
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:	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente Natural Resources Defense Council Red Ecologista por el Desarrollo de Escuinapa Amigos para la Conservación de Cabo Pulmo COSTASALVAjE Sociedad de Historia Natural Niparajá Greenpeace México Los Cabos Coastkeeper Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero SUMAR
Representados por:	Sandra Moguel, AIDA Sarah Burt, Earthjustice
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición original:	11 de abril de 2013
Petición revisada:	16 de agosto de 2013
Fecha de la notificación:	5 de septiembre de 2014
Petición número:	SEM-13-001 (Desarrollo turístico en el golfo de California)

Índice

I.	INTRODUCCIÓN.....	3
II.	RESUMEN EJECUTIVO.....	5
III.	ANÁLISIS.....	8
A.	Cuestionamientos de México sobre la determinación en apego a los artículos 14(1) y (2).....	8
1.	Extensión de la petición conforme al apartado 3.3 de las Directrices	9
2.	Aplicación coherente de las disposiciones del ACAAN	10
3.	Consideración de la Convención de Ramsar	11
B.	Examen conforme al artículo 15(1) del ACAAN de las aseveraciones de los Peticionarios a la luz de la respuesta de México	12
1.	Proyecto Cabo Cortés.....	13
2.	Proyecto CIP Playa Espíritu.....	15
i)	Aplicación del artículo 36 del REIA.....	16
ii)	Aplicación de los artículos 35 de la LGEEPA, 13 y 44 del REIA y 5: fracción II de la LGVS17	
iii)	Aplicación del artículo 24 del REIA.....	23
iv)	Aplicación de la Convención de Ramsar	24
3.	Proyecto Entremares.....	27
i)	Aplicación de los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA.....	27
ii)	Aplicación del artículo 60 <i>ter</i> de la LGVS	28
iii)	Aplicación de la NOM-059	29
iv)	Aplicación de la Convención de Ramsar	31

4. Proyecto Paraíso del Mar.....	33
i) Aplicación de los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA.....	33
ii) Aplicación del artículo 5: fracción II de la LGVS.....	34
iii) Aplicación de la NOM-022	35
iv) Aplicación del Decreto de Zona Protectora Forestal Vedada	36
v) Aplicación del artículo 1 de la LGVS en relación con la LGDFS	37
vi) Aplicación de la Convención de Ramsar.....	38
IV. NOTIFICACIÓN	40

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 presentar una petición en la que se asevere que una Parte del Acuerdo está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la CCA (“el Secretariado”) examina, en primer lugar, la petición recibida para determinar si satisface los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. En caso de que la petición efectivamente satisfaga tales requisitos, el Secretariado procede entonces a determinar si, de conformidad con las disposiciones del artículo 14(2), la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte —si la hubiere—, y en apego al ACAAN, el Secretariado puede notificar al Consejo de la CCA que se amerita la elaboración de un expediente de hechos y exponer en su notificación el razonamiento que lo llevó a hacer tal recomendación, de conformidad con el artículo 15(1). Si el Secretariado decide que no es necesario un expediente de hechos —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias—, se dará por terminado el trámite de la petición.¹
2. El 11 de abril de 2013, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y Earthjustice, en representación de las organizaciones no gubernamentales listadas en la primera página (los “Peticionarios”), presentaron ante el Secretariado de la CCA una petición ciudadana de conformidad con el artículo 14 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, al estar “autorizando diversos proyectos de construcción y operación de inmobiliario turístico en zonas ecológicamente sensibles” del golfo de California.²
3. A decir de los Peticionarios, México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones contenidas en la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar);³ la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (“Convención sobre Patrimonio Mundial”);⁴ la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA);⁵ el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA);⁶ la Ley General de Vida

¹ Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del mecanismo de peticiones, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, consúltese la página de peticiones ciudadanas en el sitio web de la CCA: <www.ccc.org/peticiones>.

² SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Petición conforme al artículo 14(1) (11 de abril de 2013), p. 1; disponible en: <<http://goo.gl/uQP54K>> [“Petición original”].

³ Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y modificada mediante el Protocolo que Modifica la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves, adoptado en París, Francia, el 3 de diciembre de 1982, y la Enmienda a los artículos 6 y 7 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, adoptada en Regina, Canadá, el 28 de mayo de 1987 [“Convención de Ramsar”]; decreto de promulgación publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 29 de agosto de 1986.

⁴ Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada en París el 16 de noviembre de 1972, decreto de promulgación publicado en el *DOF* el 2 de mayo de 1984 [“Convención sobre Patrimonio Mundial”].

⁵ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en el *DOF* el 28 de enero de 1988.

⁶ Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA), publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 2000.

Silvestre (LGVS);⁷ la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, *que establece las especificaciones para la preservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar* (la “NOM-022”),⁸ y la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo* (la “NOM-059”).⁹

4. Los Peticionarios afirman que el desarrollo de los proyectos Cabo Cortés, Centro Integralmente Planeado Playa Espíritu (“CIP Playa Espíritu”), Entremares y Paraíso del Mar está teniendo un impacto significativo en el arrecife de coral Cabo Pulmo, el humedal Marismas Nacionales, el área de anidación El Mogote y la bahía de La Paz, en México.¹⁰ Asimismo, sostienen que en la aplicación de la legislación ambiental no se siguieron los procedimientos apropiados de evaluación de impacto ambiental y otorgamiento de permisos, entre otras omisiones.¹¹
5. El 24 de mayo de 2013, el Secretariado determinó que la petición SEM-13-001 no cumplía con los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) del Acuerdo y, con base en el apartado 6.1 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”),¹² notificó a los peticionarios que contaban con sesenta días hábiles, es decir, hasta el 16 de agosto de 2013, para presentar una petición que cumpliera con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN.¹³
6. El 16 de agosto de 2013, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado una petición revisada de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y el apartado 6.1 de las Directrices, en la que precisan las aseveraciones y abordan las cuestiones que les fueron señaladas por el Secretariado.¹⁴

⁷ Ley General de Vida Silvestre (LGVS), publicada en el *DOF* el 3 de julio de 2000.

⁸ Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, *Que establece las especificaciones para la preservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar*, publicada en el *DOF* el 10 de abril de 2003 y modificada mediante el *Acuerdo que adiciona la especificación 4.43 a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003* publicado en el *DOF* el 7 de mayo de 2004 [“NOM-022”].

⁹ Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo*, publicada en el *DOF* el 30 de diciembre de 2010 [“NOM-059”].

¹⁰ Petición original, nota 2 *supra*, p. 1.

¹¹ *Idem*.

¹² *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*; disponible en: <www.cec.org/directrices> [“Directrices”]. El apartado 6.1 de las Directrices establece:

Quando el Secretariado determine que una petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo, así como con cualquier otro requisito establecido en estas directrices –a excepción de los errores menores de forma contemplados en el apartado 3.10 de estas directrices–, notificará a la brevedad al Peticionario las razones por las cuales ha determinado no examinar la petición.

¹³ SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Determinación con base en el artículo 14(1) (24 de mayo de 2013); disponible en: <<http://goo.gl/TQhCvj>> [“Determinación conforme al artículo 14(1)”].

¹⁴ SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Petición revisada conforme al artículo 14(1) (16 de agosto de 2013); disponible en: <<http://goo.gl/pev8oW>> [“Petición revisada”].

7. El 12 de noviembre de 2013, el Secretariado determinó que la petición revisada cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN, y solicitó una respuesta de la Parte conforme al artículo 14(2) del ACAAN,¹⁵ misma que fue recibida en la por el Secretariado el 24 de febrero de 2014.¹⁶
8. Además de contener información relativa a la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cuestión, la respuesta de México informó al Secretariado sobre la existencia de un procedimiento administrativo pendiente de resolverse. El 16 de mayo de 2014, el Secretariado notificó a los Peticionarios y al Consejo que daba por terminado el trámite de la petición en relación con la aplicación efectiva de los artículos 57 y 58 del REIA con respecto al proyecto Paraíso del Mar y que continuaría con el resto de las aseveraciones de la petición.¹⁷

II. RESUMEN EJECUTIVO

9. Luego de analizar la petición revisada a la luz de la respuesta de México, el Secretariado determina, con base en el artículo 15(1) del ACAAN, que la petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*) amerita la elaboración de un expediente de hechos en torno a la aplicación efectiva de disposiciones sobre la inclusión de la mayor y mejor información disponible en las manifestaciones de impacto ambiental (MIA) y también por cuanto a la consideración de impactos acumulativos y residuales, la fragmentación de proyectos, la protección de especies listadas en alguna categoría de protección y la aplicación de la Convención de Ramsar en la expedición de autorizaciones de impacto ambiental (AIA) con respecto de los proyectos en cuestión. Mediante la presente notificación, y en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado explica las razones de su recomendación.¹⁸
10. La figura 1 presenta la localización de los proyectos en cuestión mientras que el cuadro 1 presenta un esquema de las aseveraciones y la legislación ambiental en cuestión en lo relativo a cada proyecto. El análisis del Secretariado se resume a continuación:
 - a. **Proyecto Cabo Cortés.** México notificó que el proyecto “no existe ni material ni jurídicamente”¹⁹ en virtud de que la autorización de impacto ambiental correspondiente fue negada. El Secretariado estima que una vez que se ha anulado una autorización en materia de impacto ambiental, no se amerita la elaboración de un expediente de hechos y, por lo tanto, da por terminado el análisis de las aseveraciones relacionadas con el proyecto Cabo Cortés. (§§25-32 *infra*.)

¹⁵ SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (12 de noviembre de 2013); disponible en: <<http://goo.gl/TQhCvj>> [“Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2)”].

¹⁶ SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Respuesta con base en el artículo 14(3) (24 de febrero de 2014); disponible en: <<http://goo.gl/Y8UsWs>> [“Respuesta”].

¹⁷ SEM-13-001 *Desarrollo turístico en el golfo de California*, Notificación a los Peticionarios y al Consejo sobre un procedimiento informado por México (16 de mayo de 2014); disponible en: <<http://goo.gl/lI9MVg>> [“Notificación de un procedimiento pendiente”].

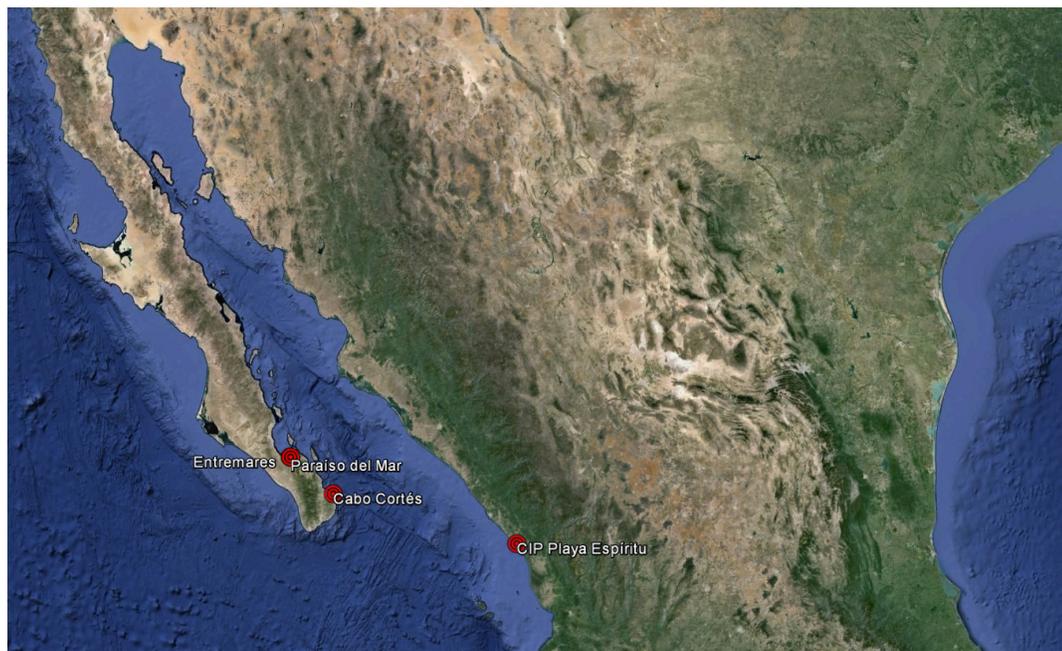
¹⁸ La información relativa a la petición original, la petición revisada y la respuesta de México puede consultarse en el registro público de peticiones del Secretariado, en la página correspondiente a la petición SEM-13-001; disponible en: <<http://goo.gl/mcIHK8>>.

¹⁹ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 7.

- b. **Proyecto CIP Playa Espíritu.** El Secretariado consideró que un expediente de hechos proporcionaría información más detallada sobre: la manera en que México exige la incorporación de mayor y mejor información en las MIA; la evaluación de efectos acumulativos y residuales; la supuesta fragmentación del proyecto, y la aplicación de la Convención de Ramsar en la expedición de las AIA. Asimismo, estimó que las aseveraciones relativas a la consideración de opiniones técnicas de distintas dependencias no ameritan la elaboración de un expediente de hechos. (§§33-65 *infra*.)
- c. **Proyecto Entremares.** El Secretariado determinó que un expediente de hechos proporcionaría información más detallada sobre la consideración de efectos acumulativos y residuales y la supuesta fragmentación del proyecto; la protección de especies en alguna categoría de protección, y la aplicación de la Convención de Ramsar. Asimismo, estimó que las aseveraciones sobre la protección de especies de manglar no ameritan la elaboración de un expediente de hechos. (§§66-86 *infra*.)
- d. **Proyecto Paraíso del Mar.** El Secretariado recomienda la elaboración de un expediente de hechos respecto de la consideración de efectos acumulativos y residuales y la supuesta fragmentación del proyecto, así como sobre la aplicación de la Convención de Ramsar en la autorización del proyecto. No se recomienda la elaboración de un expediente de hechos en lo relativo a las aseveraciones sobre la evaluación del impacto ambiental del proyecto en conformidad con el Decreto de Zona Protectora Forestal Vedada; la protección de especies de manglar; la consideración tanto de la distancia entre el proyecto y el manglar, como de la recarga hídrica de dicho ecosistema, y la no aplicabilidad de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS). (§§87-113 *infra*.) En conformidad con la notificación del Secretariado del 16 de mayo de 2014 sobre la suspensión del trámite de la petición en virtud de la existencia de un procedimiento administrativo pendiente de resolverse (§8 *supra*), no se examina la aseveración sobre la construcción y realización de actividades no autorizadas en materia de impacto ambiental en el predio del proyecto Paraíso del Mar.²⁰

²⁰ Notificación de un procedimiento pendiente, nota 17 *supra*.

Figura 1. Localización de los proyectos²¹



Nota: La localización de los proyectos es aproximada.

²¹ Mapa realizado con el sistema Google Earth.

Cuadro 1. Legislación ambiental en cuestión y aseveraciones por proyecto

	Cabo Cortés	CIP Playa Espíritu	Entremares	Paraíso del Mar
REIA 57 y 58 (actividades sin autorización de impacto ambiental; Medidas correctivas)				Procedimiento pendiente
59 REIA (incumplimiento de condicionantes)				
57, 58, 59 REIA (camino de acceso al proyecto; no tiene autorización)				
57, 58, 59 REIA (no se clausura la obra a 2 años y medio de construcción)				
36 REIA (mayor y mejor información)	X	X		
35 LGEEPA, 44 REIA (efectos acumulativos y residuales, fragmentación)	X	X	X	X
5 fracción II LGVS (impactos ambientales potenciales)	X	X		X
24 REIA (opiniones técnicas de distintas dependencias)		X		
60 Ter LGVS (tala de manglar)			X	
NOM-022 (distancia del manglar)				X
NOM-022 (recarga hídrica)				X
NOM-059 (especies bajo algún estatus de protección)	X		X	X
Zona Protectora Forestal Vedada				X
LGDFS (no aplicabilidad de la LGDFS)				X
Convención de Ramsar. Art 3.1 (autorizar proyectos sin instrumentar medidas)	X	X	X	X
Convención de Ramsar. Art 3.2 (medidas de monitoreo; revisión de las condiciones de los sitios Ramsar)	X	X	X	X
Convención UNESCO. Artículo 4	X			

Nota: Sólo los proyectos y las disposiciones que coinciden en un recuadro sombreado se analizan en la presente notificación. El análisis del Secretariado en torno al proyecto Cabo Cortés no aborda cuestiones de aplicación efectiva (véanse los párrafos 25-32 *infra*).

III. ANÁLISIS

- En conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado procede a exponer las razones por las que recomienda al Consejo la elaboración de un expediente de hechos. Asimismo, se abordan los planteamientos contenidos en la respuesta de México relacionados con el número de páginas de la petición y la aplicación coherente de las disposiciones del ACAAN.

A. Cuestionamientos de México sobre la determinación en apego a los artículos 14(1) y (2)

- En su respuesta, México afirma su “profundo extrañamiento” en cuanto a la admisión de la petición en conformidad con el artículo 14(1), pues ésta excede el límite de quince páginas mecanografiadas (establecido en las Directrices). México también cuestiona la cita por parte del Secretariado de determinaciones previas en relación con otras peticiones presentadas conforme al artículo 14(1). Asimismo, hace ciertos señalamientos sobre la aplicación del mecanismo de peticiones a acuerdos multilaterales como la Convención de Ramsar. El Secretariado aborda estas cuestiones en los siguientes párrafos.

1. Extensión de la petición conforme al apartado 3.3 de las Directrices

13. México considera que el Secretariado no debió admitir una petición que excedía el límite de quince páginas mecanografiadas tamaño carta que se establece en el apartado 3.3 de las Directrices. La Parte sostiene que dicho apartado “no es una mera recomendación”;²² que el límite de quince páginas es aplicable tanto a las peticiones originales como a las peticiones revisadas;²³ que la información de apoyo no debe contener aseveraciones sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental,²⁴ y que al admitir semejantes peticiones el Secretariado “fomenta la elusión de disposiciones de las Directrices [...] en perjuicio de la transparencia y de la comprensión de los asuntos planteados” en las peticiones.²⁵
14. En su determinación del 12 de noviembre de 2013, el Secretariado consideró si en efecto se encontraba frente a un error de forma y si, en todo caso, éste le impedía continuar con el trámite de la petición.²⁶ El Secretariado estimó que, consideradas en su conjunto, la petición revisada y las aclaraciones contenidas en el anexo A en efecto rebasaban el número de páginas recomendadas en el apartado 3.3 de las Directrices. Sin embargo, observó que las Directrices no especifican la manera en que un Peticionario puede presentar aclaraciones a su petición y que, en todo caso, la existencia de “errores menores de forma” no autorizan al Secretariado a dar por terminada una petición, ni impedir su trámite oportuno y consideración ulterior.²⁷
15. El Secretariado no puede dar por terminado el trámite de una petición basándose únicamente en un requisito de forma, puesto que las Directrices no lo autorizan a tal práctica²⁸ e incluso prevén la corrección de errores menores de forma en el apartado 3.10. La conclusión del trámite de una petición con base en el requisito relativo a su extensión supondría pasar por alto los objetivos de transparencia y cooperación del Acuerdo, en aras de una formalidad.²⁹ No se omite tampoco el que ya se han presentado peticiones revisadas que abordan los cuestionamientos del Secretariado en forma de un anexo o de información complementaria, sin que ello haya sido señalado por alguna de las Partes.³⁰ La oportunidad, calidad y eficiencia en el trámite de peticiones — subrayadas por el Consejo y por el Comité Consultivo Público Conjunto—³¹ deben en

²² Respuesta, nota 16 *supra*, p. 2.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibid.*, p. 3.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Determinación conforme al artículo 14(1), nota 13 *supra*, §11.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Cfr.* apartado 6.1 de las Directrices, nota 12 *supra*.

²⁹ *Cfr.* Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN), publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 21 de diciembre de 1993, artículo 1, incisos c) y h).

³⁰ *Cfr.* SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Petición conforme al artículo 14(1), apéndice 12 (18 de enero de 2005).

³¹ Véase la Resolución de Consejo 01-06, *Respuesta al informe del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de lecciones aprendidas sobre el proceso de los artículos 14 y 15* (29 de junio de 2001), donde se afirma que las peticiones “deben procesarse de manera oportuna y eficiente con objeto de cumplir con las expectativas ciudadanas respecto del proceso”.

todo caso cuidarse “en interés de la transparencia y cooperación, y en beneficio del público de Norteamérica”, como apunta México en su respuesta.³²

2. Aplicación coherente de las disposiciones del ACAAN

16. México señala que la práctica del Secretariado de citar determinaciones dentro del proceso no es apropiada, pues ésta se asemeja a la doctrina del *stare decisis*, y que tampoco es adecuada “la práctica de considerar como precedentes vinculantes” las determinaciones del Secretariado y las respuestas de las Partes.³³ México sostiene, asimismo, que sus respuestas no adoptan “sus opiniones o [r]espuestas pasadas”,³⁴ pues estima que no existe otro parámetro aplicable al proceso SEM que las disposiciones del Acuerdo y las Directrices.³⁵ A decir de la Parte, es inadecuado construir una doctrina de precedente en el contexto del proceso SEM.³⁶
17. El Secretariado ha dejado claro que la doctrina *stare decisis* no rige sus determinaciones en la instrumentación del mecanismo de peticiones.³⁷ En todo caso, el Secretariado realiza una interpretación congruente de los artículos 14 y 15 a la luz del objeto y fin del ACAAN.³⁸ La instrumentación del ACAAN debe realizarse de manera coherente y, entonces, predecible.³⁹ La misma Parte en cuestión ha adoptado criterios semejantes en situaciones similares,⁴⁰ incluso haciendo cita de determinaciones del Secretariado para dar argumentos a sus respuestas⁴¹ y, en algunos casos, llamándole la atención sobre la importancia de aplicar el Acuerdo de manera coherente y predecible.⁴²

³² Respuesta, nota 16 *supra*, p. 3. Cabe señalar que la extensión de las peticiones (Directrices, apartado 3.3) y el limitado número de páginas en las determinaciones del Secretariado (Directrices, apartado 16.2) contrastan con la extensión de las respuestas de la Parte en cuestión, por ejemplo: SEM-13-001 (109 pp.); SEM-11-002 (56 pp.); SEM-09-001 (84 pp.); SEM-09-002 (84 pp.), y SEM-08-001 (73 pp.), por citar algunos ejemplos.

³³ *Ibid.*, pp. 3-4.

³⁴ *Ibid.*, p. 4.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998), p. 7; disponible en: <<http://goo.gl/qE1KdY>>.

³⁸ SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009), § 24.

³⁹ SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998), p. 7, nota 9 (“Como mínimo, las referencias a decisiones previas ayudarán a asegurar que el Secretariado aplica de modo consistente las disposiciones del ACAAN. Un enfoque de esa naturaleza contextual a un tratado lo sugieren los cánones generales de la interpretación estatutaria, así como los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”); disponible en: <<http://goo.gl/qE1KdY>>. Véase también: SEM-98-001 (*Guadalajara*), Determinación conforme al artículo 14(1) (13 de septiembre de 1999), pp. 5-6.

⁴⁰ SEM-09-003 (*Parque Nacional Los Remedios II*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (20 de diciembre de 2010), p. 3 (respecto de la consideración del término ‘legislación ambiental’ a partir de un criterio estricto).

⁴¹ SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (23 de noviembre de 2012), p. 4, nota 1, y SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (3 de mayo de 2010), p. 4, nota 1 (ambas respuestas en referencia a una determinación en el trámite de *BC Hydro* relativa a la consideración de procedimientos pendientes); SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (16 de febrero de 2006), p. 8 (en referencia a la inclusión de una relación sucinta de los hechos en una petición); SEM-

18. En suma, el Secretariado busca crear “un mínimo de predictibilidad y —entonces— de equidad al poner en práctica los artículos 14 y 15; por ejemplo, tomando en cuenta las lecciones aprendidas en determinaciones anteriores”.⁴³

3. Consideración de la Convención de Ramsar

19. México hace notar que sería “inadecuado” abordar aseveraciones sobre la aplicación efectiva de la Convención de Ramsar a través del mecanismo de peticiones del ACAAN, ya que —sostiene la Parte— el Acuerdo no prevé la posibilidad de revisión de otro instrumento de derecho público internacional y hacerlo así constituiría una “práctica internacional inaceptable.”
20. El Secretariado ha considerado de manera constante que siempre que las obligaciones en instrumentos internacionales hayan sido incorporadas al orden jurídico interno de la Parte en cuestión, éstas pueden ser sometidas a consideración conforme a los artículos 14 y 15.⁴⁴ Asimismo, recuerda que la Parte ha sido reafirmado en el pasado que ciertas disposiciones de la Convención de Ramsar son “legislación ambiental” y que pueden, por tanto, ser consideradas en los términos del ACAAN:

El Gobierno de México reconoce que la Convención de Ramsar se ha integrado al orden jurídico nacional vigente al haber sido suscrita, aprobada y ratificada de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁵

21. Más aún, ya en ocasiones anteriores el Consejo ha girado instrucciones para la elaboración de expedientes de hechos que abordan obligaciones internacionales adoptadas mediante mecanismos de implementación en el derecho interno, como en los casos de la Ley del Tratado sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Treaty Act*, MBTA), en Estados Unidos,⁴⁶ y la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention Act*, MBCA) en Canadá⁴⁷ ambas adoptadas en conformidad con la Convención sobre Aves Migratorias. Al considerar las aseveraciones de los peticionarios respecto del derecho internacional, el Secretariado realiza un papel que le es encomendado conforme al artículo 14(1), es decir, determina

09-003 (*Parque Nacional Los Remedios II*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (20 de diciembre de 2010), p. 3 (“el Secretariado ‘no es una corte encargada de administrar justicia’”).

⁴² SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (15 de julio de 2007), p. 49 (“El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe de quedar fuera del análisis del Secretariado en esta y en cualquier otra petición ciudadana”).

⁴³ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009), §33.

⁴⁴ SEM-01-002 (*AAA Packaging*), Determinación conforme al artículo 14(1) (24 de abril de 2001), p. 3.

⁴⁵ SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (12 de octubre de 2010), p. 30. En relación con otro instrumento internacional, véase también: SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (3 de mayo de 2010), pp. 14-15 (“[...] el Gobierno de México reconoce que el Protocolo de Cartagena, en tanto instrumento internacional derivado del Convenio sobre Diversidad Biológica, se ha integrado al orden jurídico nacional vigente al haber sido suscrito y ratificado de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”).

⁴⁶ SEM-99-002 (*Aves migratorias*), Resolución de Consejo 01-10 (16 de noviembre de 2001).

⁴⁷ SEM-04-006 (*Explotación forestal en Ontario II*), Resolución de Consejo 04-03 (12 de marzo de 2004).

si tales instrumentos proceden para su revisión ulterior conforme a dicho artículo.⁴⁸ Además, el Secretariado se guía por las observaciones del Consejo en cuanto a que el proceso de peticiones “está diseñado para propiciar la difusión de información, con miras a que los miembros del público puedan llegar a sus propias conclusiones”.⁴⁹ El Secretariado reitera, pues, su determinación de que las disposiciones de la Convención de Ramsar han sido integradas al orden jurídico interno de la Parte en cuestión y pueden revisarse dentro del proceso de peticiones.

22. México estima que las resoluciones de la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar (la “COP”) no se han incorporado al orden jurídico de ese país mediante los requisitos constitucionales necesarios para que puedan considerarse obligatorias.⁵⁰ El Secretariado aclara que no está analizando si las resoluciones de la COP se integran al orden jurídico de México, sino en todo caso si éstas sirven de guía para la ulterior instrumentación de la Convención de Ramsar en el ámbito nacional. Al respecto, una eminente académica ha observado que “en lugar de preguntarnos si las resoluciones de la COP son en realidad legislación, debemos preguntar cuál es la relación entre la actividad de la COP y las obligaciones internacionales originales de las Partes con respecto al tratado subyacente”.⁵¹ En un espíritu de promoción de la transparencia⁵² respecto de las aseveraciones de los Peticionarios sobre la Convención de Ramsar, un expediente de hechos podría arrojar luz en torno a la aplicación de los artículos 3.1 y 3.2 de dicha convención.⁵³

B. Examen conforme al artículo 15(1) del ACAAN de las aseveraciones de los Peticionarios a la luz de la respuesta de México

23. En apego a las determinaciones del Secretariado del 24 de mayo y 12 de noviembre de 2013 (sobre la admisibilidad de la petición original y de la petición revisada, respectivamente), así como la notificación del 16 de mayo de 2014 (sobre la existencia de un procedimiento pendiente),⁵⁴ y en vista de que el Secretariado ha decidido no continuar con el análisis de las aseveraciones relativas al proyecto Cabo Cortés (véase el numeral 1 en este apartado, *infra*), el análisis conforme al artículo 15(1) del ACAAN se

⁴⁸ SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), p. 5 (“el Secretariado no desea excluir la posibilidad de que en las futuras peticiones pueden plantearse cuestiones en relación con las obligaciones internacionales de una Parte [...]”), y SEM-06-009 (*Tarahumara*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001), p. 10 (“[e]s claro que el Convenio 169 de la OIT es derecho interno vigente de la Parte conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”). Véanse también: SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), §22 (en relación con el Protocolo de Cartagena), y SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2009), §16 (en relación con la Convención de Ramsar).

⁴⁹ Directrices, nota 12 *supra*, introducción.

⁵⁰ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 104.

⁵¹ Annecoos Wiersema, *The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements*, 31 MICH. J. INT'L L. 231 (2009), p. 2; disponible en: <<http://goo.gl/nFT9Ny>> (consulta realizada el 8 de noviembre de 2013).

⁵² “Los objetivos de este Acuerdo son [...] h) promover la transparencia [...] en la elaboración de [...] políticas ambientales”, ACAAN, artículo 1(h).

⁵³ *Cfr.* Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), nota 15 *supra*, §§20- 22 y 78.

⁵⁴ *Cfr.* Determinación conforme al artículo 14(1), nota 13 *supra*; Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), nota 15 *supra*, y Notificación de un procedimiento pendiente, nota 17 *supra*.

orienta conforme a las disposiciones citadas por los Peticionarios que efectivamente se ajustan al concepto de “legislación ambiental” del ACAAN, a saber:

- a. artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar;⁵⁵
- b. artículo 35 de la LGEEPA;⁵⁶
- c. artículos 13, 24, 36 y 44 del REIA;⁵⁷
- d. artículo 5: fracción II y 60 *ter* de la LGVS;⁵⁸
- e. incisos 4.0, 4.15 y 4.42 de la NOM-022, y⁵⁹
- f. las especies listadas en la NOM-059.⁶⁰

24. El apéndice I de esta notificación incluye el texto de la legislación ambiental en cuestión.

1. Proyecto Cabo Cortés

25. Los Peticionarios aseveran que el proyecto Cabo Cortés consiste en la construcción de un complejo turístico colindante al área natural protegida (ANP) Parque Nacional Cabo Pulmo⁶¹ y que está siendo promovido por la empresa Hansa Baja Investments.⁶² Señalan que el proyecto se divide en cinco etapas y consiste en la construcción de 30,692 cuartos de hotel, dos campos de golf de 27 hoyos, una marina, un sistema de canales y lagos artificiales, una planta desalinizadora y otras amenidades.⁶³

26. A decir de los Peticionarios, México omite la aplicación efectiva de la Convención de Ramsar y la Convención sobre Patrimonio Mundial, así como los artículos 35 de la LGEEPA, 5: fracción II de la LGVS y 36 del REIA, además de la NOM-059.

27. En su respuesta, México informa que “[...] las aseveraciones de los Peticionarios [...] en relación con la autorización del proyecto Cabo Cortés no tienen materia dado que dicho proyecto no existe ni material ni jurídicamente puesto que la autorización para construir, desarrollar y operar el mismo fue negada [...]”.⁶⁴ México destaca además que una de las causas para negar dicha autorización [...] fue la falta de información técnica y científico-ambiental exhaustiva y necesaria para demostrar la viabilidad ambiental del proyecto Cabo Cortés [...]”⁶⁵ y sostiene que el proyecto carecía de estudios suficientes relacionados con:

⁵⁵ Cfr. Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), nota 15 *supra*, §§15-16.

⁵⁶ Cfr. Determinación conforme al artículo 14(1), nota 13 *supra*, §§37-38, y Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), nota 15 *supra*, §13.

⁵⁷ Cfr. Determinación conforme al artículo 14(1), nota 13 *supra*, §§44-48, y Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), nota 15 *supra*, §13.

⁵⁸ Cfr. Determinación conforme al artículo 14(1), nota 13 *supra*, §§52-53, y Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), nota 15 *supra*, §13.

⁵⁹ Cfr. Determinación conforme al artículo 14(1), nota 13 *supra*, §§54-55, y Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), nota 15 *supra*, §13.

⁶⁰ Cfr. Determinación conforme al artículo 14(1), nota 13 *supra*, §§56-57, y Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), nota 15 *supra*, §13.

⁶¹ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 6.

⁶² *Ibid.*, p. 6.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 7.

⁶⁵ *Idem.*

[...] las implicaciones que se ocasionarían sobre la capacidad de los ecosistemas de soportar los impactos ambientales que el mismo hubiera generado, comprometiendo el hábitat y supervivencia de distintas especies, incluyendo especies protegidas, amenazadas o en peligro de extinción incluidas en la NOM-059-SEMARNAT-2010.⁶⁶

28. El Secretariado consultó los anexos de la respuesta de México y encontró que el 22 de septiembre de 2008 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), autorizó el impacto ambiental del proyecto Cabo Cortés,⁶⁷ pero que, como resultado de un recurso de revisión interpuesto por un ciudadano,⁶⁸ la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental (SGPA) de la Semarnat determinó declarar la nulidad de la resolución administrativa a efecto de que se emitiera otra en la que se analizara el proyecto a la luz de sus efectos en el Parque Marino Nacional Cabo Pulmo (Cabo Pulmo).⁶⁹ El 24 de enero de 2011 la DGIRA autorizó —esta segunda vez, de manera parcial— el impacto ambiental del proyecto Cabo Cortés,⁷⁰ en contra de lo cual el 1 de julio de 2011 un grupo de ciudadanos interpuso un segundo recurso de revisión.⁷¹ El 14 de junio de 2012 la SGPA resolvió el recurso de revisión: declaró la nulidad de la segunda autorización de impacto ambiental y ordenó la emisión de un nuevo resolutivo en el que se negara la autorización al proyecto Cabo Cortés.⁷²
29. El 25 de junio de 2012, la DGIRA emitió el oficio mediante el cual determinó negar la autorización en materia de impacto ambiental al proyecto Cabo Cortés. En su resolución, la DGIRA plantea que “no se proporcionó la información científica o técnica necesaria a que quedo [*sic*] constreñida la empresa”; sostiene que el promovente del proyecto debió “demostrar a la autoridad que los estudios contenidos en la manifestación de impacto ambiental tomaron en cuenta el conocimiento biológico tradicional, [al igual que] información científica y económica”, y afirma que si bien la NOM-059 no establece los parámetros para valorar los efectos de los proyectos de infraestructura sobre las especies, la manifestación de impacto ambiental (MIA) no realiza un análisis “exhaustivo y suficiente de las implicaciones [...] del proyecto” sobre el hábitat de las especies ni sobre “la capacidad de los ecosistemas para soportar los impactos ambientales que se generarían”.⁷³ La DGIRA señala el “reiterado

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (Semarnat), Oficio núm.

S.G.P.A./DGIRA/DG/2998/08 (22 de septiembre de 2008), que contiene la autorización del impacto ambiental del proyecto Cabo Cortés.

⁶⁸ Recurso de revisión interpuesto por un ciudadano el 13 de octubre de 2009 en contra del oficio núm.

S.G.P.A./DGIRA/DG/2998/08 (22 de septiembre de 2008), que contiene la autorización del impacto ambiental del proyecto Cabo Cortés.

⁶⁹ Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental (Semarnat), Fallo del recurso de revisión núm. 529/2009 en el expediente XV/2009/529 (30 de agosto de 2010).

⁷⁰ Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (Semarnat), Oficio núm.

S.G.P.A./DGIRA/DG/0606/11 (24 de enero de 2011), que contiene la autorización del impacto ambiental del proyecto Cabo Cortés.

⁷¹ Recurso de revisión interpuesto por un grupo de ciudadanos el 1 de julio de 2011 en contra del oficio núm. S.G.P.A./DGIRA/DG/0606/11 (24 de enero de 2011), que contiene la autorización del impacto ambiental del proyecto Cabo Cortés.

⁷² Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental (Semarnat), Fallo del recurso de revisión núm. 403/2011 en el expediente XV/2011/403 (14 de julio de 2012).

⁷³ Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (Semarnat), Oficio núm. S.G.P.A./DGIRA/DG/4832 (25 de junio de 2012), p. 7.

incumplimiento del promovente respecto del acatamiento con las [c]ondicionantes de la autorización” al no justificar la conformación de humedales artificiales,⁷⁴ y sostiene que la empresa “no presentó un análisis concluyente y objetivo” que justificara la ubicación del almacén de residuos peligrosos;⁷⁵ omitió presentar un plan de manejo de residuos peligrosos que aclarara los objetivos, alcances y procedimientos a seguir;⁷⁶ “fue omisa en presentar los indicadores ambientales que permitirían identificar los niveles de incidencia de la actividad náutica”;⁷⁷ tampoco realizó el monitoreo oceanográfico en los términos que le fueron ordenados por la DGIRA;⁷⁸ no cumplió con la condicionante relativa a la planeación de un campamento tortuguero ni con las acciones para su futura protección y conservación;⁷⁹ no realizó el pago de derechos por compensación para la reforestación al Fondo Forestal Mexicano;⁸⁰ no definió los alcances elementales del programa de monitoreo ambiental,⁸¹ y no consideró aspectos técnicos necesarios para definir el programa de monitoreo del comportamiento de la cuña salina.⁸²

30. En resumen, la autoridad concluyó que “se aprecia claramente que la empresa promovente, incumplió en reiteradas ocasiones con los establecido en las [c]ondicionantes” de la autorización en materia de impacto ambiental.⁸³
31. Si bien los Peticionarios sostienen que el proyecto “sigue siendo un peligro latente”,⁸⁴ el Secretariado estima que la elaboración de un expediente de hechos relacionado con cuestiones de aplicación de la legislación ambiental al proyecto Cabo Cortés, carecería de objeto de estudio. Al respecto, el Secretariado ya ha señalado que cuando se deja sin efectos una autorización en materia de impacto ambiental, no se amerita la elaboración de un expediente de hechos.⁸⁵
32. En tales circunstancias, el Secretariado determina no continuar con el análisis de las aseveraciones relacionadas con el proyecto Cabo Cortés.

2. Proyecto CIP Playa Espíritu

33. El proyecto CIP Playa Espíritu consiste en el desarrollo de un complejo turístico en el municipio de Escuinapa, Sinaloa, sobre una superficie de 2,381.24 ha y 12 km de playa frente al mar de Cortés en el golfo de California. El proyecto está siendo promovido por el Fondo Nacional de Turismo (Fonatur) y comprende la urbanización del sitio del proyecto en diez etapas; la construcción y operación de 43,981 cuartos de hotel (hoteles tipo resort *all inclusive*, hoteles tipo hacienda y condominios); tres campos de golf, y

⁷⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 11-12.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁸¹ *Ibid.*, p. 13.

⁸² *Ibid.*, p. 14.

⁸³ *Ibid.*, p. 15.

⁸⁴ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 7.

⁸⁵ SEM-05-002 (*Islas Coronado*), Aviso de retiro de la notificación conforme al artículo 15(1) y conclusión de la petición (26 de marzo de 2007); disponible en: <<http://goo.gl/Qa2nUV>>.

dos marinas.⁸⁶ Entre las amenidades que el proyecto CIP Playa Espíritu incluye se cuentan edificaciones asociadas a los campos de golf, locales comerciales, un club náutico, un club de playa, un muelle de cruceros, un centro comunitario, centros interpretativos del hábitat, un área deportiva, clínicas de salud, spas, un eje comercial, una pista de esquí acuático, un centro ecuestre, una planta de tratamiento y una subestación eléctrica.⁸⁷ La autorización en material de impacto ambiental del proyecto CIP Playa Espíritu fue emitida el 9 de febrero de 2011 mediante el oficio número S.G.P.A./DGIRA/DG/1167/11 (la “AIA-CIP Playa Espíritu”).

i) Aplicación del artículo 36 del REIA

34. Los Peticionarios aseveran que la MIA del proyecto CIP Playa Espíritu no incorporó la mayor y mejor información técnica,⁸⁸ y que ésta tiene deficiencias en relación con la consideración de la hipersalinidad del suelo.⁸⁹ Sostienen, además, que los consultores encargados de la elaboración del estudio no tomaron en cuenta estudios disponibles al público que abordan la factibilidad técnica de la construcción de una marina en el sitio del proyecto. La información disponible señala que una marina en mar abierto estaría más expuesta “a las tormentas tropicales y huracanes”,⁹⁰ mientras que el estudio elaborado por el Instituto de Geografía de la UNAM —citado por los Peticionarios— se refiere al riesgo de que ocurra un proceso de intrusión salina en el acuífero si se construye una marina en la barrera y se afecta el acuífero de la barra arenosa.⁹¹
35. Los Peticionarios sostienen que al no exigir la incorporación de mayor y mejor información en la MIA del proyecto, México omite la aplicación del artículo 36 del REIA.
36. México argumenta que las obligaciones que impone el artículo 36 del REIA no corren “a cargo del Gobierno de México en su proceso de evaluación del impacto ambiental” sino, en todo caso, “a cargo de quienes elaboren los estudios”,⁹² por lo cual —afirma— los requisitos de esa disposición no resultan aplicables a la Parte. En su análisis de la disposición, México argumenta que este artículo se basa “en el principio de la buena fe”, pues “deja en manos de los particulares” la incorporación de las mejores técnicas y metodologías utilizadas por la comunidad científica.⁹³ La Parte argumenta que la única forma en que podría alegarse la falta de aplicación efectiva es si se presentara información falsa en relación con una MIA, lo cual no es objeto de aseveración alguna en la petición en cuestión.⁹⁴

⁸⁶ Petición original, nota 2 *supra*, citando: Consultores en Gestión, Política y Planificación Ambiental, S.C., *Manifestación de impacto ambiental del proyecto Centro Integralmente Planeado Costa del Pacífico*, México, 2010, cap. 1, p. 2; disponible en: <<http://goo.gl/Sz4iT>> (consulta realizada el 29 de abril de 2014) [“MIA-CIP Playa Espíritu”].

⁸⁷ *Ibid.*, cap. 2, pp. 7-82.

⁸⁸ Petición revisada, nota 14 *supra*, pp. 8-9.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁹¹ UNAM, *Diagnóstico del sistema de marismas asociado al sistema ambiental regional terrestre del proyecto CIP Costa Pacífico*, Instituto de Geografía, UNAM, COPEIA-Fonatur (2009) [“Diagnóstico UNAM”], p. 51.

⁹² Respuesta, nota 16 *supra*, p. 5 (énfasis en el original).

⁹³ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁴ *Idem.*

37. Por su parte, el Secretariado ha determinado que el artículo 36 del REIA constituye legislación ambiental en términos del Acuerdo en la medida en que forma parte del procedimiento de evaluación del impacto ambiental y puesto que el propósito principal de la disposición es incluir la mejor y más detallada información técnica y científica disponible concuerda con el planteado en la definición del artículo 45(2) del ACAAN.⁹⁵ Se hace notar, asimismo, que el artículo en cuestión es lo suficientemente específico como para concretizarse mediante actos instrumentados por la autoridad ambiental y, por lo tanto, aplicable mediante alguna de las medidas gubernamentales listadas en el artículo 5(1) del ACAAN;⁹⁶ define a su destinatario de forma inequívoca: “[q]uienes elaboren los estudios [de impacto ambiental]”.⁹⁷
38. México no proporciona más información acerca de la aseveración sobre la supuesta falta de inclusión de mejor y más detallada información técnica en la MIA ni aborda las supuestas deficiencias del proyecto a la luz del diagnóstico elaborado por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En dicho diagnóstico, presentado en la MIA como parte de los estudios que supuestamente sustentaron la viabilidad del proyecto, se señala el riesgo de intrusión salina derivado de la creación de una marina en la barrera; el rompimiento de la continuidad del paisaje de playa como resultado de la construcción de escolleras o espigones, y “el riesgo de una exposición [...] a las tormentas tropicales y huracanes” de construirse una marina en mar abierto.⁹⁸ El citado diagnóstico de la UNAM recomienda la construcción de la marina a 15 km de la ubicación del proyecto CIP Playa Espíritu;⁹⁹ también hace hincapié en el impacto del cambio climático y en la viabilidad ambiental del proyecto, y recomienda evitar la construcción de espigones, ya que éstos estimulan la erosión de playas; además, subraya que, en todo caso, la conservación de éstas es el método más efectivo.¹⁰⁰ El diagnóstico, al alcance del consultor encargado de la elaboración de los estudios de impacto ambiental del proyecto, al parecer no fue utilizado, lo que, en principio, respalda la aseveración de que el responsable técnico encargado de elaborar la MIA en cuestión no utilizó la mayor información disponible y no propuso “las medidas de prevención y mitigación más efectivas para atenuar los impactos ambientales.”¹⁰¹
39. El Secretariado estima que un expediente de hechos aportaría información sobre la aplicación efectiva del artículo 36 del REIA en relación con la preparación de estudios de impacto ambiental para el proyecto CIP Playa Espíritu.

**ii) Aplicación de los artículos 35 de la LGEEPA, 13 y 44 del REIA
y 5: fracción II de la LGVS**

40. Los Peticionarios aseveran que México está omitiendo la aplicación de los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA en relación con la evaluación de los efectos acumulativos y la supuesta fragmentación del proyecto CIP Playa Espíritu.¹⁰² Sostienen

⁹⁵ Determinación conforme al artículo 14(1), nota 13 *supra*, §§35, 44 y 47.

⁹⁶ Por ejemplo, mediante las medidas de aplicación enunciadas en el artículo 5(1) del ACAAN, incisos b) (“vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones [...]”), d) (“difundir públicamente información sobre incumplimiento”) y j) (“iniciar, de manera oportuna, procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos”).

⁹⁷ REIA, artículo 36.

⁹⁸ Diagnóstico UNAM, nota 91 *supra*, pp. 50-51.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 51.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 90-91.

¹⁰¹ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 9.

¹⁰² *Ibid.*, p. 10-11.

que el proyecto fue fragmentado al someterse la MIA ante la autoridad ambiental para su análisis y con el fin de obtener la correspondiente autorización—, por lo que los impactos que se exponen en la MIA, no resultan de una evaluación integral de la totalidad de los elementos que conforman el proyecto CIP Playa Espíritu. Los Peticionarios ejemplifican su aseveración al sostener que la Semarnat autorizó la primera de diez fases del proyecto, sin que la autoridad ambiental considerara la propuesta de desarrollo turístico en su conjunto.¹⁰³ Afirman que con la fragmentación del proyecto en la evaluación de las obras —y por ende, de sus impactos— la autoridad ambiental no observó los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA.¹⁰⁴

41. Asimismo, en opinión de los Peticionarios México está omitiendo la aplicación efectiva del artículo 5: fracción II de la LGVS por lo que respecta a la falta de instrumentación de medidas precautorias, de mitigación y preventivas.¹⁰⁵ Sostienen que el Fonatur no realizó los estudios necesarios para demostrar que no se afectaría la calidad del agua del acuífero en el cual se ha de ubicar el proyecto y que, además, la dependencia omitió presentar información suficiente que demostrara que no se ocasionarían impactos a la línea de costa derivados de la construcción de la infraestructura marítima.¹⁰⁶ Los Peticionarios aseveran que si bien la realización del proyecto fue condicionada a la elaboración ulterior de estudios de impacto ambiental,¹⁰⁷ con su autorización se corre el riesgo de salinizar el humedal y modificar su flujo hidrológico, lo que ocasionaría daños irreversibles a las larvas de peces que dependen del ecosistema de Marismas Nacionales.¹⁰⁸
42. México responde que, al contrario de lo que aseveran los Peticionarios, “sí evaluó los impactos ambientales, acumulativos y residuales del sistema ambiental regional”¹⁰⁹ y propuso estrategias para su prevención y mitigación, en conformidad con lo previsto por los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA.¹¹⁰ Sobre la aplicación del artículo 5: fracción II de la LGVS, México sostiene que la imposición de condicionantes a la autorización del proyecto atiende a la preocupación de los Peticionarios en relación con la afectación del acuífero por la construcción de la marina.¹¹¹ México refiere a la AIA-CIP Playa Espíritu en la que —señala— se identifican los impactos acumulativos del proyecto y se establecen medidas precautorias, de mitigación y preventivas.¹¹²
43. El artículo 35 de la LGEEPA establece que, para emitir una autorización en materia de impacto ambiental, la Semarnat “deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de

¹⁰³ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰⁴ El texto de las disposiciones en cuestión puede consultarse en el apéndice de esta notificación.

¹⁰⁵ Petición revisada, nota 14 *supra*, pp. 9-10.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 10 (“autorizó la construcción de una marina con la condición de que el proponente presente los estudios que demuestren que no afectarán el acuífero ni se erosionará la costa, aun en caso de huracanes”) y p. 11 (“esta separación de obras y por lo tanto de los impactos ambientales [...] desconoce el artículo 35 de la Ley”).

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 13.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 13-16.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 27.

¹¹² Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (Semarnat), Oficio núm. SGPA/DGIRA/DG/1167/11 (9 de febrero de 2011), en: Anexo C de la Respuesta [AIA-CIP Playa Espíritu], pp. 13 y 27.

elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación”.¹¹³ El artículo 44: fracción II del REIA añade además que, “al evaluar las manifestaciones de impacto ambiental”, la Semarnat debe considerar que la utilización de los recursos naturales debe hacerse de tal forma que “se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas [...] por periodos indefinidos”¹¹⁴ Por su parte, el artículo 13 de la REIA obliga a quienes presenten una MIA a identificar, describir y evaluar “los impactos ambientales, acumulativos y residuales, del sistema ambiental regional”, así como las estrategias para mitigarlos.¹¹⁵

44. Luego de analizar los impactos ambientales y las medidas de mitigación propuestas por el Fonatur, la autorización en materia de impacto ambiental AIA-CIP Playa Espíritu señala que los impactos ambientales más relevantes son los relacionados con la salinidad del agua en el acuífero, el incremento en el consumo de agua potable, la modificación de la línea de costa y la afectación a las zonas de anidación de tortugas marinas.¹¹⁶ Las medidas de mitigación de impactos ambientales propuestas por el Fonatur fueron analizadas por la DGIRA, quien planteó lo siguiente en la AIA-CIP Playa Espíritu:

- a. Sobre el aumento de la salinidad del agua en el acuífero como consecuencia de la disminución en la infiltración del agua a causa de las obras marinas e hidráulicas, el Fonatur deberá realizar el monitoreo periódico del comportamiento de la cuña salina del acuífero mediante la instalación de 24 pozos de observación y durante un periodo de cinco años posteriores al inicio de las obras en cuestión.¹¹⁷
- b. Sobre el incremento en el consumo de agua potable debido al crecimiento de la zona, el Fonatur no proporcionó la información que le fue requerida. La DGIRA condicionó la autorización a presentar, antes del inicio de la primera fase del proyecto, las correspondientes autorizaciones emitidas por la Comisión Nacional del Agua (Conagua).¹¹⁸
- c. Sobre la modificación de la línea de costa a consecuencia de las obras marítimas del proyecto y la apertura de la boca del litoral, la DGIRA requirió desarrollar una nueva simulación del comportamiento de dicho componente que tomara en consideración posibles eventos extraordinarios y factores que podrían influir en el transporte litoral.¹¹⁹
- d. Sobre la afectación a las zonas de anidación de tortugas marinas, la DGIRA requirió que el Fonatur realizara acciones para conservar las condiciones ambientales que hacen posible el arribo y desove de tales especies.¹²⁰

¹¹³ LGEEPA, artículo 35.

¹¹⁴ LGEEPA, artículo 44.

¹¹⁵ REIA, artículo 13: fracciones V y VI.

¹¹⁶ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, p. 36.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 37 y 64-65.

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 37 y 64.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 37-38 y 66.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 38 y 69.

45. A pesar de que la AIA-CIP Playa Espíritu incluye condicionantes relativas a los impactos ambientales del proyecto, el Secretariado encuentra que sigue abierta la aseveración central de los Peticionarios relacionada con la supuesta evaluación aislada de cada una de las fases que se irán agregando a la infraestructura turística propuesta para el proyecto CIP Playa Espíritu, fragmentación supuestamente contraria tanto a la obligación de realizar una MIA que aborde los impactos acumulativos y residuales del sistema ambiental regional¹²¹ como a la disposición que requiere a la autoridad considerar “los posibles efectos de las obras o actividades a desarrollarse” tomando el conjunto de elementos que conforman un ecosistema “y no únicamente los recursos que fuesen objeto de aprovechamiento o afectación”.¹²² Los Peticionarios señalan que el proyecto simplemente se evalúa por etapas sin que se anticipen los impactos agregados del conjunto de éstas. Si bien la AIA autoriza sólo la fase I, quedan dudas sobre la interacción y acumulación de impactos derivados del desarrollo ulterior del proyecto.¹²³
46. La AIA-CIP Playa Espíritu reconoce que, durante el proceso de consulta pública del proyecto,¹²⁴ se recibieron diversas observaciones que abordaron preocupaciones sobre los impactos acumulativos del proyecto como resultado del crecimiento de población derivado de las actividades económicas que el proyecto entraña y el consecuente incremento de la demanda de agua que se desatará en la región;¹²⁵ ello sustenta la aseveración de que “los posibles efectos de las obras o actividades a desarrollarse” —no fueron considerados en toda su dimensión contrario a previsto en los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA.
47. En relación con la aplicación efectiva del artículo 5: fracción II de la LGVS, una de las dependencias consultadas durante el procedimiento de evaluación del proyecto CIP-Playa Espíritu, señaló que “bajo el principio precautorio, se debe recomendar el no llevar a cabo este proyecto”¹²⁶ al referirse al número de especies que podrían resultar afectadas por la obra propuesta y a la necesidad de conservar el área costera, pues ésta constituye “una barrera protectora contra los fenómenos naturales y los procesos de erosión costeros”.¹²⁷ Si bien dicha opinión carece de carácter vinculante, el planteamiento sustenta —al menos en principio— la aseveración de los Peticionarios sobre la falta de aplicación del artículo 5: fracción II de la LGVS, el cual da pleno efecto al principio precautorio.
48. Se observa también que las condicionantes sobre consumo de agua potable y modificación de línea de costa —ambos elementos considerados impactos significativos por la DGIRA en su resolutivo—¹²⁸ están sujetas a la evaluación *a posteriori* del proyecto, pues en el caso del abastecimiento de agua potable, la información no fue

¹²¹ Cfr., REIA, artículo 13: fracción V.

¹²² Cfr., REIA, artículo 44: fracción I.

¹²³ El artículo 3: fracción VII del REIA define el ‘impacto ambiental acumulativo’ como “[e]l 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”. El artículo 3: fracción VIII del REIA define el ‘impacto ambiental sinérgico’ como “[a]quel 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”.

¹²⁴ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, pp. 15-16.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 41.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, p. 37 (“De lo anterior, se desprende que los impactos más relevantes son los generados en los componentes de hidrología, hidrodinámica costera, flora y fauna”).

proporcionada por el Fonatur,¹²⁹ en tanto que en el caso de la modificación de línea de costa, la DGIRA solicitó “realizar una nueva simulación”.¹³⁰ El Secretariado señala que la información respectiva no fue presentada a la autoridad competente —la DGIRA— para su valoración en materia de impacto ambiental y que, no obstante, se incluye como una condicionante en la AIA emitida por esta entidad. Asimismo, el Secretariado ya ha recomendado la elaboración de un expediente de hechos en un caso en que se solicitó —en forma de una condicionante— la elaboración de estudios posterior a la emisión de una AIA¹³¹ y que el Consejo ha autorizado la elaboración del expediente de hechos correlativo.¹³²

49. La aseveración sobre la supuesta fragmentación del proyecto CIP Playa Espíritu para su evaluación de impacto ambiental es, pues, una cuestión abierta, ya que al parecer no se evaluaron todos los posibles impactos a la línea de costa por la realización de obras marítimas del proyecto¹³³ ni los impactos al agua potable por el crecimiento poblacional y la realización de obras hidráulicas y marinas.¹³⁴ La información de apoyo de la petición revisada sustenta dicha aseveración al señalar que “esta mirada puntual” del proyecto impide evaluar la magnitud del impacto y acaba por permitir su desarrollo, puesto que visto de manera aislada el proyecto parece no afectar la resiliencia del sistema de Marismas Nacionales.¹³⁵ El mismo estudio señala que, al justificar la delimitación del sistema regional ambiental únicamente a la microcuenca, con base tan sólo en criterios administrativos, no se toma en cuenta la interconexión entre el sistema de Marismas Nacionales de Nayarit y el de Sinaloa.¹³⁶ Lo anterior supuestamente ocasiona que se desconozca y subvalore el impacto ambiental global del proyecto, por ejemplo, al partir de la premisa de que éste representa “una superficie mínima de afectación”, pues su amplitud de 220,000 ha es equivalente a sólo el 1.08% de la superficie total de Marismas Nacionales,¹³⁷ o bien al postergar la evaluación de impactos sobre las actividades existentes en el río Baluarte y de los efectos derivados de la construcción de las presas asociadas al proyecto CIP Playa Espíritu, mismas que afectarán la hidrodinámica y calidad ambiental del área.¹³⁸ La legislación ambiental en cuestión obliga, al proponente de un proyecto, a evaluar el impacto ambiental “en el sistema ambiental regional”¹³⁹ y, a la autoridad, a considerar “el conjunto de elementos

¹²⁹ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, p. 37 (“[...] tomando en cuenta que en la información adicional [...] se le requirió a Fonatur presentar un análisis respecto a la disponibilidad [...] para lo cual Fonatur no proporcionó dicha información”).

¹³⁰ *Ibid.*, p. 38.

¹³¹ SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Notificación conforme al artículo 15(1) (19 de agosto de 2013), §§ 236-250.

¹³² SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Resolución de Consejo 14-06 (8 de julio de 2014).

¹³³ Petición revisada, nota 14 *supra*, pp. 5 y 10.

¹³⁴ *Ibid.*, pp. 5, 11-12.

¹³⁵ Misión Ramsar de Asesoramiento núm. 67, Laguna Huizache-Caimanero (sitio Ramsar núm. 1689) y Sitio Ramsar Marismas Nacionales (sitio Ramsar núm. 732), informe del 9 de agosto de 2010, inciso 5.2.2; disponible en: <<http://goo.gl/nlIGXx>> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013), [Misión Ramsar de Asesoramiento-Marismas Nacionales].

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, p. 48.

¹³⁸ Misión Ramsar de Asesoramiento-Marismas Nacionales, nota 135 *supra*.

¹³⁹ REIA, artículo 13, fracción V.

que los conforman [al o a los ecosistemas] y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación”.¹⁴⁰

50. Otro aspecto de la supuesta fragmentación en la evaluación del impacto ambiental del proyecto CIP Playa Espíritu se desprende de un pasaje de la AIA que lo autoriza:

En cuanto a la ejecución particular de las obras y actividades de cada uno de los lotes que integran la [f]ase autorizada del **proyecto**, y que no serán realizadas por **Fonatur**, así como las subsecuentes fases de desarrollo del mismo, queda sujeta a la presentación previa a su desarrollo, de manifestaciones de impacto ambiental, en la modalidad correspondiente, para cada una de ellas, mismas que habrán de apegarse a los parámetros urbanísticos por uso de suelo establecidos por **Fonatur** para cada uno de los lotes del **proyecto** [...] con el fin de ser evaluadas y obtener la autorización para cada una de las manifestaciones que se sometán en su momento al procedimiento de evaluación en la materia.¹⁴¹

51. Lo anterior sustenta la aseveración de que el proyecto CIP Playa Espíritu ha sido fragmentado para permitir su evaluación y autorización, pues, si se le considera de manera aislada, no se anticipan impactos significativos en los procesos ecológicos de Marismas Nacionales derivados de proyectos y de procesos asociados a la población flotante y a las actividades en los lotes del predio del proyecto.¹⁴² Si bien el Fonatur no es responsable de las actividades específicas en cada uno de los lotes del predio del proyecto, tampoco debe obviarse la agregación de los procesos que supuestamente no fueron considerados lo que supuestamente es contrario a los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA.¹⁴³ El Secretariado ya ha analizado una cuestión similar en una petición al tomar en cuenta:

toda la información proporcionada y aquella pertinente que conlleve a esclarecer e identificar hechos acerca de si, el no haber requerido hasta la fecha la Manifestación de Impacto Ambiental de la totalidad de las obras que conforman la Terminal Portuaria, constituye una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas, considerando, entre otros aspectos, [...] los hechos en torno a si han sido autorizadas todas las obras que conforman la Terminal [...].¹⁴⁴

52. Otro aspecto señalado por los Peticionarios en relación con la aplicación de la legislación ambiental en cuestión es el volumen total de obra proyectado en la MIA-CIP Playa Espíritu, el cual es del orden de 7.9 millones de metros cúbicos.¹⁴⁵ Si bien el volumen de obras se desglosa en sus diversos componentes, la información consultada no abunda —por ejemplo— en los impactos de dicho componente ni especifica el destino de los materiales de dragado.¹⁴⁶ No hay información sobre los impactos

¹⁴⁰ LGEEPA, artículo 35.

¹⁴¹ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, p. 59 (énfasis en el original).

¹⁴² Misión Ramsar de Asesoramiento-Marismas Nacionales, nota 135 *supra*.

¹⁴³ Las fuentes disponibles sobre la población flotante estiman unos tres millones de turistas al año. Secretaría de Desarrollo Económico de Sinaloa, *Good Tourism Good Business*; disponible en: <www.citsinaloa.gob.mx/goodtourist.pdf> (consulta realizada el 17 de julio de 2014).

¹⁴⁴ SEM-96-001 (*Cozumel*), Notificación con base en el artículo 15(1) (7 de junio de 1996), p. 4.

¹⁴⁵ MIA-CIP Playa Espíritu, nota 86 *supra*, cap. 2, p. 34, tabla II.10 “Resumen de cantidades de obra”.

¹⁴⁶ El volumen de obra de 7,993,691 m³ equivale a 3,197 albercas olímpicas (resultado que se obtiene al dividir la cifra entre 2,500 (metros cúbicos de una alberca olímpica de 50 m de largo por 25 m de ancho y 2 m de profundidad). La única referencia al destino del material señala que “[l]os materiales

derivados de las excavaciones, ni sobre el dragado o el mantenimiento de canales de navegación. Los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA obligan a la autoridad a considerar los “posibles efectos” de las obras y actividades “en el o los ecosistemas de que se trate”. El artículo 13 del REIA obliga al promovente del proyecto a describir, *inter alia*, las obras¹⁴⁷ y vincularlas con los instrumentos jurídicos aplicables,¹⁴⁸ así como describir el sistema ambiental regional¹⁴⁹ e identificar los impactos acumulativos y residuales.¹⁵⁰

53. En suma, el Secretariado estima que la respuesta ofrecida por el gobierno de México no aborda los elementos de una preocupación central de los Peticionarios: que México “ha evitado realizar un examen exhaustivo de los impactos ambientales del proyecto CIP-Playa Espíritu, fragmentando el proyecto para su análisis”¹⁵¹ en fases o procesos que se evalúan de manera separada o se postergan, y que se ha pasado por alto la magnitud en la acumulación de los impactos.¹⁵² La aseveración de que los efectos no están circunscritos al “predio” del proyecto, sino a la magnitud y complejidad de procesos fuera del sitio propuesto para su realización, es una cuestión que puede abordarse en un expediente de hechos.¹⁵³ Un expediente de hechos ayudaría a la ciudadanía a entender la instrumentación por la Parte del proceso de evaluación del impacto ambiental cuando un proyecto se divide y ejecuta por fases y si, en este caso en particular, se está fragmentando dicha evaluación.¹⁵⁴

iii) Aplicación del artículo 24 del REIA

54. Los Peticionarios aseveran que México está omitiendo la aplicación del artículo 24 del REIA, que faculta a la Semarnat a solicitar e incorporar —a discreción— dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, opiniones técnicas de otras dependencias o entidades gubernamentales, y sostienen que la Semarnat, “abusando de la discrecionalidad que le otorga la ley”, autorizó el proyecto CIP Playa Espíritu pasando por alto las opiniones institucionales que cuestionaron la viabilidad ambiental de la empresa.¹⁵⁵
55. México asegura que la ley no otorga a dichas opiniones técnicas un carácter vinculante ni tampoco establece cómo éstas deben considerarse durante el procedimiento de evaluación del impacto ambiental.¹⁵⁶ En uso de la posibilidad de consulta que el artículo 24 del REIA otorga a la Semarnat, la autoridad solicitó opiniones que —sostiene la Parte— fueron incorporadas en la AIA-CIP Playa Espíritu.¹⁵⁷ Dicha autorización de impacto ambiental hace referencia a las opiniones de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), la Comisión Nacional del Agua

producto de dragado se usarán para la conformación del desarrollo [...]”. Véase: MIA-CIP Playa Espíritu, nota 86 *supra*, cap. 2, p. 34.

¹⁴⁷ REIA, artículo 13: fracción II.

¹⁴⁸ REIA, artículo 13: fracción III.

¹⁴⁹ REIA, artículo 13: fracción IV.

¹⁵⁰ REIA, artículo 13: fracción V.

¹⁵¹ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 11.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 11-12.

¹⁵³ Misión Ramsar de Asesoramiento-Marismas Nacionales, nota 135 *supra*.

¹⁵⁴ *Cfr.* LGEEPA, artículo 35, y REIA, artículo 44.

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 28.

¹⁵⁷ *Idem.*

(Conagua), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), la Comisión de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros de la Semarnat.

56. En efecto, el artículo 24 del REIA no otorga a las opiniones técnicas de otras dependencias un carácter vinculante ni define la manera en que éstas deben ser evaluadas; sin embargo, dichas opiniones forman parte del expediente de evaluación del proyecto y existe —cuando menos— la expectativa razonable de que sean tomadas en cuenta por la autoridad que las ha solicitado. Ahora bien, a la luz de la respuesta de México, el Secretariado estima que la Parte ha respondido —en principio— a la aseveración de los Peticionarios sobre la consideración de las opiniones técnicas de otras dependencias durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya que de la consulta de la AIA-CIP Playa Espíritu se desprende su incorporación y análisis en el procedimiento de evaluación del proyecto.¹⁵⁸ El Secretariado no recomienda, pues, la elaboración de un expediente de hechos con respecto a esta aseveración.

iv) Aplicación de la Convención de Ramsar

57. Los Peticionarios aseveran que México no está aplicando efectivamente los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar en relación con el monitoreo, conservación y explotación racional de Marismas Nacionales, y sostienen que, en contravención a la obligación de México de “elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales”,¹⁵⁹ el proyecto CIP Playa Espíritu fue autorizado sin las medidas adecuadas para asegurar las funciones ecológicas del humedal.¹⁶⁰ Asimismo, sostienen que la Semarnat no ha tomado las medidas necesarias para informarse sobre la modificación de las condiciones ecológicas del humedal Marismas Nacionales, luego de autorizar el proyecto en cuestión.¹⁶¹
58. Respecto del ‘uso racional’ a que alude el artículo 3.1 de la Convención de Ramsar, la Conferencia de las Partes (COP) de dicha Convención ha adoptado el siguiente concepto:

El uso racional de los humedales es el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible.¹⁶²

59. Las Partes de la Convención de Ramsar han resuelto que:

La frase “dentro del contexto del desarrollo sostenible” está dirigida a reconocer que si bien es inevitable que se lleven a cabo actividades de desarrollo en algunos humedales, y que muchas de esas actividades generan importantes beneficios para la sociedad, éstas pueden emprenderse de manera sostenible, mediante la aplicación de los enfoques elaborados por la Convención, y que *no*

¹⁵⁸ Tal es el caso de las opiniones técnicas de la Conabio, la Conagua, el IMTA, la Conanp y la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros de la Semarnat, mismas que pueden consultarse en la AIA-CIP Playa Espíritu, pp. 41-52.

¹⁵⁹ Convención de Ramsar, artículo 3.1.

¹⁶⁰ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. A-2.

¹⁶¹ *Idem*.

¹⁶² Convención de Ramsar, Resolución IX.1, Anexo A (2005).

*es apropiado dar por sentado que el “desarrollo” es un objetivo para todos los humedales.*¹⁶³

60. El Secretariado ha determinado que los criterios y resoluciones de la COP pueden servir de guía en la comprensión de las aseveraciones relativas a la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención de Ramsar en cuestión (véanse §§19-22).
61. México sostiene que, en consonancia con las obligaciones de la Convención Ramsar, la AIA-CIP Playa Espíritu consideró que dicho instrumento “no prohíbe el desarrollo de proyectos dentro de los sitios con la clasificación Ramsar” y que, en todo caso, la DGIRA evaluó su explotación racional y propuso la conservación y recuperación de la zona.¹⁶⁴ Luego de su evaluación, la DGIRA determinó que “[no] se identificó ningún proceso ecológico que tenga origen en el predio [del proyecto] que incida de manera significativa sobre [Marismas Nacionales]” y, por ello, se concluyó que el proyecto “no constituye una fuente de riesgo o perturbación significativa a nivel de regional [*sic*] en la hidrodinámica del Sistema de Marismas Nacionales”.¹⁶⁵
62. La información consultada por el Secretariado indica que el sitio Ramsar Marismas Nacionales está ubicado entre los estados de Sinaloa y Nayarit y que fue incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional el 22 de junio de 1995.¹⁶⁶ Marismas Nacionales abarca una superficie de 200,000 ha y su designación como sitio Ramsar obedeció a criterios tales como representatividad, alojamiento de especies en alguna categoría de protección, presencia de comunidades ecológicas amenazadas y sustento de especies en etapa crítica de su ciclo biológico.¹⁶⁷ Marismas Nacionales es considerado “de valor especial para mantener la diversidad genética y ecológica de la región”,¹⁶⁸ su ecosistema aloja 36 especies endémicas de aves acuáticas y sustenta, de manera regular, una población de 20 mil aves acuáticas, siendo refugio invernal para más de 100 mil aves acuáticas migratorias.¹⁶⁹
63. El 12 de mayo de 2010, un área del sitio Ramsar Marismas Nacionales fue declarada Área Natural Protegida Reserva de la Biosfera Marismas Nacionales Nayarit,¹⁷⁰ y existe la propuesta de decretar otra área en la porción de Sinaloa, con la misma categoría, como Reserva de la Biosfera Marismas Nacionales Sinaloa.¹⁷¹

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ Respuesta, nota 16 *supra*, pp. 93-94.

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ Convención de Ramsar, *Lista RAMSAR de humedales de importancia internacional* (23 de julio de 2014), p. 27; disponible en: <<http://goo.gl/aF2jbf>> (consulta realizada el 6 de agosto de 2014).

¹⁶⁷ Misión Ramsar de Asesoramiento-Marismas Nacionales, nota 135 *supra*.

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ Decreto por el que se declara como área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región conocida como Marismas Nacionales Nayarit, localizada en los municipios de Acaponeta, Rosamorada, Santiago Ixcuintla, Tecuala y Tuxpan en el estado de Nayarit, *DOF*, 12 de mayo de 2010.

¹⁷¹ Aviso por el que se informa al público en general que están a su disposición los estudios realizados para justificar la expedición del decreto por el que se pretende declarar como área natural protegida con el carácter de reserva de la biosfera, la zona conocida como Marismas Nacionales Sinaloa, con una superficie de 47,556.25 hectáreas, localizada en los municipios de El Rosario y Escuinapa, en el estado de Sinaloa, *DOF*, 5 de junio de 2008.

64. El informe de la Misión Ramsar concluyó que “no es viable tener un desarrollo turístico de la magnitud, la densidad de ocupación y el diseño planteados por [el Fonatur]”.¹⁷²
65. Si bien la fase I del proyecto CIP Playa Espíritu,¹⁷³ tal vez no represente un impacto adicional significativo al deterioro ya existente de Marismas Nacionales,¹⁷⁴ el hecho es que la MIA,¹⁷⁵ las opiniones técnicas¹⁷⁶ y la AIA¹⁷⁷ no hacen de la restauración del humedal la estrategia general en la planeación, autorización y desarrollo del proyecto. A pesar de la objeción de México en cuanto a abordar cuestiones relativas a la Convención de Ramsar en el proceso de los artículos 14 y 15,¹⁷⁸ el Consejo, el Secretariado y las Partes han confirmado —en la práctica— que los expedientes de hechos pueden, sin duda, abordar las obligaciones internacionales incorporadas al derecho interno (véase §20-21 *supra*). La supuesta falta de consideración del impacto ambiental de la totalidad del desarrollo turístico y de una adecuada valoración de los efectos que inevitablemente tendría el proyecto fuera del predio,¹⁷⁹ así como la exclusión en la evaluación de componentes estratégicos ligados al proyecto, tales como el abastecimiento de agua potable,¹⁸⁰ arrojan preguntas centrales sobre la aplicación de la Convención de Ramsar que no se aclaran en la respuesta de México.¹⁸¹ Un expediente de hechos ayudaría a la ciudadanía a entender la aplicación efectiva que la Parte hace del proceso de evaluación del impacto ambiental en los casos en que el proyecto se encuentra dentro de un sitio Ramsar.

¹⁷² Misión Ramsar de Asesoramiento-Marismas Nacionales, nota 135 *supra*.

¹⁷³ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, p. 57 (“se autoriza la Fase I o ‘prioritaria’ del proyecto”).

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 35 (“las actividades económicas que se han desarrollado [...] han provocado el cambio en el uso de suelo y la pérdida de cubierta vegetal”). También MIA-CIP Playa Espíritu, nota 86 *supra*, cap. 4, p. 19 (“la falta de inundaciones provoca la pérdida de estructura o mortalidad del manglar”); cap. 4, p. 26 (“el estado de conservación que presentan la parte de las Marismas Nacionales de Sinaloa [...] se encuentra severamente afectado por diversas acciones humanas”); cap. 8, p. 17 (“el predio donde se pretende implementar este proyecto se encuentra previamente degradado”), y cap. 7, p. 19 (“la implementación del proyecto contribuirá al desarrollo económico del área y de los habitantes en general, sin ocasionar mayores daños al ambiente que los ocasionados en los anteriores 40 años”).

¹⁷⁵ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, p. 41 (sobre la opinión de la Conabio “se debe recomendar el no llevar a cabo este proyecto”), y p. 42 (la construcción de la marina [...] va a modificar el flujo subterráneo y existe la posibilidad de que [...] se generen cambios en la calidad del agua”).

¹⁷⁶ Diagnóstico UNAM, nota 91 *supra*, p. 89 (“Se deberá evitar [...] actividades recreativas de alta intensidad”) y p. 91 (“evitar la construcción de espigones [...]” y optar por “playa y dunas sin infraestructura alguna o mínima”).

¹⁷⁷ AIA-CIP Playa Espíritu, nota 112 *supra*, p. 35 (“la información presentada [...] describe los componentes ambientales que serían objeto de afectación”) y p. 54 (“el escenario actual (alterado) del sistema ambiental regional (SAR), ha sido afectado por las actividades productivas”).

¹⁷⁸ Respuesta, nota 16, p. 104.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 54 (“las superficie solicitada para realizar el cambio de uso de suelo [...] equivalente al 0.06% del total del predio”) y p. 55 (“su abasto de agua está dependiendo de una obra a futuro”).

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 55 (“no se garantiza tener cubierta la demanda de agua requerida para el proyecto”).

¹⁸¹ Convención de Ramsar, artículos 6.1 (“Las partes contratantes deberán elaborar y aplicar sus planes de gestión de forma que favorezcan la conservación de las zonas húmedas inscritas en la Lista y, siempre que ello sea posible la explotación racional de los humedales de su territorio”) y 6.2 (“Cada parte contratante tomará las medidas necesarias para ser informada, lo antes posible, de las modificaciones de las condiciones ecológicas de las zonas húmedas situadas en su territorio e inscritas en la Lista, que se hayan producido o puedan producirse”).

3. Proyecto Entremares

66. El proyecto Entremares consiste en el desarrollo de una superficie de 390.76 ha en la península El Mogote, frente a la bahía de La Paz (al norte) y la Ensenada de La Paz (al sur).¹⁸² El proyecto comprende: lotificación; construcción de hoteles, condominios y residencias, clubes de playa, restaurantes, bares y comercios; un club de golf, una planta desalinizadora y una planta de tratamiento; vialidades; servicios; infraestructura turística, y diversas amenidades.¹⁸³ La urbanización incluye usos residenciales, turísticos y comerciales, y abarca la construcción de 6,840 cuartos de hotel.¹⁸⁴ La autorización en material de impacto ambiental del proyecto Entremares fue emitida el 25 de noviembre de 2009 mediante el oficio no. S.G.P.A./DGIRA/DG/6884/09 (la “AIA-Entremares”).

i) Aplicación de los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA

67. Los Peticionarios aseveran que México está omitiendo la aplicación efectiva de los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA al permitir la fragmentación en la evaluación de los impactos del proyecto Entremares.¹⁸⁵ Los Peticionarios sostienen que el proyecto Entremares no considera el impacto que tendría la creación de un nuevo centro poblacional en El Mogote, y que en su evaluación la Semarnat no toma en cuenta los efectos que éste tendría en los ecosistemas de manglar locales, en el volumen de agua disponible en la región y en las especies que habitan en El Mogote.¹⁸⁶ México responde que la DGIRA “evaluó los impactos ambientales, acumulativos y residuales del sistema ambiental regional, así como las estrategias para su prevención y mitigación” en conformidad con lo previsto por los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA.¹⁸⁷

68. Al estudiar la respuesta ofrecida por el gobierno de México, queda claro que, si bien la DGIRA tomó en cuenta el área total a ser ocupada por la infraestructura del proyecto en relación con la extensión ocupada por los distintos tipos de vegetación,¹⁸⁸ no se aprecia el impacto que la magnitud del proyecto y sus actividades tendrían sobre el sistema ambiental regional. El artículo 13 del REIA exige que la MIA de todo proyecto incluya una evaluación exhaustiva de los impactos ambientales acumulativos y residuales sobre el sistema ambiental regional donde se ubicará un determinado proyecto. Más aún, la información de la AIA Entremares no proporciona información clara sobre el impacto acumulativo que resultaría de la creación del centro poblacional de El Mogote.¹⁸⁹ Los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA requieren que la Semarnat evalúe “los posibles efectos de dichas obras o actividades” de un determinado proyecto. Por

¹⁸² Consultores en Gestión, Política y Planeación Ambiental S.C., Manifestación de impacto ambiental, modalidad regional, del proyecto Entremares cap. 1, p. 1 [MIA-Entremares].

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ Petición original, nota 2 *supra*, p. 12.

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 16.

¹⁸⁸ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 18 (“[I]a promovente manifiesta que la relevancia del impacto en la vegetación será ‘permanente no relevante’, bajo el razonamiento de que los tipos de vegetación presentes en el predio se distribuyen en todo el SAR [...] en términos de extensión este impacto no es relevante”).

¹⁸⁹ *Cfr.* Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (Semarnat), Oficio núm. SGPA/DGIRA/DG/6884/09, que contiene la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Entremares [AIA-Entremares].

ejemplo, al consultar la AIA Entremares, se observa que la DGIRA no incluye un análisis sobre este concepto y se limita a afirmar que “la promotora propone un [s]istema de [g]estión y [m]anejo [a]mbiental específico”,¹⁹⁰ sin abordar de manera directa el impacto acumulativo derivado de otros procesos generados a partir del proyecto como resultado de la combinación de efectos ambientales potencialmente adversos, en este caso los que generaría un centro poblacional.

69. El Secretariado nota también que la MIA-Entremares no aborda los posibles impactos acumulativos de las obras y actividades del proyecto con otras en curso en El Mogote (en este caso, las del proyecto Paraíso del Mar). Por su parte, la AIA-Entremares hace referencia al impacto del proyecto pero se limita a la superficie del sitio, sin abundar en la interacción entre los elementos y procesos potencialmente adversos generados por el conjunto de elementos del proyecto y los ecosistemas circundantes.¹⁹¹ El artículo 13: fracción V del REIA exige que la elaboración de una MIA incluya la identificación de los efectos acumulativos de todo proyecto en el sistema ambiental regional.
70. En este sentido, las disposiciones de los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA son claras en tanto que exigen a la autoridad considerar para todo proyecto sometido a su evaluación: i) el conjunto de elementos que conforman el o los ecosistemas de que se trate, y no solamente los recursos sujetos a afectación (como en el caso de la superficie de vegetación); ii) la utilización de recursos naturales, de forma que se respete la capacidad de carga del ecosistema, y iii) la instrumentación de medidas preventivas y de mitigación para reducir al mínimo los efectos adversos ocasionados por el proyecto.¹⁹² El REIA define el ‘impacto ambiental acumulativo’ como “[e]l 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.”¹⁹³
71. El Secretariado determina que lo anterior puede abordarse en un expediente de hechos, de tal forma que la ciudadanía de América del Norte saque sus propias conclusiones sobre si se han tomado o no en cuenta los impactos acumulativos que podría generar el proyecto Entremares, como lo exige la legislación ambiental en cuestión.

ii) Aplicación del artículo 60 *ter* de la LGVS

72. Los Peticionarios aseveran que México está omitiendo la aplicación del artículo 60 *ter* de la LGVS pues —sostienen— la MIA omitió demostrar que la construcción del proyecto Entremares no afectaría el ecosistema de manglar.¹⁹⁴ Los Peticionarios manifiestan que el proyecto Entremares se localiza en una zona de abundancia de manglares y que su autorización —conforme a la opinión de la Conabio— redundaría en una alteración temporal del ecosistema, con la creación del sistema de canales de marea, los aportes de materia orgánica y la posible modificación de los flujos naturales, todo lo cual afectaría la fauna y los sitios de reproducción y zonas de anidación.¹⁹⁵
73. Al respecto, la DGIRA consideró que el proyecto “respeto la prohibición de hacer remoción, relleno, trasplante o poda” de especies de manglar y se compromete a dejar intacta la totalidad de la superficie actual de las tres comunidades de manglar

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 54.

¹⁹¹ Respuesta, nota 16 *supra*, pp. 17-18.

¹⁹² *Cfr.* artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA.

¹⁹³ REIA, artículo 3: fracción VII.

¹⁹⁴ Petición original, nota 2 *supra*, p. 12.

¹⁹⁵ *Idem.*

colindantes con el sitio del proyecto; respeta la capacidad de carga del ecosistema para proyectos turísticos —pues “no se toca ni afecta a las comunidades de manglar”—; respeta la integralidad de las zonas de anidación —pues no se propone la modificación de las comunidades de manglar existentes—, y además no implica cambios en las características y los servicios ecológicos del manglar.¹⁹⁶ Asimismo, la DGIRA estimó que el promovente del proyecto propuso la construcción de canales como una medida compensatoria bajo la premisa de que las comunidades de manglar se encuentran “aisladas, interrumpidas entre sí y fragmentadas por blanquiales salinizados” y estimó que el proyecto “representa una propuesta de compensación y ampliación de servicios ambientales”.¹⁹⁷

74. El Secretariado apunta que los Peticionarios sostienen, con base en una opinión técnica de la Conabio, que “puede presentarse una alteración temporal del ecosistema con la creación del sistema de canales de marea, por los aportes de materia orgánica y posible modificación de los flujos naturales”.¹⁹⁸ El Secretariado estima que la respuesta de México aborda los aspectos de remoción, relleno, trasplante y poda del manglar previstos en el artículo 60 *ter* de la LGVS, pues —según la información consultada— el proyecto no incide en las tres comunidades de manglar,¹⁹⁹ las cuales presentan fragmentación por blanquiales salinizados resultado de un proceso de deterioro “de manglar a blanquial y de blanquial a duna”,²⁰⁰ pero además propone acciones de compensación ambiental que “se ajusta[n] al objeto del artículo en análisis” e incluye un programa de monitoreo del medio litoral en el manglar.²⁰¹ Asimismo, la DGIRA consideró, entre otros factores, que en la zona del proyecto no se afectaría la integralidad del flujo hidrológico, del ecosistema y de la zona de influencia; que el avance de las dunas está afectando negativamente el manglar, y que el sistema de canales propuesto no modificaría la zona marina-lagunar adyacente y sí, en cambio, permitiría restaurar —aun cuando fuera modestamente— los salitrales.²⁰²
75. En virtud de lo recién expuesto, el Secretariado no recomienda la elaboración de un expediente de hechos sobre la supuesta falta de aplicación efectiva del artículo 60 *ter* de la LGVS en lo que concierne al proyecto Entremares.

iii) Aplicación de la NOM-059

76. Los Peticionarios aseveran que México omite la aplicación de la NOM-059 relativa a la protección de especies en alguna categoría de protección identificadas en el sitio del proyecto Entremares. Asimismo, consideran que la ejecución del proyecto podría afectar al tiburón ballena y a las especies de delfines protegidas por la norma, y que la MIA no justifica de qué manera tales especies atravesarán por la zona de influencia del proyecto sin verse afectadas.²⁰³ Sostienen que la Dirección de Política Ambiental de la Semarnat opinó que la MIA Entremares no señala el impacto que las embarcaciones podrían tener en las poblaciones de delfines identificados en la zona del proyecto.²⁰⁴

¹⁹⁶ AIA-Entremares, nota 189 *supra*, p. 33.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 34.

¹⁹⁸ Petición original, nota 2 *supra*, p. 12.

¹⁹⁹ AIA-Entremares, nota 189 *supra*, p. 33.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 34.

²⁰¹ *Idem.*

²⁰² *Idem.*

²⁰³ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 14.

²⁰⁴ *Idem.*

77. México sostiene que no se identifica el inciso aplicable de la NOM-059.²⁰⁵ En su respuesta, la Parte cita la opinión de una de sus unidades administrativas²⁰⁶ según la cual la zona en cuestión “presenta un valor de fragilidad alto”,²⁰⁷ así como “zonas de distribución de especies y poblaciones en riesgo”,²⁰⁸ entre las que se encuentran “el pepino de mar, la tortuga laúd, la tortuga golfina, el tiburón peregrino, el tiburón blanco, la ballena jorobada y la ballena azul”.²⁰⁹ La misma unidad administrativa sostiene también que el proyecto en cuestión sólo puede autorizarse si los impactos ambientales no afectan —entre otros elementos— “a las especies y poblaciones en riesgo y prioritarias para la conservación” y “a los humedales costeros (principalmente manglares)”.²¹⁰ Con todo, la DGIRA determinó que “la promovente aportó información que demuestra que el proyecto no afectará a las especies y poblaciones en riesgo [sic] y prioritarias para la conservación, humedales costeros (principalmente manglares)”, entre otros elementos.²¹¹ México hace notar que la DGIRA incorporó, como condicionantes en su autorización, algunos programas de monitoreo de los medios terrestre y acuático.²¹²
78. La NOM-059 es un instrumento jurídico-administrativo que identifica a las especies silvestres en riesgo de extinción a escala nacional e incluye los criterios de inclusión, exclusión o cambio de categoría de riesgo mediante un método de evaluación del riesgo de extinción.²¹³ El Secretariado estima que la cita de especies listadas en la norma es suficiente para analizar la aplicación de las disposiciones en materia de protección de especies en riesgo dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. En México, la ley obliga a la autoridad a negar una autorización cuando una obra “pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte dichas especies”.²¹⁴
79. La respuesta de México no presenta mayor información sobre una de las preocupaciones centrales de los Peticionarios: la efectiva protección de las especies en riesgo ubicadas en la zona del proyecto.²¹⁵ La respuesta no aclara el procedimiento mediante el cual la MIA evaluó los elementos relativos a las especies en alguna categoría de protección en el sitio del proyecto ni tampoco indica en qué medida la

²⁰⁵ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 77.

²⁰⁶ Se trata de la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la Semarnat.

²⁰⁷ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 78.

²⁰⁸ *Idem*.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 79.

²¹⁰ *Idem*.

²¹¹ *Idem*.

²¹² *Idem*.

²¹³ NOM-059, inciso 1, “Objetivo y campo de aplicación”.

²¹⁴ Conforme al artículo 35 de la LGEEPA citado en la petición, la Semarnat está facultada para “[n]egar la autorización, cuando: [...] 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 dichas especies [...]”

²¹⁵ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 19 (en relación con la NOM-059 “en el predio del proyecto se reporta la presencia de 6 especies de reptiles, 2 de aves terrestres, 4 aves acuáticas y 1 de mamífero [...] la promovente concluye [...] que el predio del proyecto no es un área relevante de fauna a escala de la Bahía de la Paz”). Véase también, pp. 78 (en el predio del proyecto hay “zonas de distribuciones de especies y poblaciones en riesgo” y la unidad ambiental “presenta un nivel de fragilidad muy alto”).

DGIRA los tomó en consideración al emitir su autorización.²¹⁶ Por ejemplo, en el contexto de la NOM-059, no se aborda en la manifestación de impacto ambiental la cuestión de si las especies en riesgo se verían afectadas por el proyecto durante el traslado de residentes y visitantes desde la ciudad de La Paz;²¹⁷ tampoco queda claro si la Semarnat promovió el enfoque precautorio en la aplicación de la NOM-059 a la luz de la información presentada en la MIA,²¹⁸ ni se presenta en la respuesta información sobre las medidas preventivas —ya sea propuestas en la MIA o incluidas en forma de condicionantes en la AIA— para que la extracción de agua y la disposición de salmuera garanticen “la protección a las especies en riesgo y prioritarias”.²¹⁹ Se hace notar que el Secretariado subrayó, en su determinación conforme al artículo 14(1),²²⁰ que el TFJFA consignó en su sentencia que la DGIRA “fue omisa en realizar pronunciamiento alguno” respecto de las actividades del proyecto en relación con la NOM-059.²²¹

80. El Secretariado estima que un expediente de hechos podría presentar información fáctica relevante sobre la evaluación del proyecto Entremares en lo que respecta a la presencia de especies listadas en la NOM-059.

iv) Aplicación de la Convención de Ramsar

81. Los Peticionarios aseveran que la autorización del impacto ambiental del proyecto Entremares contraviene los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar, y sostienen que la bahía de La Paz, zona en donde se ubicaría el proyecto, fue reconocida como humedal de importancia prioritaria internacional desde 2007.²²² Los Peticionarios aseveran que, a partir de la designación del sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz, la Parte “se obligó a administrar dichos sitios de forma tal que se mantengan las características ecológicas de cada uno de ellos y de esa manera, mantener las funciones ecológicas e hidrológicas esenciales”.²²³ Sostienen, además, que las obligaciones de las Partes se detallan en las correspondientes resoluciones y recomendaciones, las cuales establecen “estándares de evaluación de impacto ambiental y protección de humedales ante el cambio climático”,²²⁴ por ejemplo, al tomar en consideración las funciones ecológicas e hidrológicas del sitio Ramsar en cuestión. El artículo 3.1 de la Convención de Ramsar establece la obligación de México de “elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales en su territorio”.²²⁵ En cuanto al artículo 3.2, éste señala que cada Parte “tomará las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales en su territorio”. El Secretariado ha hecho referencia a los conceptos de ‘uso racional’ y ‘desarrollo sostenible’ que adopta dicha

²¹⁶ *Cfr.*, Respuesta, nota 16 *supra*, p. 79 (se concluye que “el proyecto no afectará las especies y poblaciones en riesgo”).

²¹⁷ MIA-Entremares, nota 182 *supra*, cap. 6, p. 118.

²¹⁸ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 78.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 79.

²²⁰ Determinación, artículo 14(1), §89.

²²¹ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sentencia en el expediente núm. 4083/11-17-05-7 (2 de agosto de 2012), p. 45.

²²² Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 14, y Conanp, Ficha Informativa de los Humedales Ensenada La Paz (27 de octubre de 2007).

²²³ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. A2.

²²⁴ *Idem.*

²²⁵ Convención de Ramsar, artículo 3.1.

Convención (§§58-59 *supra*) y a que las resoluciones de la COP pueden servir de guía en la lectura de las disposiciones en cuestión (§§19-22 *supra*).

82. La AIA-Entremares señala que, el 2 de febrero de 2008, el sitio Humedales Mogote-Ensenada de La Paz fue incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, por lo que la Convención de Ramsar le resulta aplicable.²²⁶ Se estima que en total 86.8 ha del proyecto Entremares se encuentran dentro del polígono del sitio Ramsar en cuestión. Al respecto, el promovente manifestó que, si bien el proyecto se encuentra dentro de un sitio Ramsar, “se preservará sin tocar el 100% de la superficie actual de las tres comunidades de manglar”; que “no habrá cambios en las características y servicios ecológicos actuales”, y que “no se plantea ninguna modificación a dichas comunidades” de manglar.²²⁷ El promovente sostiene que ha propuesto “acciones concretas para incrementar los bienes y servicios del manglar”,²²⁸ y que el proyecto no afectará la migración de unas veinte mil aves migratorias, puesto que éstas atraviesan el corredor Chametla-Centenario y el estero Zacatecas, fuera del predio del proyecto.
83. Por otro lado, la AIA-Entremares reconoce que existe un “tránsito y permanencia temporal de aves migratorias” en sitios adyacentes al proyecto y que, sin duda, éste ocupa una parte del sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz.²²⁹ Asimismo, resulta claro que existen dentro del sitio Ramsar en cuestión especies de relevancia, como el gallito marino (*Sterna antillarum*), sujeto a protección especial, y una de sus subespecies (*S.a browni*), en peligro de extinción.²³⁰ Y si bien no hay colindancia inmediata con el sitio del proyecto, se carece de información de la que se desprenda que el proyecto no influirá —debido a sus actividades— en el área de anidación en cuestión.
84. Aun cuando la presencia del proyecto en el sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz no afecte, en principio, la superficie de los tres manglares existentes, la AIA-Entremares tampoco presenta información sobre la interacción que podría resultar de las actividades derivadas del proyecto con el sitio Ramsar y con el manglar de El Mogote. La respuesta de México no aborda la interacción de los elementos del proyecto, incluidos, por ejemplo, el consumo de agua, la descarga de aguas residuales y de residuos, y el posible impacto sobre un sitio que recibe veinte mil aves que, en su migración, permanecen por varios días o semanas en las riberas de dicha ensenada.²³¹
85. La respuesta tampoco esclarece si, al tratarse de un sitio Ramsar, las resoluciones de la COP ilustraron de alguna manera el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Más allá de determinar si las resoluciones de la COP se integran o no en el orden jurídico de México, y sin intenciones de abordar el sostén jurídico de éstas, un expediente de hechos podría arrojar luz sobre la medida en que tales instrumentos son orientadores en la aplicación de los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar al procedimiento de evaluación del impacto ambiental del proyecto Entremares.
86. El Secretariado estima que un expediente de hechos podría ofrecer información más detallada sobre la conservación del humedal y sobre las medidas adoptadas a raíz del

²²⁶ AIA-Entremares, nota 189 *supra*, p. 37.

²²⁷ *Ibid.*, p. 38.

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ *Ibid.*, p. 39.

²³⁰ *Idem.*

²³¹ Secretariado de la Convención de Ramsar, Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar, Humedales Mogote-Ensenada La Paz (23 de octubre de 2007).

desarrollo del proyecto Entremares, además de aclarar en qué medida su colindancia podría influir en los procesos ecológicos de El Mogote, a la luz de los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar.

4. Proyecto Paraíso del Mar

87. El proyecto Paraíso del Mar está ubicado en la península de El Mogote, frente a la bahía de La Paz, en el municipio de La Paz, Baja California Sur. La MIA del proyecto indica que se trata de “un megaproyecto de usos múltiples” que contempla desarrollar 508.34 ha en el área terrestre y 39 ha en la zona marina mediante la construcción de 2,120 habitaciones de hotel, 2,286 unidades de condominio, dos campos de golf, área comercial, centro de convenciones, club de playa marina, marina para 500 espacios, marina seca, muelle con edificio terminal y diversos servicios asociados al proyecto.²³²
88. El 9 de marzo de 2004, la DGIRA emitió la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Paraíso del Mar (la “AIA/2004-Paraíso del Mar”). La información proporcionada por la Parte indica que la AIA/2004-Paraíso del Mar fue objeto de un juicio de nulidad en el cual recayó una sentencia emitida el 14 de enero de 2013 por la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, que decretó la nulidad de dicha autorización de impacto ambiental para el efecto de que se emitiera otra autorización en la que se incluyera —entre otras cuestiones— la consideración de la NOM-022.²³³ El 13 de mayo de 2013, la DGIRA emitió el oficio núm. SGPA/DGIRA/DG/3118, mediante el cual autorizaba, de manera condicionada, el proyecto Paraíso del Mar (la “AIA/2013-Paraíso del Mar”).²³⁴

i) Aplicación de los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA

89. Los Peticionarios aseveran que la Semarnat no evaluó los efectos acumulativos en los ecosistemas circundantes derivados del nuevo centro de población en la zona de El Mogote, a pesar de los impactos previsible en los ecosistemas de manglar, las especies que ahí habitan y el volumen de agua disponible en la región.²³⁵ México responde que la DGIRA “sí realizó la evaluación de dichos impactos [acumulativos]” en conformidad con los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA.²³⁶
90. México hace referencia a la AIA/2013-Paraíso del Mar, la cual describe los impactos ambientales del proyecto y las medidas preventivas, de mitigación y de compensación propuestas.²³⁷ La respuesta incluye un cuadro que resume la información sobre las medidas a adoptarse respecto a la pérdida de cobertura vegetal de manglar, la alteración del hábitat de la fauna terrestre y la afectación al medio ambiente marino.²³⁸ Sin embargo, el Secretariado observa que ni la respuesta de México ni la AIA/2013-Paraíso del Mar presentan información sobre los impactos acumulativos del proyecto, pues no

²³² Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C., Manifestación de impacto ambiental, modalidad regional, del proyecto Paraíso del Mar, cap. 2, pp. 7-8 [“MIA-Paraíso del Mar”].

²³³ Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (Semarnat), Oficio núm. SGPA/DGIRA/DG/03118 (13 de mayo de 2013) que contiene la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Paraíso del Mar [“AIA/2013-Paraíso del Mar”], pp. 7-8.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 12.

²³⁶ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 21.

²³⁷ *Idem.*

²³⁸ *Ibid.*, p. 21-22.

hay referencia a la interacción de los efectos del proyecto entre sí y con los derivados de acciones que han tenido lugar o están ocurriendo.²³⁹

91. El artículo 13: fracción V del REIA exige que la MIA incluya una descripción de los impactos acumulativos —como puede ser el caso de la construcción y operación del proyecto Entremares—, en tanto que los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA requieren que la autoridad considere todos los componentes de una obra o actividad y su impacto al ecosistema. Si bien la respuesta transcribe los impactos sobre el manglar, la fauna y el ambiente marino, y presenta un resumen de los planes y programas para su mitigación, ni la respuesta ni la AIA/2013-Paraíso del Mar ofrecen información respecto del conjunto de elementos que conforman el proyecto, como, por ejemplo, la población flotante que resultaría de la operación de 2,120 habitaciones de hotel y 2,286 unidades de condominio del proyecto Paraíso del Mar. Se hace notar que la AIA-Paraíso del Mar autoriza la construcción y operación de una parte del proyecto y que reconoce la existencia de proyectos asociados que deberán someterse a consideración de la autoridad en el futuro,²⁴⁰ sin que se ofrezca una valoración sobre la interacción entre los procesos de Paraíso del Mar y el resto de los proyectos asociados.
92. Un expediente de hechos ayudaría a la ciudadanía de América del Norte a entender la forma en que la evaluación del impacto ambiental se realiza mediante la supuesta fragmentación de proyectos y sin consideración de los impactos acumulativos. El Secretariado determina que se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto a la aplicación efectiva de los artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA con respecto al proyecto Entremares.

ii) Aplicación del artículo 5: fracción II de la LGVS

93. Los Peticionarios aseveran que la Semarnat no consideró los impactos ambientales de la marina en El Mogote antes de aprobar el proyecto Paraíso del Mar y que, con ello, se omite la aplicación del artículo 5: fracción II de la LGVS.²⁴¹ De acuerdo con los Peticionarios, la AIA/2013-Paraíso del Mar simplemente establece que el programa de monitoreo de desempeño ambiental deberá “prever los impactos ambientales” para definir los niveles de incidencia de la actividad náutica sobre la biota en el área marina.²⁴²
94. México sostiene que la DGIRA sí evaluó los posibles impactos ambientales del proyecto de construcción de la marina en El Mogote.²⁴³ A decir de la Parte, al autorizar el proyecto, la DGIRA consideró que la marina y una marina seca se realizarían en dos etapas;²⁴⁴ que la construcción de canales de acceso a la marina seca traería beneficios ecológicos para el sistema de manglar;²⁴⁵ que el proyecto no afectaría la integralidad del manglar, gracias al diseño de la marina seca y el muelle,²⁴⁶ y que la construcción de un canal perimetral en el área de manglar en la zona del proyecto mejoraría la

²³⁹ El impacto ambiental acumulativo “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”, REIA, artículo 3: fracción VII.

²⁴⁰ AIA/2013-Paraíso del Mar, nota 233 *supra*, p. 52.

²⁴¹ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 10.

²⁴² *Idem.*

²⁴³ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 25.

²⁴⁴ AIA/2013-Paraíso del Mar, nota 233 *supra*, p. 12.

²⁴⁵ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 25.

²⁴⁶ *Idem.*

estructura y las funciones ambientales del ecosistema, de manera que no se afectaría la integralidad su flujo hidrológico.²⁴⁷ La DGIRA estimó que el proyecto se ajusta a la NOM-022 y que la alteración del hábitat de la fauna terrestre se había evaluado correctamente.

95. La petición no presenta información más detallada en la cual se sustente la aseveración sobre la omisión por lo que respecta a observar el principio precautorio en la AIA-Paraíso del Mar.²⁴⁸ A la luz de la respuesta de México, la petición no arroja mayores dudas sobre las medidas preventivas instrumentadas en conformidad con el artículo 5: fracción II de la LGVS ni tampoco alude a las circunstancias en que existe falta de certeza científica.
96. El Secretariado determina, por consiguiente, no recomendar la elaboración de un expediente de hechos respecto de la supuesta falta de aplicación efectiva del artículo 5: fracción II de la LGVS.

iii) Aplicación de la NOM-022

97. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación de los incisos 4.16 y 4.42 de la NOM-022 relativa a la protección de especies de manglar. Sostienen que la Semarnat “reconoce en la AIA que el proyecto no cumple con las distancias señaladas en el numeral 4.16 [de la NOM-022]” puesto que supuestamente se autorizó la construcción de una marina seca dentro del ecosistema de manglar, con la justificación de que “la actividad propuesta no se encuentra adyacente, ni colindante, sino dentro del propio ecosistema [...]”.²⁴⁹ Señalan, además, que el proyecto Paraíso del Mar supuestamente afecta el proceso de recarga hídrica en los pozos naturales de El Mogote.²⁵⁰ Los Peticionarios apuntan que la MIA-Paraíso del Mar supuestamente reconoce que el proyecto Paraíso del Mar “tendrá impactos ambientales severos ya que al construir 2,050 habitaciones hoteles [*sic*], un área comercial, un área residencial unifamiliar y multifamiliar y dos campos de golf sobre la duna de El Mogote resulta evidente que dichas construcciones [*sic*] impedirán que el agua de lluvia sea almacenada”.²⁵¹ Por su parte, el Secretariado hizo notar que la MIA-Paraíso del Mar señaló que la Conabio reportó que el acuífero “está agotándose, salinizándose y contaminándose por desechos sólidos y aguas residuales” y que era recomendable “la recarga de acuíferos, el ordenamiento del crecimiento urbano y el saneamiento de desechos urbanos”.²⁵²
98. México sostiene que la AIA/2013-Paraíso del Mar contiene un análisis sistemático de la aplicación de las disposiciones de la NOM-022 y transcribe las especificaciones de dicha norma oficial, así como el análisis realizado por la DGIRA.²⁵³
99. En la AIA/2013 Paraíso del Mar, la DGIRA consideró que la unidad hidrológica de El Mogote “carece totalmente de aporte permanente o temporal de agua dulce superficial”,²⁵⁴ que en esa zona desértica “sólo llueve unos cuantos días al año”,²⁵⁵ y

²⁴⁷ *Idem.*

²⁴⁸ LGVS, artículo 5: fracción II.

²⁴⁹ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 13.

²⁵⁰ *Idem.*

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² Determinación conforme al artículo 14(1), §82.

²⁵³ Respuesta, nota 16 *supra*, pp. 41-50.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 41.

que la construcción del sistema de canales propuesto por la promovente “mejoraría significativamente las condiciones de salinidad intersticial”.²⁵⁶ También señaló que se pretende restaurar las interacciones hidrodinámicas de los salitres con la zona marina —lo que garantizaría la integralidad de la unidad hidrológica del manglar—;²⁵⁷ que los canales propuestos permitirían reducir la salinidad en zonas que se están degradando;²⁵⁸ que la promovente “presentó una modificación al proyecto” con la que se propone la recuperación de áreas de manglar;²⁵⁹ que el sistema de canales propuesto se basó en estudios científicos que definieron la línea de base del sistema ambiental regional,²⁶⁰ y, en suma, que en la información contenida en el expediente del proyecto se analizó la unidad hidrológica de los humedales de la península de El Mogote.²⁶¹

100. Respecto de la distancia mínima de 100 m entre el proyecto y el manglar, la DGIRA consideró:

La mayor parte de las obras que integran el proyecto evaluado se localizan adyacentes a los ecosistemas de manglar, respetando los 100 metros que establece el punto 4.16 de la norma NOM-022-SEMARNAT-2003 [...] sin embargo, para la construcción de la marina seca, la cual se localiza dentro del ecosistema de manglar y para lo cual la promovente cuenta con autorización para el cambio de uso de suelo de terrenos forestales [...] no le es aplicable lo dispuesto por el punto 4.16 [...]²⁶²

101. En vista de lo anterior, el Secretariado estima que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de la NOM-022.

iv) Aplicación del Decreto de Zona Protectora Forestal Vedada

102. Los Peticionarios aseveran que el decreto que declara zona protectora forestal vedada a los terrenos que rodean la ciudad de La Paz (el “Decreto de Zona Protectora Forestal Vedada” o “Decreto ZPFV”),²⁶³ instrumento de planeación vigente en la zona del proyecto, no se tomó en consideración en la AIA/2013-Paraíso del Mar, en contravención del artículo 35 de la LGEEPA.²⁶⁴ El Decreto ZPFV señala:

El aprovechamiento de los recursos forestales dentro de la zona señalada por el artículo primero del presente Decreto, se concretará únicamente a la extracción de maderas muertas.²⁶⁵

103. México sostiene que la AIA-Paraíso del Mar en efecto consideró el Decreto ZPFV al momento de emitir la autorización del proyecto.²⁶⁶ Al respecto, la AIA/2013-Paraíso

²⁵⁵ *Idem.*

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 42.

²⁵⁷ *Ibid.*, pp. 42-43.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 43.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 45.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 47.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 48.

²⁶² AIA/2013-Paraíso del Mar, nota 233 *supra*, p. 19.

²⁶³ Departamento Forestal de Caza y Pesca, Decreto por el que se declara Zona Protectora Forestal Vedada, los terrenos que rodean la ciudad y puerto de La Paz, B.C., *DOF*, 24 de agosto de 1938; disponible en: <<http://goo.gl/MTThU>> (consulta realizada el 22 de julio de 2014) [“Decreto ZPFV”].

²⁶⁴ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. 11.

²⁶⁵ Decreto ZPFV, nota 263 *supra*.

del Mar hace referencia a una sentencia del 14 de enero de 2013 emitida por el poder judicial en la que se resolvió que el proyecto “se encuentra ubicado dentro del Polígono establecido por el [Decreto ZPFV], con las consecuencias legales a que haya lugar.”²⁶⁷ Acatando la orden del tribunal, la AIA/2013-Paraíso del Mar incluye un razonamiento en el que se analiza la congruencia de las obras y actividades del proyecto con el Decreto ZPFV.²⁶⁸

104. La DGIRA reconoció que el proyecto Paraíso del Mar se encuentra dentro del polígono del Decreto ZPFV vigente desde 1938²⁶⁹ y tomó en consideración que en 1996 la LGEEPA precisó las categorías de protección aplicables a áreas naturales protegidas,²⁷⁰ entre las que se encuentran las reservas y las zonas forestales.²⁷¹ En la autorización de impacto ambiental se señala, asimismo, que en la reforma a la LGEEPA de 1996 se incluyó un artículo transitorio que prevé la recategorización de un ANP si las condiciones que dieron lugar a su establecimiento se han modificado, lo cual —según la DGIRA— no ha ocurrido.²⁷² Si bien el Decreto ZPFV restringió las explotaciones y aprovechamientos de la zona, la legislación que dio sustento a su creación permitía la posibilidad de autorizar actividades siempre que se llevaran a cabo los estudios técnicos que las justificaran.²⁷³ De acuerdo con la DGIRA, el artículo 117 de la LGDFS prevé el mecanismo para hacer dicho análisis y los resultados del estudio técnico realizado en la AIA-Playa Espíritu indican que “las consecuencias jurídicas de dicha ubicación no impiden su realización pues las obras y actividades [...] no causan en forma alguna los efectos que dicho instrumento jurídico buscó evitar”.²⁷⁴
105. El Secretariado estima que, a la luz de la respuesta de México, la aseveración sobre la supuesta falta de consideración del Decreto ZPFV en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental del proyecto Playa Espíritu no es una cuestión que amerite la elaboración de un expediente de hechos.

v) Aplicación del artículo 1 de la LGVS en relación con la LGDFS

106. Los Peticionarios aseveran que la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable no es el instrumento aplicable en lo que respecta a la autorización del cambio de uso de suelo en el predio del proyecto Paraíso del Mar, pues, en todo caso, debió haberse evaluado y determinado su procedencia conforme a un instrumento distinto, la LGVS.²⁷⁵ Señalan que el segundo párrafo del artículo 1 de la LGVS dispone que “[e]l aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables y de las especies cuyo medio de vida total sea el agua, será regulado por las leyes forestal y de pesca, respectivamente, *salvo que se trate de especies o poblaciones en riesgo*”.²⁷⁶ Sostienen

²⁶⁶ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 9, en referencia a la sentencia del 14 de enero de 2013 emitida por la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictada en el juicio de nulidad núm. 32183/06-17-11-3.

²⁶⁷ AIA/2013-Paraíso del Mar, nota 233 *supra*, p. 9.

²⁶⁸ *Ibid.*, pp. 24-28.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 24.

²⁷⁰ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGEEPA, *DOF*, 13 de diciembre de 1996.

²⁷¹ LGEEPA, artículo 53.

²⁷² AIA/2013-Paraíso del Mar, nota 233 *supra*, p. 25.

²⁷³ *Ibid.*, p. 26.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 27.

²⁷⁵ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. A-6.

²⁷⁶ LGVS, artículo 1, párrafo segundo (énfasis añadido).

que la autorización de impacto ambiental del proyecto Paraíso del Mar identifica la presencia de especies de mangle protegidas en el área del proyecto, a saber: mangle blanco (*Laguncularia racemosa*), mangle rojo (*Rhizophora mangle*) y mangle negro (*Avicennia germinans*), especies listadas en la NOM-059 bajo la categoría de especies en riesgo.²⁷⁷ A juicio de los Peticionarios, dada la presencia de especies en riesgo en el predio del proyecto, la legislación aplicable debe ser la LGVS en lugar de la LGDFS.²⁷⁸ Sin embargo —afirman los Peticionarios—, no hay referencia en la AIA sobre la aplicabilidad de la LGVS.

107. México responde que el cambio de uso de suelo en terrenos forestales es —en todos los casos— una actividad regulada por la LGDFS y no por la LGVS.²⁷⁹ Cualquier remoción total o parcial de la vegetación de manglar en un terreno forestal para ser destinado a una actividad no forestal “constituye un cambio de uso de suelo en terrenos forestales”, el cual requiere autorización previa de la Semarnat a través de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos.²⁸⁰ Asimismo, cuando se trata de aprovechamiento sustentable de especies en alguna categoría de riesgo conforme a la NOM-059, la LGVS en efecto dispone que se sujetan a dicho ordenamiento legal.²⁸¹ Sin embargo —apunta México—, cuando no hay aprovechamiento sustentable de recursos forestales, como es el caso del proyecto Paraíso del Mar, la legislación aplicable es la LGDFS y no la LGVS.²⁸² México aclara que la finalidad del aprovechamiento sustentable de recursos forestales (maderables o no maderables) es realizar una extracción racional y sostenible de dichos recursos,²⁸³ mientras que el cambio de uso de suelo en terrenos forestales persigue “la remoción de vegetación que sustenta un terreno forestal para darle un uso distinto (no forestal) a dicho terreno”, como en el caso del proyecto Paraíso del Mar.²⁸⁴

108. En vista de lo anterior, el Secretariado concluye no se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre la aplicación de la LGVS para el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables.

vi) Aplicación de la Convención de Ramsar

109. Los Peticionarios aseveran que México está omitiendo la aplicación de los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar en relación con la autorización del proyecto Paraíso del Mar y sostienen que éste fue aprobado sin que se hayan instrumentado las acciones adecuadas para asegurar el cumplimiento de las medidas ecológicas e hidrológicas necesarias.²⁸⁵ Señalan que, tras autorizar el proyecto en cuestión, las autoridades no efectuaron las medidas de monitoreo o revisión de las condiciones ecológicas del sitio

²⁷⁷ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. A-6.

²⁷⁸ Petición revisada, nota 14 *supra*, pp. A-5 y A-6.

²⁷⁹ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 81.

²⁸⁰ *Idem*. La Parte hace referencia, entre otras disposiciones, a los artículos 16: fracción XX, 58: fracción I, 117 y 118 de la LGDFS (que autorizan a la Semarnat a expedir —por excepción— las autorizaciones de cambio de uso de terrenos forestales mediante un estudio técnico justificativo y la correspondiente compensación forestal), y a los artículos 120 a 127 de su reglamento (que regula el procedimiento para el cambio de uso de suelo en terrenos forestales).

²⁸¹ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 81.

²⁸² *Ibid.*, p. 82.

²⁸³ *Idem*.

²⁸⁴ *Idem*.

²⁸⁵ Petición revisada, nota 14 *supra*, p. A-2.

Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz.²⁸⁶ Sostienen, además, que la obligación de México en relación con el sitio en cuestión se detalla a través de las resoluciones y recomendaciones de la COP.²⁸⁷

110. México responde que tomó en consideración las funciones ecológicas e hidrológicas del sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz²⁸⁸ “a fin de mantener la integralidad funcional del ecosistema de manglar y la continuidad de los servicios ambientales que presta”.²⁸⁹ Señala, además, que los estudios presentados como anexos a la MIA consideran que las obras y actividades del proyecto Paraíso del Mar “no alterarán el sistema hidrológico de la comunidad de manglar”, gracias a la instrumentación de medidas que inducirían el flujo laminar al manglar.²⁹⁰ Los resultados de tales estudios indican que el proyecto propuesto no afecta la integralidad del flujo hidrológico porque la zona donde se desmontará manglar “ha sido perturbada” y puesto que existe un programa de manejo que permitirá dar seguimiento a los posibles cambios en el sistema ambiental regional; asimismo, permiten concluir que no se afectará la integralidad de las interacciones entre el manglar, la duna y la zona marítima adyacente, pues “no se alterará la dirección del flujo y reflujos de la marea a nivel de sistema regional y local”.²⁹¹
111. Las Partes de la Convención de Ramsar se comprometen a favorecer la conservación de humedales (artículo 3.1) y, en la medida de lo posible, informarse sobre las modificaciones derivadas del desarrollo de proyectos (artículo 3.2). Al respecto, la evaluación del proyecto en cuestión se basa en la perturbación preexistente para autorizar Paraíso del Mar, sin brindar orientación alguna sobre la necesidad de restaurar el humedal en cuestión. Así, la autorización del proyecto justifica el desmonte sin abordar los criterios de restauración contenidos en la Convención de Ramsar. De hecho, el Secretariado observa que la AIA/2013-Paraíso del Mar no hace referencia a la Convención de Ramsar y nota también que no se relaciona la conformidad del proyecto con las obligaciones derivadas de este instrumento. Cabe resaltar que tal conformidad como se exige en el artículo 13: fracción III del REIA citado en la petición revisada, es un requisito aplicable a toda MIA el incluir la vinculación del proyecto con el orden jurídico aplicable. En la presente notificación, el Secretariado ha hecho ya referencia a los conceptos de ‘uso racional’ y ‘desarrollo sostenible’ que adopta dicha Convención (§§58-59 *supra*) y a la noción de que las resoluciones de la COP pueden servir de guía en la lectura de los artículos 3.1 y 3.2 (§§19-22 *supra*).
112. La respuesta tampoco esclarece si las resoluciones de la COP ilustran de alguna manera el procedimiento de evaluación del impacto ambiental que el proyecto Paraíso del Mar tendría en el sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz. Más allá de buscar si las resoluciones de la COP se integran en el orden jurídico de México y sin intenciones de abordar el sostén jurídico de éstas, un expediente de hechos podría arrojar luz sobre la medida en que tales resoluciones son orientadoras en la aplicación

²⁸⁶ *Idem.*

²⁸⁷ *Ibid.*, p. A-3.

²⁸⁸ Respuesta, nota 16 *supra*, p. 97. La respuesta hace referencia al “sitio Ramsar Cabo Pulmo”; sin embargo, no hay duda de que la cita se refiere al sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz.

²⁸⁹ *Idem.*

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 98.

²⁹¹ *Idem.*

de la Convención de Ramsar al procedimiento de evaluación del impacto ambiental del proyecto Paraíso del Mar.

113. El Secretariado recomienda entonces la elaboración de un expediente de hechos que aborde la aplicación efectiva de los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar en lo concerniente al proyecto Paraíso del Mar.

IV. NOTIFICACIÓN

114. El Secretariado ha analizado la petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*) a la luz de la respuesta ofrecida por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y, por este conducto, notifica al Consejo de la CCA que se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones:

Proyecto CIP Playa Espíritu

- i. artículo 36 del REIA respecto de la incorporación de mejor y más detallada información técnica en la MIA-CIP Playa Espíritu (§§34-39 *supra*);
- ii. artículos 35 de la LGEEPA, 13 y 44 del REIA y 5: fracción II de la LGVS en relación con la evaluación de los efectos acumulativos y la supuesta fragmentación del proyecto (§§40-53 *supra*), y
- iii. artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar por cuanto a la conservación, uso racional y explotación del sitio Ramsar Marismas Nacionales (§§ 57-65 *supra*).

Proyecto Entremares

- iv. artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA en lo concerniente a la evaluación de los efectos acumulativos y la supuesta fragmentación del proyecto (§§67-71 *supra*);
- v. NOM-059 en relación con las especies listadas en ésta e identificadas en el sitio del proyecto (§§76-80 *supra*), y
- vi. artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar por cuanto a la conservación, uso racional y explotación del sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz (§§81-86 *supra*).

Proyecto Paraíso del Mar

- vii. artículos 35 de la LGEEPA y 13 y 44 del REIA en lo concerniente a la evaluación de los efectos acumulativos y la supuesta fragmentación del proyecto (§§89-92), y
- viii. artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar en relación con la conservación, uso racional y explotación del sitio Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz (§§109-113 *supra*).

115. Evocando las resoluciones de Consejo 01-06²⁹² y 12-06,²⁹³ así como el apartado 19.5 de las Directrices respecto de la oportuna elaboración de un expediente de hechos y observando los objetivos del ACAAN en materia de transparencia, participación de la

²⁹² Resolución de Consejo 01-06, *Respuesta al informe del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de lecciones aprendidas sobre el proceso de los artículos 14 y 15* (29 de junio de 2001).

²⁹³ Adopción de la versión modificada de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (11 de julio de 2012).

sociedad y aplicación efectiva de la legislación ambiental,²⁹⁴ el Secretariado exhorta al Consejo a dar cumplimiento efectivo a los objetivos del ACAAN, mediante una resolución que autorice la elaboración de un expediente de hechos que comprenda el alcance que por esta notificación se recomienda.

Sometida respetuosamente a consideración del Consejo el día 5 de septiembre de 2014.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental



Por: Dra. Irasema Coronado
Directora ejecutiva

²⁹⁴ ACAAN, artículo 1: Objetivos, incisos g) y h).