
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

**Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) de que
se amerita la elaboración de un expediente de hechos**

Peticionarios: The Center for Biological Diversity
Greenpeace México
Sr. Alfonso Aguirre
Sra. 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 esta notificación: 18 de enero de 2007

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

I. RESUMEN EJECUTIVO

Conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o “Acuerdo”), el Secretariado (“Secretariado”) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“CCA”) puede examinar peticiones que aseveren que un país signatario del ACAAN (una “Parte”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1), el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar, de acuerdo con el artículo 14(2), una respuesta de la Parte correspondiente. A la luz de la respuesta proporcionada por dicha Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que considera que, en conformidad con el artículo 15, se amerita la elaboración de un expediente de hechos. El Consejo puede entonces instruir al Secretariado para que prepare un expediente de hechos. El Secretariado descarta la petición si considera que no se justifica la elaboración de un expediente de hechos.

La presente notificación contiene el análisis del Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, relativo a la petición SEM-05-002 (Islas Coronado), entregada al Secretariado el 3 de mayo de 2005. Los Peticionarios de referencia aseveren que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 79-83 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y de los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) al autorizar los impactos ambientales de la construcción y operación, por parte de Chevron Texaco de

México, S.A. de C.V. (la “Promovente”), de una terminal de regasificación de gas natural licuado en las proximidades de las Islas Coronado, costa afuera del estado de Baja California. La principal aseveración de los Peticionarios es que no debió haberse autorizado que la terminal se ubicara a 600 metros de la Isla Coronado Sur, porque llevar a cabo el proyecto en este lugar producirá efectos irreversibles, no mitigables y no compensables en varias especies vulnerables, incluido el mérgulo de Xantus (*Synthliboramphus hypoleucus*), una especie en peligro de extinción.

En una determinación fechada el 2 de junio de 2005, el Secretariado decidió que la petición no proporcionaba información suficiente para permitir al Secretariado revisarla, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14(1)(c). El Secretariado notificó a los Peticionarios que tenían 30 días para volver a presentar la petición. El 7 de julio de 2005, los Peticionarios presentaron al Secretariado una petición revisada, acompañada de información suplementaria (la “información suplementaria”). Añadieron alegatos respecto de la supuesta falta de aplicación efectiva del artículo 78 de la LGEEPA, y de los artículos 34 y 35 de la LGEEPA en cuanto a la participación ciudadana y otros requerimientos para la evaluación del impacto ambiental del proyecto. Tomando en consideración la información suplementaria, el 30 de septiembre de 2005 el Secretariado solicitó a México una respuesta.

El 10 de enero de 2006, México respondió a la petición, haciendo notar que ésta se enfoca en el contenido de la manifestación de impacto ambiental preparada por la Promovente, sin tomar en cuenta la información adicional y complementaria entregada por la Promovente, ni tampoco los términos y condicionantes de la autorización emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Además, de acuerdo con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, México notificó al Secretariado que el asunto es materia de procedimientos administrativos pendientes de resolución.

Luego de revisar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado concluye que, para efectos del artículo 14(3)(a) del ACAAN, no existen recursos judiciales o administrativos pendientes de resolución que requieran o justifiquen la interrupción del trámite de la petición. También concluye que quedan abiertas cuestiones centrales sobre algunas de las aseveraciones hechas por los Peticionarios en cuanto a presuntas omisiones en el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto previo a su autorización. En particular, quedan abiertas cuestiones centrales acerca de si hubo una comparación de los impactos ambientales de las diferentes alternativas para ubicar la terminal costa afuera, y también respecto de las evaluaciones tanto del impacto ambiental del proyecto en el ecosistema de las Islas Coronado como de sus impactos acumulativos y sinérgicos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 de la LGEEPA. De igual manera, falta información sobre la evaluación y el análisis que hizo la Semarnat, de acuerdo con el artículo 35 de la LGEEPA, de la posibilidad de no autorizar el proyecto por causa de afectación a especies en peligro de extinción.

Por cuanto a las aseveraciones de los Peticionarios acerca de la falta de aplicación efectiva de las disposiciones del artículo 34 de la LGEEPA respecto de la participación ciudadana en la evaluación de los impactos ambientales del proyecto, el Secretariado ha determinado que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar información sobre cuestiones que permanecen abiertas en lo concerniente a la aplicación de ese artículo antes de que se autorizara el proyecto.

El Secretariado también recomienda la elaboración de un expediente de hechos en torno a cuestiones que permanecen abiertas respecto de la aplicación que la Semarnat hizo de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS al considerar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 de la LGEEPA, las opiniones en relación con el proyecto de dependencias especializadas en materia de flora y fauna silvestres.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN E INFORMACIÓN SUPLEMENTARIA

El 3 de mayo de 2005, el Center for Biological Diversity, Greenpeace México, Alfonso Aguirre, Shaye Wolf, American Bird Conservancy, Los Angeles Audubon Society, Pacific Environment and Resources Center y Wildcoast (los “Peticionarios”) presentaron la petición ante el Secretariado. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones de la LGEEPA y de la LGVS¹ al permitir la construcción de una terminal regasificadora de gas natural licuado (la “terminal” o el “proyecto”) cerca de las Islas Coronado, localizadas en el océano Pacífico, costa afuera del estado de Baja California, no lejos de la frontera estadounidense.

La terminal, según explican los Peticionarios, consistirá en una plataforma de aproximadamente 300 metros de largo que servirá 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 enviará gas natural hacia la costa del continente vía un gasoducto submarino.² Los Peticionarios afirman que 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.³

Los Peticionarios afirman que la terminal se ubicará en un área importante para la reproducción del ave marina mérgulo de Xantus (*Synthliboramphus hypoleucus*), especie en peligro de extinción de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-2001.⁴ La petición se enfoca en el daño al mérgulo de Xantus, pero los Peticionarios

¹ Petición, p. 1.

² *Ibid.*, p. 3.

³ *Ibid.*

⁴ Petición, p. 1.

aseveran que la terminal dañará también otras especies de las Islas Coronado,⁵ en particular especies endémicas terrestres y subespecies de animales y plantas únicas en el mundo, varias de ellas incluidas en la NOM-059-ECOL-2001.⁶ Señalan que las Islas Coronado fueron designadas como “Área de Importancia para la Conservación de las Aves” y “Región Marítima Prioritaria” por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).⁷ Además, afirman que la terminal se ubicará dentro un área natural protegida, y se refieren a un punto de acuerdo emitido en este sentido por el Congreso de la Unión en 2003.⁸

A decir de los Peticionarios, la terminal impactará a las especies de las islas en distintos niveles: la contaminación por luz artificial de la terminal y de los tanques; el riesgo de una explosión catastrófica; el hostigamiento directo por 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 las islas; y la toma, desinfección y descarga diaria de 188,000,000 galones [711,657,420 litros] de agua de mar tratada con cloro.⁹

Los Peticionarios aseveran que la Semarnat autorizó la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto el 15 de septiembre de 2004.¹⁰ Afirman que al autorizar el proyecto, la Semarnat incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 78 a 83 de la LGEEPA,¹¹ así como de los principios listados en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS, mismos que, señalan los Peticionarios, las autoridades deben observar en la formulación y la conducción de la política nacional en materia de vida silvestre.¹²

Según los Peticionarios, México está omitiendo aplicar varios de los criterios y medidas que se listan en el artículo 79 de la LGEEPA y que deben considerarse para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre: 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; 5) el fomento de la investigación de la fauna silvestre con el objeto de conocer su valor genético, científico y potencial económico, y 7) el fomento y desarrollo de la investigación de la fauna y flora silvestre, y de los materiales genéticos, con el objeto de conocer su valor científico, ambiental, económico y estratégico para la Nación.¹³

⁵ *Ibid.*, p. 1.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁹ *Ibid.*, pp. 3-7.

¹⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹¹ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹² *Ibid.*, pp. 8-12.

¹³ *Ibid.*, pp. 8-10.

Los Peticionarios afirman que México está omitiendo aplicar los siguientes principios que se listan en el artículo 5 de la LGVS, que las autoridades competentes en materia de formulación y conducción de la política nacional en materia de vida silvestre deben prever:

- 1) La conservación de la diversidad genética, así como la protección, restauración y manejo integral de los hábitats naturales, como factores principales para la conservación y recuperación de las especies silvestres.
- 2) Las medidas preventivas para el mantenimiento de las condiciones que propician la evolución, viabilidad y continuidad de los ecosistemas, hábitats y poblaciones en sus entornos naturales. En ningún caso la falta de certeza científica se podrá argumentar como justificación para postergar la adopción de medidas eficaces para la conservación y manejo integral de la vida silvestre y su hábitat.
- 3) La aplicación del conocimiento científico, técnico y tradicional disponible, como base para el desarrollo de las actividades relacionadas con la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.¹⁴

Los Peticionarios también aseveran que el gobierno de México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación al haber autorizado una MIA insuficiente para la terminal.¹⁵ Los Peticionarios aseguran que, si bien es cierto que la MIA contempla los efectos del ruido y la turbiedad ocasionados por la construcción y operación de la terminal, las actividades de los tanques, los derrames de aceite y la descarga de aguas tratadas con cloro, concluye de forma incorrecta que estos efectos sobre las aves marinas, mamíferos acuáticos y demás biodiversidad marina no serán significativos. Aseveran que existen contradicciones entre diferentes apartados de la MIA y que uno de sus capítulos se basa en su totalidad en un análisis de impactos de un proyecto de terminal terrestre de gas natural licuado y, por consiguiente, no se contempló el impacto a especies marinas o fauna silvestre de islas.¹⁶

De acuerdo con los Peticionarios, en julio de 2003, el Congreso de la Unión de México emitió un punto de acuerdo por el que se promovió que las autoridades federales decretaran un área natural protegida que incluyera las Islas Coronado y, por tanto, afirman que la MIA de la terminal es incorrecta al aseverar que “no existe evidencia de que las Islas Coronado hayan sido declaradas como área natural protegida o de que estén en el proceso de ser declaradas como tales”.¹⁷

¹⁴ *Ibid.*, pp. 11-12.

¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 14.

El 2 de junio de 2005, el Secretariado emitió una determinación por la que otorgó a los Peticionarios un periodo de 30 días para entregar información adicional que sustentara sus aseveraciones y para identificar las disposiciones legislativas en las cuales se basan las afirmaciones respecto de la MIA elaborada para el proyecto. Los Peticionarios entregaron información suplementaria el 6 de julio de 2005. El Secretariado determinó que un anexo de la información suplementaria en el que se exponen las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 34 y 35 de la LGEEPA en lo relativo al proyecto, ofrece sustento para las afirmaciones de los Peticionarios sobre la supuesta insuficiencia de la MIA.

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 34, el cual lista obligaciones relativas a la difusión de información y consulta pública en torno a los proyectos sujetos al procedimiento de evaluación de los impactos ambientales, en que: 1) la Promovente publicó un extracto del proyecto fuera del plazo previsto por la Ley; 2) la Semarnat supuestamente no puso a disposición de la ciudadanía la información adicional y complementaria que la Promovente había entregado a dicha dependencia,¹⁸ y 3) la Semarnat supuestamente omitió considerar debidamente las opiniones e informes técnicos entregados por miembros del público.¹⁹ La información suplementaria viene acompañada de un documento del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos²⁰ que, según afirman los Peticionarios, “abordaba las graves amenazas que la terminal representaba para el mérgulo de Xantus”.²¹

¹⁸ Información suplementaria, anexo 4, p. 8.

¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

²⁰ Estados Unidos de América, Department of the Interior, Fish and Wildlife Service, 50 CFR 17, “Endangered and Threatened Wildlife and Plants: Review of Native Species That Are Candidates or Proposed for Listing as Endangered or Threatened; Annual Notice of Findings on Resubmitted Petitions; Annual Description of Progress on Listing Actions” [Plantas y animales silvestres en peligro: Análisis de las especies nativas que son candidatas o se proponen para su inclusión en las listas de especies en peligro o amenazadas; Aviso anual sobre resultados de peticiones presentadas de nuevo; Descripción anual de avances en las acciones para la inclusión en listas], en *Federal Register*, vol. 70, núm. 90, miércoles 11 de mayo de 2005, Proposed Rules, pp. 24870-24877: “Mérgulo de Xantus: [...] Pese a las medidas tomadas para enfrentar algunas de las amenazas para esta especie, una reciente propuesta de ChevronTexaco Corporation de construir una planta de gas natural licuado a 600 metros de la costa de las Islas Los Coronados [*sic*] en Baja California, México, representa una amenaza para la supervivencia del mérgulo de Xantus. Las Islas Los Coronados [*sic*] albergan la mayor población reproductora de esta especie de la que se tiene noticia en el mundo. La construcción y la operación de la planta de gas natural licuado que se propone en las Islas Los Coronados [*sic*] aumentaría los niveles de perturbación para el mérgulo de Xantus. Las fuentes de perturbación incluyen: 1) la iluminación brillante en la noche tanto de la planta como de los buques tanque; 2) el ruido de la planta; 3) el ruido de los helicópteros que visiten la planta; 4) la llegada y salida de buques tanque, y 5) otros buques para transporte de personal y suministros. Estos factores causarían un grave impacto en la población de mérgulos de Xantus de las islas y, en conjunto, la perturbación acumulada que ocasionaría la planta propuesta tendría consecuencias negativas considerables para esa colonia de aves. Asimismo, existen impactos en potencia en la disponibilidad de presas para el mérgulo de Xantus, a causa de la mayor cloración del agua de mar provocada por esta planta. Las aguas oceánicas que rodean las Islas Los Coronados [*sic*] son muy productivas y constituyen zonas de alimentación muy importantes para las aves marinas en anidación, migrantes o en invernación, como el mérgulo de Xantus. La pérdida de grandes cantidades de presas podría perjudicar a las aves marinas que dependen de las Islas Los Coronados [*sic*] para alimentarse en varias épocas del año. La degradación de la

Respecto a la aseveración de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 34 y 35 de la LGEEPA, los Peticionarios incorporan a la petición los argumentos de uno de los recursos de revisión contra la aprobación de la terminal, interpuesto el 7 de octubre de 2004 por Alfonso Aguirre Muñoz y el Grupo de Ecología y Conservación de Islas.²² El recurso de revisión contiene las siguientes afirmaciones:

1. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (la “DGIRA”) de la Semarnat no consideró seriamente la petición presentada por Aguirre Muñoz y el Grupo de Ecología y Conservación de Islas (los “Recurrentes”) durante el proceso de consulta pública para el proyecto.²³ Por ejemplo, la DGIRA indicó que la petición no estaba fechada, cuando en realidad la fecha aparecía en la última página.²⁴ Además, en respuesta a la afirmación de que la MIA original contenía una descripción de proyecto correspondiente a un proyecto terrestre distinto, la DGIRA hizo referencia a la segunda versión de la MIA y señaló la ausencia de dicha descripción (negando con ello la afirmación de los Recurrentes de que la Promovente había presentado antes — y difundido públicamente— una versión diferente de la MIA).²⁵
2. La DGIRA admitió que la MIA presentada por la Promovente era insuficiente, pero afirmó que las deficiencias de la MIA se corrigieron en la información adicional y complementaria que la Promovente presentó ante ese órgano.²⁶ De acuerdo con los Recurrentes, nunca se comunicó a la ciudadanía que la DGIRA había recibido tal información, ni tampoco ésta se incluyó en el expediente público, lo que violó el derecho de la ciudadanía a ser consultada y participar en la evaluación del proyecto.²⁷
3. La DGIRA se negó a considerar información adicional acerca del riesgo de una explosión derivado del proyecto.²⁸
4. La DGIRA criticó a los Recurrentes por considerar las Islas Coronado en conjunto, en vez de centrarse en la Isla Coronado Sur.²⁹ Los Recurrentes sostuvieron que la razón

calidad del agua alrededor de las Islas Los Coronados [*sic*] también puede ser una consecuencia de este proyecto, por ejemplo, a causa del proceso de cloración del agua de mar. Un derrame de gas de la planta o de una tubería podría tener efectos negativos considerables en el mérgulo de Xantus. En vista de las amenazas ahora inminentes de la planta de gas natural licuado que se propone, cambiamos el número de prioridad de esta especie en la lista de 5 a 2.” Aviso publicado de conformidad con la Ley de Especies en Peligro de Extinción [*Endangered Species Act*], 16 U.S.C. 1531 *et seq.*

²¹ Información suplementaria, anexo 4, p. 1.

²² *Ibid.*, anexos 4 y 5.

²³ *Ibid.*, anexo 5, p. 3.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 4.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, pp. 5, 11.

para considerar al archipiélago en su conjunto era que los procesos ecológicos de la islas son similares e interdependientes.³⁰

5. La DGIRA sobrestimó la degradación en la Isla Coronado Sur con anterioridad al proyecto.³¹
6. Resulta incongruente que aun cuando el Congreso —con apoyo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp)— estaba trabajando para declarar el archipiélago de las Islas Coronado como área natural protegida ya desde antes de que la Promovente solicitará la aprobación del proyecto, el ejecutivo federal haya aprobado el proyecto a pesar de sus graves riesgos ambientales.³²
7. La DGIRA se equivoca al afirmar que el proyecto no tendrá efectos directos en las especies reguladas en la NOM-059-SEMARNAT-2001 puesto que no prevé la realización de actividades en la Isla Coronado Sur.³³ Los Recurrentes mencionan la muerte por colisión como un ejemplo de efecto directo.³⁴ Sostienen que está bien documentado que las aves nocturnas viajan a distancias de hasta 100 km de las islas en busca de alimento y se sienten atraídas por las estructuras iluminadas, lo que ocasiona colisiones mortales.³⁵
8. El error más grave cometido por la DGIRA en el análisis de las objeciones de los Recurrentes al Proyecto ha sido desestimar sin deliberación alguna sus afirmaciones sobre los efectos adversos relacionados con la construcción y operación de la terminal por no estar sustentadas en documentos técnicos o científicos.³⁶ De acuerdo con los Recurrentes:

[u]na búsqueda mínima le hubiera permitido a la DGIRA encontrar con certeza respaldo para documentar los riesgos señalados, en lugar de negarlos de antemano con argumentos fáciles y de forma, en contra de su propio mandato.³⁷

Y agregan:

En su resolución, una crítica de la DGIRA hacia las razones de los ciudadanos para emitir una resolución negativa, fue la “falta de evidencias técnicas y/o documentos científicos”, en lo que se ampara la DGIRA sin hacer ningún esfuerzo para comprobar la validez de tales razones. Así, una inconsistencia mayúscula es que personal de **la propia DGIRA realizó una visita de sólo dos días** para “contar con mayores elementos técnicos para la evaluación y dictaminación del proyecto”. **Ningún profesional serio del área ambiental diría que dos días son suficientes para obtener información robusta sobre todos los aspectos que hay**

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, pp. 5-6, 9-10.

³² *Ibid.*, pp. 6-7.

³³ *Ibid.*, p. 7.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

que tomar en cuenta para la evaluación de un proyecto como éste [negritas y subrayado en el original].³⁸

Asimismo, señalan que en 2002, la Semarnat otorgó a su organización el Reconocimiento Dr. Enrique Beltrán Castillo a la Conservación de la Naturaleza por su labor y sus logros en la conservación de la naturaleza de México, lo cual da peso a su opinión sobre el proyecto.³⁹

9. La Promovente incumplió el artículo 34 de la LGEEPA al difundir la descripción del proyecto en los periódicos locales con dos semanas de retraso y al tratarse de una descripción elaborada con objeto de evitar críticas negativas al proyecto y en la que se subestimaba la importancia biológica y ecológica del archipiélago.⁴⁰
10. La DGIRA se negó a considerar materiales presentados por los Recurrentes si estos materiales estaban en inglés; sin embargo, la MIA presentada por la Promovente y aceptada por la DGIRA contenía 54 páginas de información escrita en inglés.⁴¹

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE MÉXICO

El Secretariado recibió la respuesta de México a la petición el 10 de enero de 2006. En la respuesta, México asevera que en la petición no se toman en cuenta los requerimientos, condicionantes y medidas de mitigación impuestas por México al aprobar el proyecto. Señala que el cumplimiento de estos requerimientos, condicionantes y medidas de mitigación deberá comprobarse a través de un programa de seguimiento de la calidad ambiental y estará amparado por una garantía que la Promovente deberá obtener.⁴² México presenta información sobre la manera en que la autoridad ambiental tomó en cuenta los asuntos planteados en la petición al autorizar el proyecto.⁴³ De acuerdo con la respuesta de México, los estudios, programas y restricciones impuestos a la Promovente demuestran que al aprobar el proyecto la autoridad ambiental valoró perfectamente todos los asuntos identificados por los Peticionarios.⁴⁴

México afirma también que, de acuerdo con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, la petición debe darse por concluida dados los recursos pendientes de solventarse y solicita al Secretariado que mantenga como confidenciales los expedientes relacionados con tales procedimientos.⁴⁵

³⁸ *Ibid.*, p. 10.

³⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁴¹ *Ibid.*, p. 10.

⁴² Respuesta, pp. 37 *et seq.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, las páginas 47 y 61 de la respuesta.

⁴⁵ Respuesta, apartado I.1, “Existencia de procedimientos administrativos pendientes de resolver”, pp. 4-13.

México asevera que la petición se basa exclusivamente en la interpretación y comentarios que los Peticionarios realizaron sólo respecto de la MIA, y no considera que ésta se halla sujeta a autorización, y que al emitir dicha autorización la Semarnat está facultada para establecer condiciones y requerimientos a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de un proyecto sobre el medio ambiente.⁴⁶ México también señala que la aprobación del proyecto se basó no únicamente en la MIA, sino también en un estudio de riesgo (el “estudio de riesgo”), además de información adicional e información complementaria entregadas por la Promovente.⁴⁷

México afirma que varias de las objeciones a la MIA incluidas en la Petición constituyen consideraciones personales, carentes de sustento científico.⁴⁸ En cuanto al alegato de que la terminal se ubicará dentro de un área natural protegida, México asevera que al momento de autorizarse el proyecto no había habido tal declaración.⁴⁹ Por lo que se refiere a efectos sobre aves marinas nocturnas por la iluminación artificial, la respuesta señala que la autorización de impacto ambiental contiene una serie de condicionantes que obligan a la Promovente a sustentar la selección de luminarias y seleccionar la opción con menor impacto en la conducta de las aves. Asimismo, México subraya que se dejó abierta la posibilidad de “ampliar el alcance de la resolución en cuanto a la autorización o negar la realización de actividades nocturnas del proyecto”.⁵⁰

Respecto del riesgo de una explosión catastrófica, México señala que no obstante que en el estudio llevado a cabo por la Promovente se indica que se trata de un evento que difícilmente puede presentarse, la Semarnat tuvo en cuenta la remota posibilidad de que se presentase un evento catastrófico y estableció como parte de las obligaciones de la Promovente que ésta considere un plan de respuesta ambiental, con el objetivo de compensar, prevenir o minimizar el daño ambiental hacia las diferentes especies.⁵¹

México rebate la conclusión de los Peticionarios de que la operación del proyecto probablemente ahuyentará a las aves marinas, señalando que en la MIA incluso se precisa que no habrá pérdida en el hábitat de las mismas y que las aves marinas no se verán perjudicadas porque evitarán el área afectada.⁵² México señala que, no obstante, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente, se impuso a la Promovente la condición de cumplir con todas las medidas propuestas en la MIA, la información adicional y la información complementaria, así como obtener la Licencia Ambiental Única y realizar un programa para la prevención de accidentes y un programa de seguimiento de la calidad ambiental, además de realizar un programa de

⁴⁶ Respuesta, pp. 37-38.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 41.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 44-47.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 47-52.

⁵² *Ibid.*, pp. 52-54.

protección y conservación de la biodiversidad de la zona.⁵³ México también subraya que en la autorización de impacto ambiental (la “AIA”),⁵⁴ se impusieron restricciones al proyecto, entre otras el arribo y desembarco a cualquiera de las Islas Coronado, salvo en casos de emergencia previstos por la Ley; los sobrevuelos de helicópteros o cualquier otra aeronave asociada con el proyecto sobre las Islas Coronado, y la inducción o introducción de fauna exótica en las islas.⁵⁵ México recuerda que también se impusieron otras medidas de mitigación, como la exigencia de cumplir con las guías del Banco Mundial en materia de aguas residuales y establecer un programa de monitoreo para la descarga de agua de mar; la selección del sitio para la terminal y la ruta del gasoducto a manera de evitar afloramientos rocosos; la prohibición de descarga de agua de lastre dentro de aguas mexicanas, y la programación de actividades de operación de la terminal tomando en cuenta las temporadas en que la abundancia de mamíferos marinos sea alta.⁵⁶

En cuanto al riesgo de un derrame petrolero de los buques tanque, México afirma que los Peticionarios omiten considerar que la Promovente deberá someter a consideración de la Semarnat un plan de respuesta a emergencias, además de cumplir con lo propuesto en los diversos documentos entregados a la Semarnat y someterse a una auditoría ambiental.⁵⁷

En lo concerniente al riesgo de introducción de ratas en las islas, México manifiesta que los Peticionarios no aportan pruebas de que las islas estén libres de cualquier fauna exótica, y recuerda que la AIA prohíbe la introducción de fauna exótica en las islas.⁵⁸

Por lo que se refiere a las emisiones al mar de agua tratada con cloro, México afirma que la MIA no provee sustento para la aseveración de los Peticionarios de que la terminal descargará al mar 711.6 millones de litros diarios de agua clorada; que las medidas de descarga serán, incluso, menores que las establecidas por lineamientos del Banco Mundial para concentraciones de cloro residual en el punto de descarga en mar; que de acuerdo con la AIA, las aguas residuales derivadas de las pruebas hidrostáticas deberán ser neutralizadas, eliminando el biocida previo a su descarga en el mar, y que el seguimiento del efecto del agua residual en la biota marina formará parte del programa de seguimiento de la calidad ambiental.⁵⁹

México también aborda lo que se dice en la petición sobre sus supuestas omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 78-83 de la LGEEPA y del artículo 5 de la LGVS. En alusión al artículo 78 de la LGEEPA, México afirma que como parte de las condicionantes de la AIA del proyecto, la Promovente debe elaborar un programa de

⁵³ *Ibid.*, pp. 54-56.

⁵⁴ Emitida por la Semarnat el 1 de julio de 2004 conforme al oficio núm. S.G.P.A./DGIRA.DEI.1536.04.

⁵⁵ Respuesta, p. 56.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 57-58.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 58-61.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 62-64.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 64-66.

protección y conservación de la biodiversidad de las Islas Coronado.⁶⁰ Afirma que los artículos 78 Bis, 78 Bis 1, los criterios del artículo 79, y los artículos 80, 82 y 83 de la LGEEPA no se aplican al caso,⁶¹ y señala también que la petición no contiene aseveraciones en cuanto a la aplicación de los artículos 80-83 de la LGEEPA.⁶² No obstante, México subraya que la AIA del proyecto demuestra que sí se han considerado los criterios del artículo 79. Así, se requirió a la Promovente cumplir con todas las medidas de prevención, control, mitigación, restauración y compensación propuestas en la MIA, además de los términos y las condicionantes establecidas en la AIA. Se trata de las restricciones establecidas en la AIA, y de las obligaciones en cuanto a elaborar un programa de seguimiento de la calidad ambiental y un programa de compensación; establecer mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre las autoridades involucradas en la materia, instancias municipales, instituciones académicas y grupos sociales en materia ambiental; así como obtener una garantía que ampara el debido cumplimiento de los términos y condicionantes de la AIA.⁶³ En cuanto al artículo 5 de la LGVS, México afirma que, de acuerdo con la AIA, la Promovente tiene la obligación de proveer una justificación técnico-científica para sustentar el tipo de luminaria o fuente luminosa a utilizar en las instalaciones del proyecto, debiendo seleccionar la que menos afecte la conducta de las aves.⁶⁴

Por último, México plantea que los artículos 34 y 35 de la LGEEPA no fueron citados expresamente por los Peticionarios en la petición y que, en ésta, los Peticionarios no hacen aseveraciones respecto de dichos artículos.⁶⁵

IV. ANÁLISIS

El Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar información adicional respecto de la aseveración de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al autorizar el proyecto conforme al artículo 35 de la LGEEPA. A continuación, el Secretariado expone en primer lugar los motivos por los que el artículo 14(3)(a) del ACAAN no obliga a concluir el proceso de la petición. Luego presenta sus motivos para considerar que se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

A. Procesos judiciales y administrativos pendientes de resolución

En su respuesta a la petición, México sostiene que existen seis recursos de revisión pendientes de resolverse interpuestos en contra de la AIA del proyecto, y que, por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14(3)(a) del ACAAN, la petición

⁶⁰ *Ibid.*, p. 67.

⁶¹ *Ibid.*, p. 68.

⁶² *Ibid.*, p. 77.

⁶³ *Ibid.*, pp. 70-75.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 85.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 87.

debe darse por concluida.⁶⁶ El Secretariado ha determinado que no se trata de procedimientos pendientes de resolución para efectos del artículo 14(3)(a) del ACAAN, y a continuación expone sus motivos.

En el artículo 14(3)(a) se establece que el Secretariado no debe continuar con un asunto planteado en una petición que también esté sujeto a un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución. En el artículo 45(3)(a) del ACAAN se estipula que, para los efectos del artículo 14(3), un “procedimiento judicial o administrativo” significa:

una actuación judicial, cuasi judicial 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; [...]

Así pues, un procedimiento administrativo es una actuación administrativa realizada por una Parte —no por un apelante o recurrente— de manera oportuna y conforme a su legislación.

En su respuesta, México identifica seis recursos de revisión interpuestos por diferentes personas y organizaciones (incluido uno de los Peticionarios) en términos del artículo 176 de la LGEEPA en contra de la resolución de la Semarnat de septiembre de 2004 para autorizar la terminal.⁶⁷ Cinco de estos recursos fueron interpuestos en octubre de 2004, en tanto que el último tiene fecha de mayo de 2005.⁶⁸ Tratándose del mismo asunto en cada recurso, la Semarnat los acumuló.⁶⁹

De acuerdo con la LGEEPA, el recurso de revisión se interpone directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada; ésta, a su vez, debe turnarlo a su superior jerárquico para su resolución definitiva.⁷⁰ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA),⁷¹ cuyas disposiciones se aplican de manera supletoria a las de la LGEEPA,⁷² prevé que no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia resuelva lo que corresponda.⁷³ Trascurrido este plazo, se entenderá la resolución en sentido negativo al recurrente.⁷⁴

⁶⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 4-7. Respecto de los recursos 130/2004, 131/2004 y 132/2004, la respuesta señala que fueron interpuestos el 7 de octubre de 2005, pero en realidad la fecha de interposición fue el 7 de octubre de 2004.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁰ LGEEPA, artículo 176.

⁷¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 4 de agosto de 1994.

⁷² LFPA, artículo 2.

⁷³ *Ibid.*, artículo 17.

⁷⁴ *Ibid.*

En su respuesta a la petición, México expuso que, de acuerdo con el artículo 94 de la LFPA, el recurrente puede esperar la resolución expresa o, transcurrido el plazo de tres meses en el que se debe emitir una resolución, impugnar en cualquier momento la negación implícita de la apelación.⁷⁵ Según México, visto que los Recurrentes todavía podrían impugnar la presunta confirmación de la AIA, los procedimientos acumulados que se presentaron en octubre de 2004 y mayo de 2005 todavía están pendientes.

El artículo 45(3)(a) del ACAAN no obliga a dar por terminado el proceso de una petición en estas circunstancias. México afirma que, a pesar de la expiración del periodo de tres meses para resolver los recursos, la Semarnat los sigue considerando.⁷⁶ Aunque la Semarnat esté “en el proceso de emitir una resolución administrativa”, el procedimiento ya no es oportuno, para efectos del artículo 45(3)(a). Como se señaló antes, las resoluciones administrativas se han de emitir dentro de los tres meses siguientes a la interposición de un recurso de revisión. Si la autoridad no actúa, la ley llena el vacío jurídico al establecer que el asunto se presume resuelto en contra del recurrente. Para efectos del ACAAN, una vez vencido el plazo previsto por la legislación mexicana para que la autoridad actúe, cualquier actuación ulterior realizada por la Parte a solicitud del recurrente, aun cuando pudiera ser conforme a la legislación mexicana, no se considerará oportuna. Por no tratarse de una actuación oportuna, el procedimiento no corresponde al significado del artículo 45(3)(a) del ACAAN y, por lo tanto, no puede ser un procedimiento administrativo pendiente de resolución para efectos del artículo 14(3)(a).

México afirma que en vista de la falta de una resolución explícita, en contraposición a una implícita, de los recursos de revisión, el procedimiento de recopilación de información para un expediente de hechos se vería afectado, porque —al amparo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental— la información relacionada con el recurso de revisión acumulado se debe mantener reservada.⁷⁷ El Secretariado no cuenta con información que indique que se está procediendo activamente con los recursos y señala que México podría eliminar esta preocupación emitiendo una resolución sobre el recurso, que si bien no se ha resuelto explícitamente, ya lleva dos años pendiente y, jurídicamente, se considera resuelto en contra de los Recurrentes.⁷⁸ El Secretariado considera que la posibilidad de que la recopilación de información se vea afectada es limitada, dado que ya han transcurrido más de dos años desde que se presentaron los primeros recursos y más de dieciocho meses desde que se presentó el último.

⁷⁵ Respuesta, p. 8.

⁷⁶ De hecho, en abril de 2005, cuando la Semarnat consolidó los cinco primeros recursos, ya había vencido el plazo de tres meses conforme al artículo 17 de la LFPA.

⁷⁷ Respuesta, pp. 12-13.

⁷⁸ El Secretariado hace notar que el artículo 7 del ACAAN prevé, *inter alia*, que cada una de las Partes garantizará que los procedimientos administrativos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.

B. Se amerita la elaboración de un expediente de hechos

Tras haber revisado la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos en relación con las aseveraciones contenidas en la petición respecto de la autorización del proyecto. El Secretariado considera que permanecen abiertas cuestiones centrales relativas a la aplicación, por parte de la DGIRA, de varios requisitos de los artículos 34 y 35 de la LGEEPA en lo que concierne a la evaluación de los impactos ambientales y la consulta ciudadana antes de que la Semarnat tomara la decisión de autorizar los impactos ambientales del proyecto en el lugar seleccionado por la Promovente. En lo que respecta a la manera en que la Semarnat condicionó su aprobación del proyecto, esta información es relevante para aclarar aspectos de la evaluación que la DGIRA llevó a cabo, conforme al artículo 35 de la LGEEPA, antes de autorizar el proyecto.

Por cuanto a los artículos 78-83 de la LGEEPA y el artículo 5 de la LGVS, el Secretariado considera que los alegatos planteados por los Peticionarios en la petición deben considerarse dentro del marco más específico que provee la LGEEPA para la autorización de los impactos ambientales de proyectos. Asimismo, el artículo 35 de la LGEEPA prevé que para la autorización de obras y actividades a las que se aplica el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, la Semarnat se sujetará a lo que establecen varios ordenamientos y “las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables”. De acuerdo con lo anterior, el Secretariado recomienda la elaboración de un expediente de hechos para recopilar información adicional sobre la consideración, por parte de la DGIRA, de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y de los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS, al valorar las opiniones técnicas de dependencias especializadas en la conservación de la flora y fauna silvestre. A continuación se exponen los motivos del Secretariado.

1. Supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA al aceptar una MIA insuficiente y no evaluar los posibles efectos del proyecto en el ecosistema de las Islas Coronado

Los Peticionarios sostienen que la Promovente y la Semarnat incurrieron en omisiones al no evaluar, desde una perspectiva ambiental, otras ubicaciones para el proyecto; al no considerar los posibles impactos del proyecto en el ecosistema del archipiélago en su conjunto, y al no considerar los efectos acumulativos y sinérgicos.

(i) Criterios ambientales para evaluar otras ubicaciones para la terminal

Los Peticionarios afirman que la MIA no consideró las posibles alternativas para ubicar el proyecto, desde la perspectiva de los impactos ambientales, según se establece en el artículo II.3.2.2 (“Sitios o trayectorias alternativas”) de la guía de la Semarnat para la

preparación de la MIA.⁷⁹ Como prueba de esta afirmación, citan la Autorización, en donde la DGIRA establece:

Que aun y cuando la información presentada en la MIA presentaba insuficiencias con respecto a los criterios y justificación de las metodologías empleadas en la evaluación e identificación de impactos ambientales, esta DGIRA solicitó información adicional a la promovente quien subsanó dichas insuficiencias conforme a lo indicado en el resultando número XXXVI del presente ocurso. [...] Asimismo, cabe aclarar que en la información adicional y complementaria se presentaron las alternativas que evaluó la promovente con el fin de justificar el porqué de la ubicación de la TGNL en las cercanías de la isla Coronado Sur es la más viable en comparación con otros sitios que fueron analizados por la promovente.⁸⁰

Los Peticionarios declaran que la Semarnat nunca emitió un aviso público sobre la recepción de información adicional e información complementaria, y nunca incluyó tal información en el archivo público, como lo exige la fracción I del artículo 25 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental⁸¹ (REIA).⁸² Los Peticionarios afirman:

De acuerdo a estos párrafos, la información adicional y complementaria representó aparentemente una pieza clave para la definición de la resolución positiva por parte de la DGIRA. Por lo tanto, el hecho de que dicha información no haya sido anunciada ni puesta a disposición del público constituye una limitación grave al derecho que tiene la sociedad civil de participar en el proceso de evaluación del proyecto. Es absurdo que fallas tan graves en la MIA, como la no atención al principio precautorio y la no justificación de la ubicación del proyecto, hayan sido totalmente corregidas en una información adicional y complementaria que nunca se dio a conocer.⁸³

El Secretariado revisó la MIA, el Estudio de Riesgo correspondiente⁸⁴ y la información adicional proporcionada por la Promovente a solicitud de la Semarnat (la “información adicional”) para determinar cómo decidió la Promovente la ubicación de la terminal.

De la MIA, se desprende que la Promovente consideró la posibilidad de ubicar la terminal en la costa de Baja California, pero que optó por un proyecto costa afuera tras haber analizado las políticas adoptadas en el marco del programa de ordenamiento ecológico de la región costera.⁸⁵ Respecto de este programa, la MIA menciona:

⁷⁹ *Guía para elaborar la manifestación de impacto ambiental* (formulario regional para proyectos petroleros), publicada por la Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, dependencia de la anterior Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (sin fecha), p. 6.

⁸⁰ Información suplementaria, anexo 5, p. 4.

⁸¹ Publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 2000.

⁸² Información suplementaria, anexo 5, p. 4.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Véase el artículo 30 de la LGEEPA: “Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente”.

⁸⁵ “De conformidad con el artículo 37 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (LDUEBC), el Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada (Cocotren) es considerado un programa regional. Preparado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de acuerdo al artículo 38 de la LDUEBC, este programa está

El Cocotren representa un importantísimo instrumento de planeación en cuanto a usos de suelo se refiere, en vistas de un desarrollo urbano consistente entre los municipios de Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada. Además, durante el proceso de decisión para el Proyecto fueron evaluados los requisitos e impactos al Cocotren con el fin de determinar la mejor ubicación del Proyecto.⁸⁶

En el Estudio de Riesgo, la Promovente menciona:

Funcionarios estatales y locales, y la comunidad local han presentado inquietudes sobre el impacto de una instalación terrestre de regasificación. El concepto de una instalación de regasificación en cualquier área de la costa de Baja California está siendo desafiado por la comunidad local.⁸⁷

De acuerdo con la información adicional, en la selección de un sitio costa afuera, la principal consideración de la Promovente parece haber sido la seguridad, y la segunda, la distancia para el transporte del gas en tierra firme.⁸⁸ Asimismo, construir la terminal a sotavento de la Isla Coronado Sur permite aprovechar el efecto rompeolas de la isla,

sujeto a las disposiciones contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo. El Cocotren se dirige a los temas turísticos y ambientales que cruzan el corredor costanero de estas tres ciudades, y es un instrumento de política para la planeación municipal. El Cocotren es un instrumento normativo que actualiza el programa preparado en 1995 (Cocotren).

El objetivo del Cocotren es coordinar la planificación sobre usos de suelo dentro y entre municipios con la finalidad de lograr un desarrollo urbano consistente y con ello el desarrollo de la región. Cocotren es un lineamiento a seguir cuando la planeación toma lugar. El espíritu de estas disposiciones legales es el de garantizar el desarrollo de políticas de manera uniforme dentro del territorio del estado de Baja California. Cocotren también tiene una función interregional. El corredor Tijuana-Ensenada puede ser considerado como parte del desarrollo urbano San Francisco-Los Ángeles-San Diego, que son zonas altamente urbanizadas e industrializadas. Este corredor forma parte de una serie de interrelaciones económicas y demográficas ubicadas en ambos lados de la frontera. El contexto internacional ha definido las actividades económicas de las comunidades que forman parte del Cocotren. El comercio internacional entre la frontera de Tijuana-San Diego continúa creciendo con el pasar del tiempo (Cocotren).

Cocotren reconoce que los usos potenciales del corredor son las actividades de turismo y otros sectores económicos interrelacionados, como: comercio, servicios, industria cinematográfica, artesanía, transporte turístico, gastronomía y actividades deportivas. Debido al valor ecológico de la región, el corredor es considerado como un lugar ideal para dichas actividades.

El Cocotren divide el territorio en 28 Unidades de Gestión Ambiental (UGA). Estas UGA son divididas tomando en consideración las características urbanas, de turismo, ambientales y físicas de la región. La figura 3.2 muestra el área de COCOTREN que comprende Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada.

CT de México realizó un estudio de factibilidad y varias investigaciones a fondo sobre el Cocotren y evaluó sus políticas. Como resultado de dichas evaluaciones y con el fin de minimizar los posibles impactos adversos al ambiente y la población, CT de México consideró conveniente y como una mejor alternativa la instalación del proyecto costa afuera.” Páginas 3-15 y 3-16 de la MIA.

⁸⁶ MIA, pp. 3-50.

⁸⁷ Estudio de riesgo, pp. 2-19.

⁸⁸ Información adicional, apartado 7.0, “Pronóstico ambiental”, p. 8 (marzo de 2004): “Se identificó un lugar muy específico que cumpliría con la sismicidad y otros requisitos de seguridad. Si el sitio estuviera localizado más cercano a la costa para ayudar a reducir la longitud y costo del gasoducto submarino, otros factores serían un riesgo, tales como el resguardo que provee la porción norte de la Isla Coronado Sur, la distancia de fallas existentes y el atraque y partida seguros de los buques tanque de GNL. Cuestiones como éstas, fueron consideradas al decidir la localización del sitio específico más seguro.”

al tiempo que la distancia hasta el sistema de interconexión en la costa no resulta demasiado larga (17 km).⁸⁹ En cuanto a la distancia entre la terminal y la isla (600 m), se estableció de forma que se aprovechara al máximo la protección de la isla contra el viento y simultáneamente se mantuviera el radio de seguridad requerido por las normas internacionales y los requerimientos de la Comisión Reguladora de Electricidad.⁹⁰

Al respecto, en el capítulo de la MIA sobre medidas de mitigación, la Promovente explica:

La identificación y evaluación de impactos dio como resultado que la Terminal GNL Mar Adentro de Baja California (el Proyecto) en general, tendrá impactos considerados como no significativos debido a las medidas de mitigación que se incorporaron en el diseño del Proyecto. Los procedimientos y medidas de mitigación incluidas desde la planeación y diseño del Proyecto para las etapas de construcción, operación y mantenimiento de la instalación, han contribuido a la generación de impactos considerados como no significativos durante el desarrollo del Proyecto. Estas medidas se presentan a continuación.

La principal medida de mitigación que se consideró para minimizar los impactos al medio ambiente y socioeconómico de la región es la de construir el Proyecto costa afuera. Se consideró que al construir y operar una instalación de regasificación en el Mar Territorial, costa afuera de Baja California:

- No se interpone con las consideraciones de uso de suelo en el Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada (Cocotren), que es de gran importancia para los habitantes de Baja California;
- No se requiere construir un rompeolas para la descarga segura de buques tanque de gas natural licuado (GNL). El área que se requiere para un rompeolas es mayor al área que ocupa la instalación costa afuera;
- No se requiere de construcción de un muelle, el cual podría cambiar las condiciones existentes en la costa;
- Respecto a las condiciones de seguridad, el Proyecto no se ubicará cerca de zonas industriales o habitacionales;
- No interfiere con actividades portuarias existentes y no creará nuevos puertos en la costa de Baja California.⁹¹

⁸⁹ Véase el subapartado 7.b del apartado 7.0, “Pronóstico ambiental”, de la información adicional (marzo de 2004).

⁹⁰ Véase el apartado 2.5, “Criterios de ubicación”, del estudio de riesgo, pp. 2-20. No obstante, en la información adicional, la Promovente nota que “[e]n el caso de un escenario catastrófico, el área afectada puede incluir también una porción de la Isla Coronado”. Véase el subapartado 9.b.7, “Actividades de restauración”, de la información adicional (marzo de 2004).

⁹¹ MIA, pp. 6-1.

De acuerdo con lo anterior, la Promovente consideró que ubicar el proyecto costa afuera constituía la principal medida de mitigación de los impactos ambientales y socioeconómicos del proyecto.

En opinión de los Peticionarios:

[Ello] reduce un ecosistema de gran valor ecológico al valor económico de un rompeolas, como si éste se tratara de una roca inerte, y no de un ecosistema activo y lleno de vida.⁹²

En la autorización de impacto ambiental del proyecto, la Semarnat menciona:

Dicha ubicación fue seleccionada, entre otros aspectos, por el amortiguamiento del oleaje que produce la presencia de la Isla Coronado Sur, lo cual permite que no se requiera alguna infraestructura adicional como serían los rompeolas, espigones o muelle que incrementarían el nivel de impactos ambientales en la zona.⁹³

En la información adicional, la Promovente menciona que llevó a cabo un estudio de selección conceptual para investigar alternativas de solución y ubicación para la instalación.⁹⁴ Asimismo, en junio de 2004, la Promovente entregó a la Semarnat información complementaria.⁹⁵ El Secretariado no obtuvo una copia de la misma,⁹⁶ que forma parte de la información en que la Semarnat basó su evaluación del proyecto.

El Secretariado ha analizado la petición a la luz de la respuesta de México y ha determinado que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar la información adicional —incluida la información antes referida— que se precisa para considerar los criterios ambientales aplicados en la evaluación de las ubicaciones alternativas costa afuera del proyecto, de acuerdo con lo previsto en el REIA y la guía publicada por la Semarnat al respecto.⁹⁷

⁹² Información suplementaria, anexo 7, p. 18.

⁹³ AIA, p. 66.

⁹⁴ Información adicional, apartado 7.0, “Pronóstico ambiental”, p. 10 (marzo de 2004).

⁹⁵ Véase la página 14 de la AIA: “XLV. Que el 7 de junio de 2004 fue recibido en esta DGIRA el escrito sin número fechado el día 2 del mismo mes y año, mediante el cual la Promovente remitió información complementaria, en alcance a la información adicional mediante el escrito sin número del 16 de marzo de 2004”.

⁹⁶ Solicitud de información conforme al artículo 21(1)(b) del ACAAN del 1 de mayo de 2006: correo electrónico de Katia Opalka, oficial jurídica, Secretariado de la CCA, a la Lic. Margarita Palafox, de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales (UCAI) de la Semarnat. El 30 de mayo de 2006, la UCAI envió al Secretariado el apartado 2 de la información adicional que, por casualidad, se intitula “Información complementaria”; sin embargo, no respondió a la solicitud del Secretariado, reiterada el mismo 30 de mayo de 2006, en cuanto a recibir una copia de la información complementaria que la Promovente entregó a la DGIRA en junio de 2004.

⁹⁷ Véanse los incisos II y VII del artículo 13 del REIA y el apartado II.3.2.2 de la *Guía para elaborar la manifestación de impacto ambiental*, modalidad regional de proyectos petroleros, publicada por la Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (sin fecha).

Lo anterior reviste aún más importancia si se toma en cuenta que, en la información adicional, la Promovente hizo valer los siguientes argumentos a favor de la autorización del sitio que estaba promoviendo para el proyecto:

Es del conocimiento común para la mayoría de los habitantes de Baja California y para las autoridades gubernamentales, que existe un interés especial por parte de compañías petroleras gaseras del extranjero de establecer una instalación para regasificación de GNL en esta área. Si Chevron Texaco de México (CT de México) no desarrolla este proyecto de instalación para regasificación costa afuera en Baja California, existirían por lo menos otras tres partes interesadas en desarrollar su propio proyecto y bajo esquemas muy diferentes. Los otros proyectos consideran una instalación en tierra que enfrentan mayores complejidades para combinar componentes marinos y costeros. Estas complejidades son traducidas en impacto ambiental y oposición social. En virtud de que los habitantes de Baja California están involucrados en los procedimientos de toma de decisiones y son bastante activistas sociales y ambientales, la mayoría se opone al desarrollo de instalaciones en la costa, principalmente por las inconsistencias con las designaciones para el uso de suelo y planeación de zonificación. Sin embargo, existe una gran necesidad de desarrollar un proyecto de regasificación en Baja California, y es muy probable que una de las muchas partes interesadas desarrolle su proyecto.

Si CT de México no tiene éxito para desarrollar el proyecto, entonces los habitantes de Baja California se enfrentarán al desarrollo de una instalación para regasificación en la costa con sus impactos ambientales y sociales asociados. Sin embargo, si se desarrolla el Proyecto de la Terminal GNL Mar Adentro de Baja California, los habitantes de Baja California tendrán mayor seguridad ya que la instalación estará localizada a 16 km de la costa y los impactos ambientales se consideran no significativos. Como resultado, los impactos residuales globales serían mayores si otra compañía tuviera la oportunidad de desarrollar su proyecto.⁹⁸

En síntesis, la elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recopilar información adicional sobre la evaluación ambiental de las opciones de localización del proyecto costa afuera, lo cual es necesario para sopesar la aplicación que la Semarnat hizo del artículo 35 de la LGEEPA al autorizar el proyecto.

(ii) Alcance de la evaluación ambiental

Los Peticionarios aseveran que, en relación con el alcance de la evaluación ambiental del proyecto, la DGIRA incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA al aceptar de la Promovente una MIA insuficiente⁹⁹ y al evaluar los impactos ambientales potenciales del proyecto sólo en lo que se refiere al sitio donde se ubicará la terminal y una parte de la Isla Coronado Sur, sin considerar todo el archipiélago.¹⁰⁰

El artículo 35 de la LGEEPA establece que para obtener la autorización en materia de impacto ambiental, un interesado debe presentar a la Semarnat una MIA, la cual deberá

⁹⁸ Información adicional, apartado 7.0, “Pronóstico ambiental”, p. 2 (marzo de 2004).

⁹⁹ Petición, p. 12.

¹⁰⁰ Véanse las páginas 12-13 de la petición y las páginas 5 y 11 del anexo 5 de la información suplementaria.

contener, como requisito mínimo, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que podrían resultar afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas.¹⁰¹ Además, el artículo 35 de la LGEEPA estipula lo siguiente:

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

En la MIA y en la información adicional, la Promovente concluye que el impacto ambiental de la construcción y operación de la terminal no será significativo porque los peces y las aves se alejarán del área de la terminal.¹⁰² Acerca de esta conclusión, los Peticionarios afirman: “La MIA yerra en cuanto a la consideración de la significación prevista de esta reacción de alejamiento en el contexto de las colonias de reproducción.”¹⁰³ De acuerdo con los Peticionarios, el ecosistema que se verá afectado por el proyecto engloba las cuatro Islas Coronado y las aguas que las rodean.¹⁰⁴

¹⁰¹ LGEEPA, artículo 30.

¹⁰² Véase, por ejemplo, la página 8 del apartado 4.0, “Impactos a los mamíferos marinos”, de la información adicional (marzo de 2004): “Las actividades descritas anteriormente tienen el potencial de impactar las especies enlistadas. Sin embargo, considerando que los mamíferos marinos cuentan con el instinto natural de evitar áreas que pueden perturbar sus actividades y que CT de México se asegurará de que se implementen las medidas de prevención y control, se considera que estos impactos son no significativos.” Información adicional, apartado 5.0, “Análisis de impacto ambiental”, p. 7 (marzo de 2004): “Los efectos biológicos adversos de la descarga del agua enfriada serán locales. Se anticipa que la mayor parte de las especies móviles se desplazarán lejos de la columna de agua enfriada, por lo que se esperan efectos adversos mínimos en especies marinas protegidas, controladas o de otro tipo.” Información adicional, apartado 5.0, “Análisis de impacto ambiental”, p. 22 (marzo de 2004): “Asimismo, se espera que los mamíferos marinos eviten el área que rodea la instalación durante su operación, debido al aumento de tráfico de embarcaciones, a la reducción de visibilidad, al hecho de que sus presas se alejan de la zona y al aumento de ruido. Por lo tanto, se reducirá la cantidad de mamíferos marinos y de aves en el entorno de la Instalación, implicando un menor número de especies que podrían verse afectadas por un derrame de combustible/aceite.” Información adicional, apartado 5.0, “Análisis de impacto ambiental”, p. 24 (marzo de 2004): “En el caso de un incendio o explosión, el accidente estaría limitado y controlado mediante el equipo y las medidas de seguridad y contra incendio mencionadas anteriormente. La Instalación está ubicada a aproximadamente 600 m de la Isla Coronado Sur, por lo tanto, no se espera que este tipo de accidentes tengan un efecto directo en la isla y en su flora y fauna. Los efectos indirectos como el humo, podrían alcanzar y afectar a la isla y a sus recursos naturales; sin embargo, estos efectos serían solamente de corto plazo. Respecto a los mamíferos marinos y a las aves, únicamente los que se encuentren presentes dentro o cerca del radio de afectación podrían sufrir el impacto en el momento del accidente. Se espera que los mamíferos marinos eviten el área que rodea la Instalación durante su operación, debido al aumento en el tránsito de embarcaciones, a la reducción de visibilidad, al hecho de que sus presas se alejan de la zona y al aumento de ruido. Por lo anterior, se espera una reducción en el número de mamíferos marinos y de aves que habitan la zona que rodea la Instalación durante la operación del Proyecto. Esto implica un menor número de especies que pudieran resultar afectadas por un incendio o explosión en la Instalación. Además, los efectos principales de un incendio o una explosión se darán en la superficie del agua. Esto disminuye el impacto a los mamíferos marinos y a la biota cercana a la Instalación en el momento del accidente. Por lo tanto, los impactos potenciales resultando de un incendio o explosión se consideran no significativos.”

¹⁰³ Petición, p. 13.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 2, 13.

En la petición, los Peticionarios afirman que la DGIRA incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA al considerar que el proyecto no tendría un efecto directo en especies reguladas por la NOM-059-ECOL-2001, debido a que ninguna obra o actividad inherente al proyecto sería realizada en la Isla Coronado Sur.¹⁰⁵ Los Peticionarios mencionan, como ejemplo de un impacto directo, la posibilidad de muerte por colisión de aves marinas nocturnas.¹⁰⁶ Según los Peticionarios, las aves marinas nocturnas que anidan en las Islas Coronado se alejan a más de 100 km de las islas en busca de alimento.¹⁰⁷ Los Peticionarios también afirman que habrá impactos por depredación en el mérgulo de Xantus, en caso de ocurrir en la construcción u operación de la terminal eventos que alejasen a los adultos de sus nidos.¹⁰⁸

En la AIA, la DGIRA explica que al no ubicarse la terminal en una de las Islas Coronado, sino más bien a una distancia de 600 m de la Isla Coronado Sur, el proyecto probablemente no tendrá efectos directos en las poblaciones de especies listadas en la NOM-059-ECOL-2001 que se encuentran en la Isla Coronado Sur.¹⁰⁹ México agrega que es importante considerar que el ecosistema de esa isla no presenta condiciones originales.¹¹⁰

Sobre las condiciones de la Isla Coronado Sur, la DGIRA hace la siguiente observación en la AIA, a propósito de la opinión vertida por la Dirección General de Ecología del gobierno del estado de Baja California, en la cual se menciona que el proyecto se ubicará en una zona de alto valor escénico y ecológico:

[...] aun y cuando bibliográficamente se ha considerado al archipiélago de las Islas Coronado como una zona de alto valor escénico y ecológico, cabe señalar que la Isla Coronado Sur no presenta condiciones ambientales prístinas, ya que la vegetación en el frente este de la Isla Coronado Sur ha sido alterada, observándose además fauna doméstica (perros y excretas de burros), dichas aseveraciones son con base en la visita realizada por el personal técnico de esta DGIRA.¹¹¹

En su respuesta a la petición, México señala que en la MIA, la Promovente concluyó, en cuanto a posibles impactos en aves marinas: “No habrá pérdida de hábitat como resultado de la construcción u operación de la Instalación; por consiguiente, no habrá impacto significativo en el hábitat de las aves. *Resultado: No Significativo*”.¹¹² Al respecto, en su respuesta, México afirma: “De lo anterior no se desprende, como mal afirman los peticionarios, que se ahuyente a las aves marinas, pues incluso se precisa

¹⁰⁵ Información suplementaria, anexo 5, p. 7.

¹⁰⁶ Petición, p. 5.

¹⁰⁷ Información suplementaria, anexo 5, p. 7.

¹⁰⁸ Véanse las páginas 5 y 6 de la petición.

¹⁰⁹ AIA, p. 13.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, p. 47

¹¹² Respuesta, p. 53.

que no habrá pérdida en el hábitat de las mismas, por lo que es inexacto lo aseverado por dichos peticionarios.” En su respuesta, México asevera asimismo que:

[...] es claro de todo lo ya señalado que el proyecto no va a tener por efecto erradicar al mérgulo de Xantus, especie que, además, se distribuye desde Canadá hasta México, y como los propios peticionarios afirman, existe en la Isla Benito y en el resto de las Islas Coronado y en la Isla Coronado Sur no hay evidencias de que se encuentren procesos extintivos [subrayado en el original].¹¹³

En su respuesta a la petición, México explica que al aprobar el proyecto en materia de impacto ambiental, condicionó la aprobación con el requerimiento de que la Promovente instrumentara un programa de protección y conservación de la biodiversidad de la zona mediante el cual, entre otras cosas, la Promovente realizaría estudios sobre la afectación potencial a las poblaciones de aves e identificaría medidas a aplicar para reducir los efectos negativos.¹¹⁴

Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado determinó que permanecen abiertas cuestiones centrales relativas a la aplicación, por parte de la Semarnat, del artículo 35 de la LGEEPA en relación con el requisito, ahí estipulado, de una evaluación de los efectos del proyecto en el ecosistema y sus componentes. La elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recabar información relevante que ahora falta, incluida la manera en que la Semarnat tomó en cuenta la disposición del artículo 35 de la LGEEPA que permite negar la autorización de un proyecto si éste afectará especies amenazadas o en peligro.¹¹⁵

(iii) La evaluación de los impactos acumulativos y sinérgicos

Los Peticionarios afirman que, contrario a lo establecido en el REIA,¹¹⁶ no hubo una evaluación de los impactos ambientales acumulativos del proyecto en el sistema ambiental regional.¹¹⁷ El REIA define impacto ambiental acumulativo como “el efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionado por la interacción con otros que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente”.¹¹⁸ Define impacto ambiental sinérgico como “aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone

¹¹³ *Ibid.*, p. 77.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 55.

¹¹⁵ El artículo 35 de la LGEEPA dispone, en parte: “Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá: [...] III. Negar la autorización solicitada, cuando: a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables; b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.”

¹¹⁶ REIA, artículo 13, fracciones II, III y V.

¹¹⁷ Información suplementaria, anexo 6, p. 20.

¹¹⁸ REIA, artículo 3, fracción VII.

una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente”.¹¹⁹

En la documentación entregada por los Peticionarios y por México en su respuesta a la petición, el Secretariado no encontró información sobre la forma en que se evaluaron los posibles impactos ambientales acumulativos y los impactos ambientales sinérgicos, en las Islas Coronado, de la construcción y operación de la terminal; es decir, el impacto en el ecosistema resultante de añadir esa nueva fuente de impactos a las ya existentes, y el impacto derivado del conjunto de los efectos del proyecto, cada uno de los cuales representa un impacto ambiental (pérdida de hábitat marino, luz, ruido, turbidez, cloro, tráfico de embarcaciones, etcétera).¹²⁰ Cabe resaltar que la AIA requiere el estudio de tales efectos para determinar medidas de mitigación.¹²¹ Sin embargo, el REIA exige que los resultados de tales estudios estén disponibles, en las MIA, antes de que la DGIRA tome la decisión de aprobar un proyecto.¹²²

El proceso de elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recopilar información acerca de cuestiones abiertas sobre la manera en que se cumplió con las condiciones establecidas por la Ley en cuanto a evaluar los impactos ambientales sinérgicos y acumulativos de un proyecto antes de autorizarlo.

2. Supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA respecto a los requisitos de notificación pública y consulta

Los Peticionarios afirman que la Semarnat incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA al no sancionar a la Promovente cuando ésta publicó un extracto del proyecto en periódicos locales con dos semanas de retraso¹²³ y al aceptar un extracto del proyecto al que le faltaba información clave, requerida por el REIA, como una indicación de la proximidad de la terminal propuesta a la Isla Coronado Sur;¹²⁴ al negar que la Promovente entregó inicialmente una MIA que

¹¹⁹ *Ibid.*, fracción VIII.

¹²⁰ Véase la fracción VIII del artículo 3 del REIA: “Impacto ambiental sinérgico: Aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente”.

¹²¹ AIA, pp. 97-99.

¹²² REIA, artículo 13, fracción V.

¹²³ Información suplementaria, anexo 4, p. 8. Véase también la página 11 del anexo 5 de la información suplementaria. En el artículo 34 I se estipula que los promoventes deben publicar una descripción de su proyecto en un periódico local en los cinco días siguientes a la presentación ante la Semarnat de una solicitud de autorización de impacto ambiental. En el caso del proyecto, la Semarnat recibió la solicitud el 9 de octubre de 2003 (véase AIA, p. 1), mientras que la descripción del proyecto se publicó en periódicos locales el 31 de octubre de 2003 (véase AIA, p. 9).

¹²⁴ *Ibid.* En el artículo 41 I del REIA se establece que la descripción del proyecto debe incluir, como mínimo: “c) Ubicación del lugar en el que la obra o actividad se pretenda ejecutar, indicando el Estado y Municipio y haciendo referencia a los ecosistemas existentes y su condición al momento de realizar el estudio, y d) Indicación de los principales efectos ambientales que puede generar la obra o actividad y las medidas de mitigación y reparación que se proponen”.

contenía una descripción correspondiente a otro proyecto, en tierra firme;¹²⁵ al no haber notificado públicamente que al expediente se habían integrado la información adicional y la información complementaria y no haber puesto esta información a disposición del público,¹²⁶ y al no haber prestado la debida consideración a los puntos hechos valer por ciudadanos.¹²⁷ En la AIA, la DGIRA refuta la afirmación de los Peticionarios sobre la existencia de una MIA original que contenía una descripción de proyecto correspondiente a un proyecto de GNL distinto, en tierra firme, y de que se hubiera reemplazado la MIA original sin notificarlo.¹²⁸ En la AIA se señala que el artículo 34 de la LGEEPA y los artículos 40, 41 y 43 del REIA establecen las formalidades a que deberá sujetarse el proceso de consulta pública, y que “en el periodo y con la formalidad que marcan la Ley antes citada y su Reglamento para el efecto, no se recibió ninguna solicitud de consulta pública de parte de ningún ciudadano mexicano o de otra nacionalidad”.¹²⁹

Del extracto de la información adicional reproducido arriba, en el apartado 1(i), se desprende que el evitar los procesos de consulta pública previstos por el Cocotren fue un elemento importante que la Promovente consideró al decidir ubicar el proyecto costa afuera. El artículo 34 de la LGEEPA es la única disposición jurídica aplicable que ofrece a la ciudadanía la oportunidad de ser consultada respecto del proyecto y su ubicación en el lugar escogido por la Promovente para su desarrollo.

Además, el Secretariado no cuenta con una respuesta de México en relación con los alegatos de la petición basados en el artículo 34 de la LGEEPA. Por lo anterior, y visto que tampoco ha recibido una copia de la información complementaria presentada por la Promovente en junio de 2004, el Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar información adicional y relevante que falta para considerar la aseveración de los Peticionarios de que México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA durante la evaluación de los impactos ambientales del proyecto.

¹²⁵ Petición, p. 13, e información suplementaria, anexo 4, p. 3.

¹²⁶ Información suplementaria, anexo 4, p. 8, y anexo 5, p. 11.

¹²⁷ *Ibid.*, anexo 4, p. 10.

¹²⁸ AIA, p. 23

¹²⁹ AIA, p. 14.

3. Supuesta omisión en la aplicación efectiva los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS al autorizar el proyecto

En el artículo 35 de la LGEEPA se dispone, en parte:

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados,¹³⁰ así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Los Peticionarios afirman que al aprobar el proyecto, México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestres, así como los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS.¹³¹ En su respuesta a la petición, México afirma que esas disposiciones no se aplican en cuanto a la decisión de autorizar el proyecto porque, según México, no se trata de autorizar el aprovechamiento de flora o fauna silvestre. Con todo, México afirma que los términos y condicionantes de la AIA demuestran que México sí tomó en cuenta esos criterios y principios al autorizar los impactos ambientales del proyecto.¹³²

El REIA prevé en su artículo 24 que, como parte del procedimiento de evaluación de los impactos ambientales, la Semarnat puede solicitar la opinión técnica de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, cuando por el tipo de obra o actividad así se requiera. En el caso del proyecto, la DGIRA consultó, entre otras, a dependencias con especialización en flora y fauna silvestres para solicitar su opinión técnica. Sin embargo, se requiere información adicional sobre la manera en que la DGIRA tomó en cuenta los criterios y principios de referencia al analizar las opiniones y comentarios que recibió de estas dependencias. Así, como se expone a continuación, quedan cuestiones abiertas sobre cómo la DGIRA valoró las opiniones que solicitó y obtuvo de otras dependencias en su evaluación de los posibles impactos ambientales del proyecto, a la luz de los criterios y principios del artículo 79 de la LGEEPA y del artículo 5 de la LGVS señalados por los Peticionarios, de conformidad con el artículo 35 de la LGEEPA.

La AIA señala que varias entidades con un conocimiento altamente especializado acerca del ecosistema de las Islas Coronado o especies en categoría de protección tenían preocupaciones sobre los impactos ambientales potenciales del proyecto. Por su parte, luego de revisar la MIA, la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Semarnat concluyó:

¹³⁰ La LGEEPA, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables.

¹³¹ Petición, pp. 8-12, e información suplementaria, pp. 2-3.

¹³² Respuesta, pp. 66-86.

[...] Por lo tanto esta Dirección General **no tiene inconveniente** en que se efectúe la construcción de la Terminal y el gasoducto del proyecto “Terminal GNL Mar Adentro de Baja California”, siempre y cuando se consulte con la Conanp a fin de tener la seguridad que en la zona donde se pretende efectuar el mismo, no exista un proyecto de creación de un área natural protegida, en tal caso ésta a mi cargo consideraría la construcción del mencionado proyecto como no viable [negritas en el original].¹³³

Así, esa Dirección señaló que no estaba de acuerdo con que se autorizara el proyecto si en la zona existía un proyecto de creación de un área natural protegida. Sin embargo, al autorizar el proyecto, la DGIRA no comentó esa parte de la opinión de la DGVS y declaró:

La opinión que emitió la Dirección General de Vida Silvestre, transcrita en los párrafos precedentes, es concluyente en cuanto al reconocimiento de la viabilidad del **proyecto**, si bien propone la recomendación de la necesidad de una supervisión especializada de los programas ambientales y de considerar medidas de precaución durante diversas etapas operativas del **proyecto** [negritas en el original]. Esta opinión fue considerada en toda su amplitud por esta DGIRA al evaluar y decidir la viabilidad del **proyecto**.¹³⁴

La Conanp hizo llegar a la Semarnat los siguientes comentarios:

Sobre el particular, le informo que con base en la información proporcionada en la Manifestación de Impacto Ambiental para la ubicación del proyecto (coordenadas geográficas y carta de localización) se determinó que el proyecto se localiza fuera de cualquier Área Natural Protegida de interés de la Federación.

Por lo anterior y considerando que el Artículo 145 Fracción IV del Reglamento Interior de la Semarnat (publicado en el *Diario Oficial de la Federación [DOF]* el 21 de enero del 2003) otorga a esta Comisión Nacional la atribución para emitir opiniones sobre proyectos ingresados al procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental, cuando éstos se ubican dentro de Áreas Naturales Protegidas, la resolución del presente proyecto queda a consideración de esa Dirección General a su cargo.

No obstante lo anterior, hago de su conocimiento que por la importancia del sitio actual e histórico para la anidación de aves marinas; por encontrarse en el mar alrededor de las Islas Coronado una alta diversidad de peces e invertebrados y registrarse especies endémicas se ha considerado que sea propuesta para declararse Área Natural Protegida, cuyo Estudio Técnico Justificativo se encuentra en elaboración por esta Comisión Nacional. Se anexa plano de localización del área propuesta y del proyecto.¹³⁵

La información en el último párrafo citado se vincula estrechamente con la aplicación de los criterios 1, 2, 3 y 5 del artículo 79 de la LGEEPA, así como de los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS.

¹³³ AIA, p. 55.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, p. 54.

Respecto del papel de las opiniones solicitadas durante el procedimiento de evaluación de impactos ambientales, la DGIRA menciona en la AIA:

Es importante destacar que las opiniones que solicita esta DGIRA tienen por objetivo identificar particularidades de las MIA que pudieran rebasar disposiciones ambientales aplicables en el ámbito de la competencia de otras instancias normativas, todo ello orientado a satisfacer lo dispuesto por el último párrafo del artículo 35 de la LGEEPA que obliga a esta DGIRA a resolver únicamente sobre los aspectos ambientales de las obras y actividades del proyecto.¹³⁶

Con base en la información recibida de la Conanp, la Semarnat declaró lo siguiente:

De la opinión ofrecida a la DGIRA por la Conanp queda la evidencia fehaciente que el sitio donde pretende establecerse el proyecto no se ubica dentro de la poligonal de alguna Área Natural Protegida de competencia de la federación, lo cual no obliga a esta autoridad a considerar disposiciones sobre esos espacios protegidos en la resolución que emita sobre el proyecto, si bien la Conanp hace mención de una propuesta en curso de ejecución para declarar como Área Natural Protegida al archipiélago de Islas Coronado, dicha propuesta aún no tiene validez jurídica, por lo que, en su resolución esta DGIRA no dispone de fundamento válido para considerar a esa propuesta citada como elemento que pudiera restringir la viabilidad del proyecto.¹³⁷

El Secretariado observa que la AIA contiene una serie de condiciones vinculadas con la existencia futura de un área natural protegida que abarcaría las Islas Coronado.¹³⁸

El Secretariado ha analizado la petición a la luz de la respuesta de México y ha determinado que permanecen abiertas cuestiones centrales relativas a la consideración por parte de la DGIRA de las opiniones que solicitó a dependencias especializadas en materia de vida silvestre, como parte de su evaluación del proyecto conforme al artículo 35 de la LGEEPA. La elaboración de un expediente de hechos ofrecería la oportunidad de recopilar información relevante que falta para considerar la aplicación que la DGIRA hizo de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS al considerar tales opiniones.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 48.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Véase, por ejemplo, la página 74 de la AIA.

V. RECOMENDACIÓN

Por las razones arriba expuestas, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta de México, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa al Consejo mediante esta notificación.

La petición y la respuesta de México dejan abiertas cuestiones centrales sobre si México ha aplicado de manera efectiva los artículos 34 y 35 de la LGEEPA en la evaluación de los impactos ambientales del proyecto previa a su autorización. También permanecen abiertas cuestiones importantes sobre la aplicación, por parte de México, de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y de los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS al considerar las opiniones de dependencias especializadas en materia de flora y fauna silvestres.

Por consiguiente, en conformidad con el artículo 15(1), y por las razones expuestas en esta notificación, el Secretariado informa al Consejo su determinación de que elaborar un expediente de hechos para esta petición contribuirá al cumplimiento de los objetivos del ACAAN.

Sometida respetuosamente a su consideración, con fecha 18 de enero de 2007.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)

por: Geoffrey Garver
Director
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas