⁰ Asimismo, ha considerado que en algunos casos la falta de medios puede limitar la capacidad del peticionario para acudir a los recursos al alcance de particulares.²¹
28. El Secretariado estima que factores tanto económicos como sociales pueden representar obstáculos para acudir a recursos al alcance de los particulares. En este caso, la Peticionaria no cuenta con los medios necesarios para obtener asesoramiento jurídico en México a fin dar inicio a los recursos internos. Considerando la existencia de obstáculos para acudir a los recursos al alcance de los particulares, se juzga razonable la medida que adoptó la nación de Tohono O’odham al enviar el comunicado escrito a la Procuraduría Ambiental en 2016, previo a la presentación de la petición.
29. El Secretariado concluye por tanto que la petición satisface el criterio del artículo 14(2)(c) del ACAAN.

d) Si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación

30. El Secretariado estima que la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en los hechos comprobados por la Peticionaria, lo que resulta evidente al consultar la información presentada en los apéndices tanto de la petición original como de la petición revisada.
31. El Secretariado concluye por tanto que la petición satisface el criterio del artículo 14(2)(d) del ACAAN.

III. DETERMINACIÓN

32. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-18-001 (*Quema agrícola transfronteriza*) satisface los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y considera, en conformidad con el artículo 14(2), que se

-
- (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;
 - (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;

¹⁹ Petición, p. 1.

²⁰ SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (24 de febrero de 2005), p. 12.

²¹ SEM-98-004 (*Minería en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1) (11 de mayo de 2001).

amerita una respuesta del gobierno de México sobre la aplicación efectiva de las disposiciones del artículo 126 *bis* de la LEEPAS en cuanto a la quema de terrenos agrícolas en México, así como sobre las medidas llevadas a cabo por las autoridades federales en virtud del artículo 5, apartado IV de la LGEEPA para corregir la supuesta emisión de contaminantes.

33. En función del lugar donde esté ocurriendo la quema agrícola, México podrá proporcionar una respuesta conforme a lo establecido en los artículos 144, 146, 151, 167, 169, 170 y 172 del REEPMA.
34. Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta dentro de los 30 (treinta) días hábiles siguientes a la emisión de esta determinación, es decir, el **5 de abril de 2018**. En circunstancias excepcionales, la Parte podrá notificar por escrito al Secretariado la ampliación del plazo a 60 (sesenta) días hábiles a partir de la fecha de la emisión de esta determinación, a saber: el **18 de mayo de 2018**.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)

por: Robert Moyer
Titular, Unidad SEM y Jurídico

(firma en el original)

por: Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad SEM y Jurídico

cc: Enrique Lendo, representante alterno de México
Isabelle Bérard, representante alterna de Canadá
Jane Nishida, representante alterna interina de Estados Unidos
César Rafael Chávez, director ejecutivo de la CCA
Peticionaria