

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

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 determinación:	12 de noviembre de 2013
Núm. de petición:	SEM-13-001 (<i>Desarrollo turístico en el golfo de California</i>)

I. INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”)¹ examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un

¹ La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) fue creada en 1994 mediante el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) firmado por Canadá, México y los Estados Unidos (las “Partes”) y publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 21 de diciembre de 1993 [ACAAN]. Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.²

2. El 11 de abril de 2013, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y Earthjustice, en representación de las organizaciones no gubernamentales arriba señaladas (los “Peticionarios”), presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) 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, ya que está “autorizando diversos proyectos de construcción y operación de inmobiliario turístico en zonas ecológicamente sensibles” del golfo de California.³
3. Los Peticionarios aseveran que México incurre 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);⁴ la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (Convención sobre patrimonio mundial);⁵ la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA);⁶ el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA);⁷ la Ley General de Vida Silvestre (LGVS);⁸ 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)⁹ y la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de*

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

³ SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Petición conforme al artículo 14(1) (11 de abril de 2011) [Petición Original], p. 1.

⁴ Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, publicada en el *DOF* el 29 de agosto de 1986 y modificada mediante: (i) 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 (ii) 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].

⁵ Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada en París el 16 de noviembre de 1972, publicada en el *DOF* el 2 de mayo de 1984 [Convención sobre patrimonio mundial].

⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *DOF* el 28 de enero de 1988 [LGEEPA].

⁷ Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 2000 [REIA].

⁸ Ley General de Vida Silvestre, publicada en el *DOF* el 3 de julio de 2000 [LGVS].

⁹ 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].

*México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo (NOM-059).*¹⁰

4. Los Peticionarios aseveran que el desarrollo de proyectos de infraestructura turística en el golfo de California está teniendo un fuerte impacto en la bahía de La Paz, el área de anidación El Mogote, el arrecife de coral Cabo Pulmo y el humedal Marismas Nacionales en México, y que no se siguieron los procedimientos apropiados de evaluación de impacto ambiental y otorgamiento de permisos, entre otras omisiones en la aplicación de la legislación ambiental.
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”),¹¹ notificó a los peticionarios que contaban con sesenta días para presentar una petición que cumpliera con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN, es decir, hasta el 16 de agosto de 2013.
6. En particular, la petición no proporcionó información suficiente y, una versión revisada, debía abordar las siguientes cuestiones:
 - i. detallar el estado que guarda el proyecto Los Pericúes;
 - ii. aclarar cuál es la omisión en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA;
 - iii. identificar las disposiciones específicas de la Convención de Ramsar que los Peticionarios estiman no están siendo aplicadas y proporcionar mayor información para determinar si las “Recomendaciones de Manejo” pueden ser consideradas legislación ambiental en los términos del ACAAN;
 - iv. aclarar cuál de sus aseveraciones se relaciona con la aplicación del artículo 35 *bis* de la LGEEPA;
 - v. aclarar si aseveran la omisión en la aplicación del artículo 28 de la LGEEPA;
 - vi. aclarar cuál de sus aseveraciones se relaciona con la aplicación de los artículos 24 y 58 del REIA;
 - vii. aclarar la relación del proyecto Centro Integralmente Planeado (CIP) Playa Espíritu con el proyecto CIP Costa Pacífico;

¹⁰ 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].

¹¹ *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> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013) [Directrices], apartado 6.1:

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.

- viii. presentar información sobre las medidas para la protección de las tortugas marinas que no se consideraron en la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) Cabo Cortés;
 - ix. presentar información sobre la no aplicabilidad de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) en los términos aseverados;
 - x. presentar información para satisfacer el inciso c) del artículo 14(1) del ACAAN;
 - xi. aclarar si se asevera la omisión en la aplicación efectiva de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural;
 - xii. presentar información para satisfacer el requisito del inciso e) del artículo 14(1) del ACAAN.¹²
7. 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.
8. El Secretariado ha determinado que la petición revisada SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*) cumple con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) y, conforme a los criterios establecidos en el artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, por las razones que se exponen a continuación.
9. Observando el apartado 16.2 de las Directrices,¹³ el Secretariado pasa al análisis de la petición en cuestión, resumiendo las secciones pertinentes de la petición revisada a continuación.¹⁴

II. ANÁLISIS

10. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.¹⁵ El Secretariado analizó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

¹² SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Determinación conforme al artículo 14(1) (24 de mayo de 2013) [Determinación 14(1)], § 125.

¹³ El inciso 16.2 de las Directrices establece que “Se insta al Secretariado a usar sólo información relevante en los documentos que elabore y a reducir, siempre que sea posible, el volumen de material producido que deba ser traducido.”

¹⁴ El resumen de la petición original puede consultarse en la Determinación 14(1), §§ 6-17, disponible en: <<http://goo.gl/R1wUBj>> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013).

¹⁵ Véase SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (8 de septiembre de 1999).

11. De manera preliminar, el Secretariado considera un error menor de forma de la petición revisada. El Secretariado da cuenta de que la extensión de la petición revisada, considerando el anexo A, que éste contiene diversas aclaraciones que se solicitaron mediante la determinación conforme al artículo 14(1) y que ambos rebasan el número de páginas recomendadas en el apartado 3.3 de las Directrices.¹⁶ No obstante, el Peticionario no está en posibilidades de identificar, dentro de las Directrices, orientación alguna sobre cómo debe presentar la revisión y aclaraciones que le solicitó el Secretariado en su determinación conforme al artículo 14(1). Orientado por el apartado 6.1 de las Directrices, el Secretariado estima que un requisito relativo a los “errores menores de forma” no lo obliga a dar por terminada una petición ciudadana¹⁷ ni tampoco a dejar de dar trámite oportuno a ésta.¹⁸ Asimismo, el Consejo de la CCA ha apuntado que las peticiones ciudadanas “deben procesarse de manera oportuna y eficiente con objeto de cumplir con las expectativas ciudadanas respecto del proceso”.¹⁹ Congruente con los principios de transparencia²⁰ y participación pública²¹ del ACAAN, el Secretariado procede ahora al análisis de conformidad con los artículos 14(1)(2) del ACAAN de la petición SEM-13-001.

A Párrafo inicial del artículo 14(1) del ACAAN

12. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. En su determinación del 24 de mayo de 2013, el Secretariado concluyó que los Peticionarios son personas u organizaciones sin vinculación gubernamental y que la petición cumple con el requisito temporal al tratarse de una situación actual.²²
13. El Secretariado también determinó que las siguientes disposiciones califican como legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN: artículos 28, 34, 35 y 35 *bis* de la LGEEPA;²³ 13, 24, 36, 44, 57, 58 y 59 del REIA;²⁴ artículos 5:

¹⁶ El apartado 3.3 de las Directrices adoptadas el 11 de julio de 2012 señala:

Las Peticiones no deberán exceder 15 páginas mecanografiadas en hojas tamaño carta, o su equivalente en formato electrónico, excluyendo la información de apoyo.

Asimismo, se hace notar que la versión al inglés señala: “Submissions *should* not exceed 15 pages”, lo que se traduciría como “Las peticiones no *deberían* exceder”, lo cual entraña una recomendación.

¹⁷ El apartado 6.1 de las Directrices señala que los errores menores de forma no pueden ser justificación para no continuar con el trámite de una petición. *Cfr.* SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (19 de agosto de 2013), § 132.

¹⁸ Directrices, apartado 3.11, “El Secretariado, las Partes y el Consejo harán el mayor esfuerzo posible para llevar a cabo todas las acciones necesarias con el fin de tramitar a tiempo una petición.”

¹⁹ Resolución de Consejo 01-06 (29 junio de 2001), Respuesta al informe del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de lecciones aprendidas sobre el proceso de los artículos 14 y 15.

²⁰ “Los objetivos de este Acuerdo son: “(h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales”, ACAAN, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1993, artículo 1.

²¹ “*SUBRAYANDO* la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente”, *ibid.*, preámbulo, (énfasis en el original).

²² Respecto del proyecto Los Pericúes, los Peticionarios aclararon que éste no forma parte de la petición.

²³ Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, §§ 33 y 43.

²⁴ *Ibid.*, § 44.

fracción II y 60 *ter* de la LGVS,²⁵ así como las NOM-022 y NOM-059.²⁶ No obstante, el Secretariado determinó que algunas de las disposiciones mencionadas debían ser relacionadas con las aseveraciones vertidas en la petición.²⁷

14. Con la información proporcionada en la petición revisada, el Secretariado ahora determina si las siguientes disposiciones califican como legislación ambiental en términos del artículo 45(2) del ACAAN: artículo 3 de la Convención de Ramsar; las Resoluciones VII.16, VIII.3 y X.24 de la conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar; los informes de la Misión Conjunta Cabo Pulmo y de la Misión Ramsar para Marismas Nacionales, y el artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial.

1) Legislación ambiental en cuestión

i. Artículo 3 de la Convención de Ramsar

15. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Convención de Ramsar en relación con la protección de Marismas Nacionales, Bahía de La Paz y Cabo Pulmo.²⁸ Al respecto, el Secretariado concluyó en su primera determinación que, en virtud del artículo 133 constitucional, los tratados internacionales quedan incorporados al sistema jurídico mexicano y se consideran parte de la legislación nacional, por lo cual solicitó a los Peticionarios que precisaran las disposiciones de la Convención relativas a la supuesta omisión por parte de México.²⁹
16. En su petición revisada, los Peticionarios hacen cita de los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar, que establecen la obligación para las Partes de la Convención de elaborar y aplicar su planificación de forma tal que favorezca la conservación de los humedales,³⁰ así como de mantenerse informadas sobre las modificaciones de las condiciones ecológicas de las zonas húmedas situadas en su territorio e inscritas en la *Lista de humedales de importancia internacional*.³¹ El propósito principal de las disposiciones aludidas es la protección y el uso racional de los humedales, por lo cual — y en adición a las razones esgrimidas en su determinación inicial—³² el Secretariado

²⁵ *Ibid.*, § 53.

²⁶ *Ibid.*, §§ 55 y 57.

²⁷ El Secretariado solicitó más información sobre las aseveraciones en la aplicación efectiva de los artículos 25, 34 y 35 *bis* de la LGEEPA (§§ 43, 36 y 35), y, 24 y 58 del REIA (§§ 46 y 50), Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*.

²⁸ Petición, nota 3 *supra*, p. 14.

²⁹ Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, §§ 29-30.

³⁰ Convención de Ramsar, artículo 3.1. “Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista [de humedales de importancia internacional] y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio.”

³¹ *Ibid.*, artículo 3.2. “Cada Parte Contratante tomará las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales en su territorio e incluidos en la Lista, y que se hayan producido o puedan producirse como consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre. Las informaciones sobre dichas modificaciones se transmitirán sin demora a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el Artículo 8.”

³² Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, § 29. También resultan relevantes las siguientes determinaciones: SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9

estima que los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar se ajustan a la definición de legislación ambiental del artículo 45(2) del ACAAN.

ii. Los artículos 6.1 y 6.2 de la Convención de Ramsar y las resoluciones VII.16, VIII.3 y X.24 de la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar

17. La petición revisada también refiere que las Resoluciones VII.16, VIII.3 y X.24 de la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar deben ser consideradas como legislación ambiental en términos del ACAAN.³³ Los Peticionarios fundan su aseveración en las disposiciones del artículo 6 de la Convención de Ramsar y en el hecho de que México, como Parte de la Conferencia, ha votado por unanimidad la adopción de dichas resoluciones.³⁴
18. El artículo 6.1 de la Convención de Ramsar prevé la organización de la Conferencia de las Partes Contratantes (*Conference of the Contracting Parties*, COP). Asimismo, el artículo 6.2 establece el carácter consultivo de la COP y las materias que podrán discutirse en este foro, así como la existencia de recomendaciones formuladas por la COP.³⁵ El Secretariado estima que ambas disposiciones no califican como legislación ambiental en los términos del ACAAN, pues el propósito principal del artículo 6.1 de la Convención Ramsar es el establecimiento de la COP³⁶ mientras que el artículo 6.2 establece su competencia. El artículo 45(2)(c) del ACAAN requiere que el Secretariado considere el propósito principal de una disposición analizando su operación independiente de la ley o reglamento del que sea parte. De lo anterior, no puede decirse que el establecimiento de la COP y la determinación de sus competencias sea, como tal, legislación ambiental en el sentido del artículo 45(2)(a), incluso si el objetivo principal de la Convención de Ramsar satisface la definición de legislación ambiental. Por lo tanto, dado el carácter de los artículos 6.1 y 6.2 de la Convención de Ramsar y el hecho de que sólo pueden ser implementados por la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar, no parece ser aplicables de manera directa. El Secretariado estima que éstas sólo guían el análisis y consideración ulterior de las Resoluciones VII.16, VIII.3 y X.24.
19. Se hace notar en primer término que en la 10ª Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre los Humedales se adoptó la Resolución X.24 Cambio Climático, en la que se señala que ésta “actualiza plenamente y reemplaza a la Resolución VIII.3 sobre *Cambio climático y humedales: impactos, adaptación y mitigación*”.³⁷ Por ello, no se hace consideración de la Resolución VIII.3 citada en la petición.

de octubre de 2009), § 16, y SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (3 de marzo de 2010), § 20.

³³ SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Anexo de la petición revisada conforme al artículo 14(1) (16 de agosto de 2013) [Petición revisada], pp. A-2-A-4.

³⁴ *Ibid.*, p. A-2.

³⁵ Artículo 6 de la Convención de Ramsar.

³⁶ *Cfr.* ACAAN, artículo 45(2), inciso (a) (iii).

³⁷ Convención de Ramsar, Resolución X.24 Cambio Climático y Humedales, inciso 27.

20. Las resoluciones de la COP de la Convención de Ramsar son instrumentos de primer orden para su puesta en práctica, particularmente en lo relativo a la conservación, gestión y explotación racional de los humedales, así como de su flora y fauna, entre las Partes contratantes.³⁸ Sin embargo, el estatus jurídico de las resoluciones y sus recomendaciones no parece —a primera vista—equivalente al de “legislación ambiental” contenido en el ACAAN. Al respecto, si bien algunas resoluciones se refieren a la interpretación de la Convención de Ramsar,³⁹ en las Resoluciones X.24 y VII.16 se “insta” o “alienta” a las Partes contratantes a la adopción de medidas sin que pueda decirse que exista la aceptación por parte de los Estados de otorgarles carácter vinculante. Los tribunales mexicanos han resuelto sobre el carácter vinculante de otros tratados internacionales.⁴⁰ La Convención de Ramsar no establece la obligatoriedad del acatamiento a las resoluciones, lo cual se confirma por el artículo 6.2 de la Convención, que en efecto establece, que las Conferencias de las Partes Contratantes son de carácter consultivo.⁴¹ El Secretariado estima que, en ausencia de información de la Parte, tal como se solicita adelante, que pueda informar esta determinación sobre el estatus legal de las Resoluciones de la COP, las Resoluciones X.24 y VII.16 no califican como legislación ambiental en términos del ACAAN.
21. Con todo, el Secretariado considera que las Resoluciones Ramsar orientan su instrumentación. Las Partes contratantes han tomado nota de que sus compromisos se derivan tanto del texto de la Convención de referencia, como de las decisiones, resoluciones y recomendaciones que se dieron dentro del Marco de Instrumentación de la Convención de Ramsar.⁴² Por otro lado, el artículo 6.3 de Convención de Ramsar establece el carácter que tienen las recomendaciones adoptadas por “las Conferencias” a través de la notificación a los responsables en todos los niveles de gestión de los humedales.⁴³
22. Es claro que, conforme a los artículos 6.1 y 6.2 de la Convención de Ramsar, las referidas resoluciones constituyen un mecanismo de instrumentación que forma parte del funcionamiento del sistema internacional de protección de los humedales. Asimismo, dado que la puesta en marcha de las Resoluciones X.24 y VII.16 pasa a través de la comunicación a las entidades del gobierno de la Parte en cuestión, resulta

³⁸ *Ibid.*, artículo 6.2(d).

³⁹ Véanse, por ejemplo: Resolución 4.4 Aplicación del artículo 5 de la Convención, y Resolución 4.1 Interpretación del artículo 10 *bis* párrafo 6 de la Convención.

⁴⁰ Los tribunales mexicanos han sostenido criterios en este sentido. Véase CONVENCION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. NO ESTABLECE EL CARÁCTER OBLIGATORIO Y VINCULANTE (PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO) DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION A QUE DIO SURGIMIENTO, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVIII, Novena época, julio de 2003, p. 1063, tesis II.2º.P.77.P.

⁴¹ Artículo 6.2 de la Convención de Ramsar: “Estas conferencias tendrán un carácter *consultivo* y serán competentes [para]: [...] (énfasis añadido).

⁴² Convención de Ramsar, 4ª Conferencia de las Partes Contratantes, Resolución sobre el Marco de Instrumentación de la Convención y Prioridades de Atención 1991-1993.

⁴³ *Ibid.*, artículo 6.3:

Las Partes contratantes asegurarán la notificación a los responsables, a todos los niveles, de la gestión de los humedales de las recomendaciones de las conferencias relativas, a la conservación, a la gestión y a la explotación racional de las zonas húmedas y de su flora y fauna, y tendrán en cuenta estas recomendaciones.

pertinente considerar cómo se materializan. Esta consideración da sentido a la aseveración de los Peticionarios relativa a la supuesta omisión de las autoridades de tomar en cuenta las Resoluciones X.24 y VIII.3 en el proceso de evaluación del impacto ambiental de los proyectos Entre Mares, Paraíso del Mar, Cabo Cortés y CIP Playa Espíritu. El Secretariado también hace notar que el estatus jurídico de las resoluciones de la COP ha contado con diverso tratamiento por tribunales nacionales e internacionales.⁴⁴ Por ejemplo, una corte holandesa encontró que las resoluciones de la COP de la Convención de Ramsar concernientes a la evaluación del impacto ambiental, son de hecho, obligatorias y aplicables de manera directa conforme al derecho de ese país y que por lo tanto, las resoluciones de la COP concernientes a la evaluación del impacto ambiental en humedales Ramsar, debían ser consideradas.⁴⁵ En la doctrina, se ha referido a la decisión de tribunal en el caso holandés en cuestión:

La Corona hizo referencia a disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados relativos a la interpretación, que más adelante se abordan, e hizo notar que un tribunal podría, conforme al artículo 13(3)(a), tomar en consideración los acuerdos subsecuentes de las Partes del tratado cuando lo estén interpretando. La Corona también hizo notar que las resoluciones y recomendaciones⁴⁶ habían sido adoptadas, mediante voto unánime y en las cuales Los Países Bajos habían participado. La Corona concluyó que las resoluciones y recomendaciones relativas a las evaluaciones del impacto ambiental fueron, entonces, obligatorias para Los Países Bajos. De acuerdo con lo anterior, la omisión de instrumentar la evaluación del impacto ambiental, tal como se requiere por dichas resoluciones y recomendaciones, constituye una omisión de cumplir con la Convención de Ramsar.⁴⁷

23. México puede, en cualquier respuesta, referirse al estatus legal de las resoluciones de la COP citadas por los Peticionarios y si tales son aplicables a la evaluación del impacto ambiental de los humedales en México.

iii. Reportes de la Misión Conjunta de Cabo Pulmo y de la Misión Ramsar para Marismas Nacionales

24. Las Misiones de Asesoramiento Ramsar (Misiones Ramsar) son un mecanismo de asistencia técnica adoptado mediante la Recomendación 4.7 de la Conferencia de las Partes de 1990,⁴⁸ cuyo principal objetivo es ofrecer asistencia a las Partes que cuenten con humedales que ameriten atención prioritaria, debido a la modificación de sus características ecológicas.⁴⁹ Los informes de las Misiones Ramsar no son vinculantes para México, pues, al igual que con las recomendaciones, no se advierte disposición

⁴⁴ Véase: A. Wiersema, *The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements*, 31 MICH. J. INT'L L. 231, 2009 <<http://goo.gl/nFT9Ny>> (consulta realizada el 8 de noviembre de 2013).

⁴⁵ *Ibid.*, en 145, haciendo referencia a Verschuuren y al caso *Lac Wetland*.

⁴⁶ [de la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar]

⁴⁷ Wiersema, nota 44 *supra*, pp. 49-50.

⁴⁸ Convención de Ramsar, Recomendación 4.7, Mecanismos para una mejor aplicación de la Convención de Ramsar.

⁴⁹ *Cfr.* Informe de la Misión Ramsar de Asesoramiento Marismas Nacionales, 9 de agosto de 2010, § 1.2, disponible en: <<http://goo.gl/MT1rce>> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013).

alguna de la Convención que ordene su cumplimiento obligatorio. Por lo tanto, el Secretariado estima que los informes de las Misiones Ramsar Cabo Pulmo y Marismas Nacionales no califican como legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN.

25. No obstante lo anterior, el Secretariado también reconoce que los informes de las Misiones Ramsar Cabo Pulmo y Marismas Nacionales pueden servir para orientar el análisis de las aseveraciones de los Peticionarios, pues en todo caso se trata de instrumentos que detallan las obligaciones de México al amparo del artículo 3 de la Convención de Ramsar, éste sí legislación ambiental en conformidad con el artículo 45(2) del ACAAN.

iv. Artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial

26. La Convención sobre patrimonio mundial entró en vigor en México el 23 de mayo de 1984 y desde entonces quedó incorporada como parte de la legislación nacional.⁵⁰ En particular, su artículo 4 establece que “Cada uno de los Estados Parte en la presente Convención reconoce la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio...”.⁵¹ Asimismo, el “patrimonio natural” referido en el artículo 4 incluye “las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas...”,⁵² el cual es designado por cada Parte contratante conforme al artículo 11(3) de la Convención sobre patrimonio mundial y en este caso se trata del sitio denominado “Cabo Pulmo”.⁵³ Adicionalmente, el artículo 5(d) establece la obligación de las Partes de tomar medidas para garantizar la protección y conservación eficaces, incluida la adopción de medidas jurídicas y administrativas. El Secretariado estima que el artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial califica como legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN al tener como propósito principal la protección del medio ambiente a través de la protección del hábitat de flora y fauna silvestres.

2) Aseveraciones sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental

27. En virtud de que el Secretariado ya ha analizado las aseveraciones centrales de la petición, no se hace razonamiento ulterior al respecto, salvo para considerar las aclaraciones en la petición revisada.

⁵⁰ Véanse nota 5 *supra* y § 15 *supra*.

⁵¹ Artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial.

⁵² *Ibid.*, artículo 2, § 2.

⁵³ Petición revisada, nota 33 *supra*, anexo I, p. A-7. Las islas y áreas naturales protegidas del golfo de California, incluido Cabo Pulmo, fueron sometidas a consideración conforme al artículo 11(3) de la Convención sobre patrimonio mundial por México y declarado patrimonio mundial mediante las Decisiones adoptadas en la sesión 29 del Comité de la Convención sobre patrimonio mundial en Durban, Sudáfrica, del 10 al 17 de julio de 2005.

i. Omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relativa al procedimiento de evaluación del impacto ambiental⁵⁴

28. En su determinación del 24 de mayo de 2013, el Secretariado estimó precedentes para su análisis las siguientes aseveraciones:
- i) La supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 36 del REIA, en lo relativo a la consideración de la mejor y mayor información disponible para la elaboración de las MIA de los proyectos Cabo Cortés y CIP Playa Espiritu.⁵⁵
 - ii) La presunta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA, en lo relativo a la evaluación de efectos acumulativos y fragmentación de los proyectos CIP Playa Espiritu, Cabo Cortés, Paraíso del Mar y Entre Mares.⁵⁶ Obsérvese que la petición revisada aclara que el proyecto CIP Costa del Pacífico cambió de nombre a CIP Playa Espiritu⁵⁷ y, por lo tanto, los documentos que aludan al primero de los proyectos se entenderán referidos al proyecto CIP Playa Espiritu.
 - iii) La supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 5: fracción II de la LGVS, en relación con la falta de instrumentación de medidas precautorias, de mitigación y preventivas respecto de los proyectos Cabo Cortés, CIP Playa Espiritu y Paraíso del Mar.⁵⁸
29. Por otra parte, en lo tocante a la incorporación de ordenamientos territoriales en el procedimiento de evaluación ambiental, el Secretariado estima que puede analizarse la aseveración relativa al decreto de Zona Protectora Forestal Vedada a los terrenos que rodean a la ciudad de la Paz y su vinculación con el proyecto Paraíso del Mar en conformidad con el artículo 35 de la LGEEPA.⁵⁹
30. En cuanto a la supuesta inconsistencia del proyecto Cabo Cortés con el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Los Cabos, los Peticionarios detallaron en la petición revisada que, entre las medidas de protección a las tortugas marinas no contenidas en la MIA Cabo Cortés, se encontraba la inclusión de la opinión consultiva de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), la cual recomienda medidas tan específicas como que el tipo de iluminación debía ser color ámbar y de baja intensidad, así como la adopción de mecanismos de información a visitantes sobre la playa como zona de anidación de tortugas marinas.⁶⁰ Tras revisar la MIA Cabo Cortés, se corrobora que ésta incluye un apartado de protección a los sitios de anidación de la tortugas, el cual propone el diseño y la implementación de un Programa de Protección de la Tortuga Marina y restricciones específicas en cuanto al tipo de iluminación que se utilizará en la playa.⁶¹ Asimismo, la condicionante 12 de la autorización de impacto ambiental (AIA) Cabo Cortés retoma —entre otras— la

⁵⁴ Cfr. Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, §§ 59-79.

⁵⁵ *Ibid.*, §§ 60-61.

⁵⁶ *Ibid.*, §§ 62-66.

⁵⁷ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-5.

⁵⁸ Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, §§ 67-74.

⁵⁹ *Ibid.*, §§ 75-77.

⁶⁰ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-5.

⁶¹ Corporativo Acuicultura Profesional S.A. de C.V., Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto Cabo Cortés, México, 2008, cap. VI, pp. 29-30 [MIA Cabo Cortés].

consideración de la Conanp en cuanto a la adopción de mecanismos de difusión a visitantes.⁶² Por lo tanto, el Secretariado determina que esta aseveración no amerita ulterior análisis.

a) Opiniones técnicas de otras dependencias en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental

31. En la petición revisada se afirma que, de conformidad con el artículo 24 del REIA, la Semarnat solicitó la opinión técnica de distintas dependencias durante el proceso de evaluación ambiental del proyecto CIP Playa Espíritu. Sin embargo, los Peticionarios sostienen que dichas opiniones fueron desestimadas por la Semarnat, la cual, “abusando de la discrecionalidad que le otorga la ley”, autorizó el proyecto CIP Playa Espíritu pasando por alto las opiniones negativas de las dependencias consultadas.⁶³
32. El Secretariado pudo corroborar que la AIA CIP Costa del Pacífico contiene las opiniones técnicas mencionadas por los Peticionarios. Abundando en ello, la Comisión Nacional del Agua concluyó que los promoventes debían obtener previamente la autorización de esa dependencia en lo relativo a los proyectos de recarga artificial de acuíferos,⁶⁴ mientras que otras dependencias, como la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio),⁶⁵ la Dirección General de Vida Silvestre,⁶⁶ la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros⁶⁷ y la Conanp,⁶⁸ expresaron abiertamente su preocupación en torno al proyecto. Es de resaltar que esta última dependencia, la Conanp, manifestó abiertamente que el proyecto carecía de viabilidad ambiental.⁶⁹
33. El Secretariado considera que la aseveración sobre la supuesta omisión de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de tomar en cuenta las opiniones de otras dependencias respecto del proyecto CIP Playa Espíritu puede analizarse por el Secretariado.

b) La publicación de las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) conforme al artículo 34 de la LGEEPA

34. En su petición revisada, los Peticionarios aseveran que la Semarnat es omisa en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA, en su parte relativa a la publicación de la MIA en la *Gaceta Ecológica* de la Semarnat. En particular, aseguran que la

⁶² Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Semarnat, Oficio S.G.P.A./DGIRA (24 de enero de 2011), que contiene la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Cabo Cortés, pp. 135 y 136 [AIA Cabo Cortés].

⁶³ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-4.

⁶⁴ Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Semarnat, Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/1167/11 (9 de febrero de 2011), que contiene la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Centro Integralmente Planeado Costa del Pacífico, p. 42 [AIA CIP Costa del Pacífico].

⁶⁵ *Ibid.*, p. 40-41.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 43.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 51-52.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 46.

⁶⁹ *Idem.*

Semarnat lleva a cabo una publicación incompleta, pues no incluye los documentos anexos a las MIA. Esta omisión —sostienen los Peticionarios— dificulta al público el estudio de los proyectos, pues, si bien “es posible conocer de qué se trata el proyecto, (...) no se pueden hacer comentarios o estudiar la propuesta”.⁷⁰

35. Los Peticionarios, sin embargo, no refirieron ningún caso específico en el que la MIA hubiera sido publicada sin sus anexos, ni tampoco presentaron información que sustentara su aseveración de que se trata de una “práctica generalizada” de la Semarnat. Por lo tanto, a falta de información para estudiar esta aseveración, el Secretariado estima que no es necesario mayor análisis.

ii. Aseveraciones sobre la aplicación efectiva del 60 *ter* de la LGVS; las NOM-022 y NOM-059, y la no aplicabilidad de la LGDFS⁷¹

36. En 24 de mayo de 2013, el Secretariado estimó precedentes para su análisis las siguientes aseveraciones:
- i. La supuesta falta de aplicación efectiva del artículo 60 *ter* de la LGVS y la NOM-022 en relación con la autorización de los proyectos Entre Mares y Paraíso del Mar;⁷²
 - ii. La presunta omisión en la aplicación efectiva de la NOM-059 (concerniente a las especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo) al autorizar los proyectos Paraíso del Mar, Entre Mares y Cabo Cortés.⁷³
37. La petición revisada aclara la aseveración relacionada con la no aplicabilidad de la LGDFS en la instrumentación del cambio de uso de suelo forestal en el predio del proyecto Paraíso del Mar. Los Peticionarios citan el segundo párrafo del artículo 1 de la LGVS, el cual 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*”.⁷⁴
38. Asimismo, los Peticionarios señalan que, en la AIA Paraíso del Mar, la Semarnat reconoce 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*), todas ellas enlistadas en la NOM-059 bajo la categoría de especies en riesgo. A juicio de los Peticionarios, dada la presencia de especies en riesgo en el predio del proyecto, debe ser aplicable la LGVS en lugar de la LGDFS, con todas las implicaciones jurídicas en materia de explotación forestal que ello conlleva.⁷⁵ A

⁷⁰ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-1.

⁷¹ *Cfr.* Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, §§ 80-92.

⁷² *Ibid.*, §§ 80-84.

⁷³ *Ibid.*, §§ 85-92.

⁷⁴ Segundo párrafo del artículo 1 de la LGVS, citado en la petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-6 (énfasis añadido).

⁷⁵ Petición revisada, nota 33 *supra*, pp. A-5 y A-6.

pesar de ello, los Peticionarios afirman que no hay referencia alguna en toda la AIA sobre el tema de la aplicabilidad de la LGVS al proyecto Paraíso del Mar.⁷⁶

39. Al consultar la AIA Paraíso del Mar —ya fuese en la fundamentación de la autorización, o en el fragmento que aborda la cuestión del cambio de uso de suelo—⁷⁷ el Secretariado tampoco logró detectar alusión alguna a lo dispuesto por el artículo 1 de la LGVS. Por lo tanto, y a la luz de las consideraciones expuestas en la petición revisada, el Secretariado estima que la aseveración sobre la no aplicabilidad de la LGDFS en la autorización del cambio de uso de suelo del proyecto Paraíso del Mar amerita ulterior análisis.

iii. Omisiones en el ejercicio de facultades para suspender obras o actividades que no cuentan con autorización en materia de impacto ambiental⁷⁸

40. En su determinación del 24 de mayo de 2013, el Secretariado estimó que la aseveración en torno a la supuesta omisión de la Profepa en materia de suspensión de obras y actividades conforme al artículo 59 del REIA podía revisarse.⁷⁹ Al respecto, la petición revisada vincula la aplicación de los artículos 57 y 58 del REIA con las supuestas omisiones de la Profepa en el proyecto Paraíso del Mar. Los Peticionarios enfatizan que, al no clausurar la construcción y operación del proyecto Paraíso del Mar, la Profepa también fue omisa en la aplicación de los artículos 57 y 58 del REIA, los cuales prevén la instrumentación de medidas “correctivas o de urgente aplicación” respecto de los proyectos que operan sin autorización de impacto ambiental, como es el caso del proyecto Paraíso del Mar.⁸⁰

iv. Aseveraciones relativas a la Convención de Ramsar⁸¹

41. Con la información adicional que ha sido proporcionada en la petición revisada, el Secretariado procede a concluir el análisis de las aseveraciones relativas a la Convención de Ramsar.⁸²
42. Marismas Nacionales, la Bahía de la Paz y Cabo Pulmo fueron reconocidos como humedales de importancia prioritaria internacional Ramsar desde 1995, 2007 y 2008, respectivamente (en adelante los “sitios Ramsar”). Con tales reconocimientos, México adquirió una serie de obligaciones para proteger y preservar dichos humedales, según lo dispuesto en la Convención de Ramsar.⁸³

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Semarnat, Oficio S.G.P.A./DGIRA/DEI/0397/04 (9 de marzo de 2004), que contiene la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Desarrollo Paraíso del Mar, considerandos 1 y 35, respectivamente [AIA Paraíso del Mar].

⁷⁸ *Cfr.* Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, §§ 93-95.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-5.

⁸¹ *Cfr.* Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, §§ 93-95.

⁸² Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, § 99.

⁸³ *Ibid.*, pp. 2-3; Conanp, Ficha Informativa de los Humedales Ramsar Marismas Nacionales (22 de junio de 1995); Conanp, Ficha Informativa de los Humedales Ensenada de La Paz (27 de octubre de 2007); Conanp, Ficha Informativa de los Humedales Cabo Pulmo (8 de agosto de 2007).

43. Los Peticionarios aseguran que México ha incumplido sus obligaciones en el marco de la Convención de Ramsar.⁸⁴ En particular, aluden al artículo 3 de dicha Convención, el cual establece obligaciones para las Partes contratantes en materia de monitoreo, conservación y explotación racional de los sitios Ramsar.⁸⁵ Abundando en ello, señalan que en el marco de la Convención de Ramsar se ha definido el uso racional de los humedales como “el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible”.⁸⁶
44. Los Peticionarios reiteran que los proyectos Paraíso del Mar y CIP Playa Espíritu, adyacentes a los sitios Ramsar, fueron autorizados por Semarnat sin instrumentar las medidas adecuadas para asegurar las funciones ecológicas e hidrológicas de tales sitios.⁸⁷ Asimismo, aseveran que, tras autorizar la construcción y operación de los proyectos Paraíso del Mar, Entre Mares, Cabo Cortés y CIP Playa Espíritu, la Semarnat no efectuó las medidas de monitoreo o de revisión de las condiciones ecológicas de los sitios Ramsar.⁸⁸
45. Los Peticionarios fundan sus aseveraciones en los informes de la Misiones Ramsar que visitaron los sitios en cuestión. Por ejemplo, la Misión Conjunta Cabo Pulmo concluyó que la AIA Cabo Cortés “no toma en cuenta la evaluación de todos los impactos indirectos y acumulativos relacionados al proyecto propiamente dicho ya que se centra en los residuos sólidos”.⁸⁹ Adicionalmente, el informe advierte que “el sitio PNCP [Parque Nacional Cabo Pulmo] está amenazado de acuerdo a los lineamientos de la Convención Ramsar”.⁹⁰ Por su parte, el informe de la Misión Ramsar para Marismas Nacionales señala, respecto del proyecto CIP Playa Espíritu, que —dada la importancia ambiental del área para el Estado mexicano y la comunidad internacional por ser un humedal Ramsar, el ordenamiento costero, las presiones y vulnerabilidad del sistema Marismas Nacionales— no es viable tener un desarrollo turístico de la magnitud, la densidad de ocupación y el diseño planteados por el Fondo Nacional de Turismo (Fonatur).⁹¹
46. La petición revisada también asevera que México es omiso en la aplicación efectiva de la Resolución VII.16 de la Convención de Ramsar, relativa a la rigurosidad de los estudios de impacto ambiental, y la Resolución X.24, concerniente a la administración

⁸⁴ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-2.

⁸⁵ Artículo 3 de la Convención de Ramsar.

⁸⁶ Resolución IX.1 Anexo A, Marco conceptual para el uso racional de los humedales y el mantenimiento de sus características ecológicas, Uganda, 2005, § 22, disponible en: <<http://goo.gl/GAz91f>> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013).

⁸⁷ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-2.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ Misión Conjunta Convención Ramsar, Patrimonio Mundial y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Sitio Ramsar y de Patrimonio Mundial Cabo Pulmo, Informe del 6 de agosto de 2012, Conclusión 3, pp. 5 y 21, disponible en: <<http://goo.gl/Mv311I>> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013).

⁹⁰ *Ibid.*, Conclusión 4, pp. 5 y 21.

⁹¹ Misión Ramsar de Asesoramiento No. 67, Laguna Huizache-Caimanero (Sitio Ramsar No. 1689) y Sitio Ramsar Marismas Nacionales (Sitio Ramsar No. 732), Informe del 9 de agosto de 2010, Conclusión 6.5.1, disponible en: <<http://goo.gl/nllGXx>> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013).

racional de los humedales y su capacidad de recuperación ante el cambio climático.⁹² El Secretariado ya ha determinado que dichas resoluciones sirven a la instrumentación de la legislación ambiental en cuestión y hace notar que además, según lo dispuesto por el artículo 6(3) de la Convención de Ramsar las autoridades responsables de la gestión de los humedales deben estar informadas y considerar las decisiones y recomendaciones “en lo relativo a la conservación, gestión y uso racional de los humedales y de su flora y fauna”.⁹³

47. El Secretariado considera pertinente hacer notar que la Resolución IX.1 de la Convención de Ramsar, cuando contextualiza la expresión “desarrollo sostenible” en el marco de la preservación de los humedales, sostiene que “no es apropiado dar por sentado que el ‘desarrollo’ es un objetivo para todos los humedales”.⁹⁴
48. A la luz de las consideraciones expuestas en la petición revisada, el Secretariado estima que México, en cualquier respuesta, puede optar por abordar las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención de Ramsar y proporcionar su opinión respecto del estatus legal de las Resoluciones X.24 y VII.16 y si resultan aplicables al procedimiento de evaluación del impacto ambiental para los sitios Ramsar incluidos en las aseveraciones de los Peticionarios.

v. Aseveraciones relativas a la Convención sobre patrimonio mundial⁹⁵

49. Los Peticionarios aseveran que México incumple lo dispuesto por el artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial, el cual —relata la petición— genera obligaciones para el Estado mexicano con el fin de proteger, conservar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio natural situado en su territorio y utilizar para este fin hasta el máximo de los recursos de que disponga.⁹⁶
50. En 2005, entre las áreas protegidas del golfo de California que México inscribió en la lista de patrimonio mundial de la Unesco, se encontraba el Parque Nacional Cabo Pulmo.⁹⁷ Los Peticionarios consideran que México es omiso en la aplicación del artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial debido a que —aseguran— no consideró una serie de factores detallados en el informe de la Misión Conjunta de Cabo Pulmo al autorizar el proyecto Cabo Cortés. Entre los factores que supuestamente no fueron considerados por México destacan el aumento de tráfico marino, residuos, demanda de agua y otros, que podrían dañar la salud del arrecife.⁹⁸

⁹² Petición revisada, nota 33 *supra*, pp. A-2 y A-3.

⁹³ Artículo 6.3 de la Convención de Ramsar. *Cfr.* §§ 21-22 *supra* (énfasis en el original).

⁹⁴ Resolución IX.1 Anexo A, nota 86 *supra*, nota 3:

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 es apropiado dar por sentado que el ‘desarrollo’ es un objetivo para todos los humedales.

⁹⁵ *Cfr.* Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, § 105.

⁹⁶ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-7.

⁹⁷ Informe de la Misión Conjunta Cabo Pulmo, nota 89 *supra*, p. 13.

⁹⁸ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-7.

51. A la luz de las aclaraciones proporcionadas por los Peticionarios, el Secretariado estima procedente el análisis de la aplicación efectiva del artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial en relación con el proyecto Cabo Cortés.

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

52. El Secretariado ahora procede al análisis de la petición revisada conforme a los seis requisitos enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN.
53. En su determinación del 24 de mayo de 2013, el Secretariado resolvió que la petición satisfacía los requisitos de los incisos a), b), d) y f) del artículo 14(1).⁹⁹ Sin embargo, el Secretariado también determinó que algunas aseveraciones de la petición no cumplían con los requisitos de los incisos c) y e) del mismo artículo. Con la petición revisada y anexos proveídos por los Peticionarios, el Secretariado ahora determina que la petición cumple con todos los requisitos enlistados en el artículo 14(1) y procede a exponer sus razones.
54. El Secretariado recuerda que la rigurosidad del análisis respecto de los documentos que sirvan de fundamento a una petición es relativamente baja para el procesamiento de peticiones conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN, por lo que realiza el análisis correspondiente con tal idea en mente.¹⁰⁰
55. La petición revisada incluye un vínculo electrónico con la información complementaria solicitada por el Secretariado en su primera determinación para satisfacer el requisito del artículo 14(1)(c).¹⁰¹ A saber, se incluye un hipervínculo en el que se pueden consultar las copias de la siguiente documentación: sentencia del 3 de agosto de 2010 de la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), que resuelve el juicio de nulidad de la AIA Paraíso del Mar;¹⁰² diagnóstico del sistema de marismas asociado al Sistema Ambiental Regional Terrestre del Proyecto CIP Costa Pacífico;¹⁰³ recurso de revisión en contra de la AIA CIP Costa del Pacífico presentado por Carlos Eduardo Simental;¹⁰⁴ AIA Paraíso del Mar;¹⁰⁵ oficio de la DGIRA que da respuesta a la solicitud de extinción de la AIA Cabo Cortés;¹⁰⁶ recurso de revisión en contra de la AIA Cabo Cortés;¹⁰⁷ comunicación

⁹⁹ Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, §§ 101, 102, 114 y 124, respectivamente.

¹⁰⁰ *Cfr.* SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2), nota 32 *supra*, § 58, y SEM-97-003 (*Granjas porcícolas de Quebec*), Notificación conforme al artículo 15(1) (29 de octubre de 1999), pp. 6-7.

¹⁰¹ Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, § 113.

¹⁰² TFJFA, Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, Sentencia en el expediente núm. 32183/06-17-11-3 (3 de agosto de 2010) [Sentencia TFJFA Paraíso del Mar del 3 de agosto de 2010].

¹⁰³ *Diagnóstico del sistema de marismas asociado al Sistema Ambiental Regional Terrestre del proyecto CIP Costa Pacífico*, Instituto de Geografía de la UNAM, México, 2010.

¹⁰⁴ Carlos Eduardo Simental Crespo, Recurso de Revisión 11/2012, expediente XV/2012/11.

¹⁰⁵ Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Semarnat, Oficio S.G.P.A./DGIRA/DEI/0397/04 (9 de marzo de 2004), que contiene la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Desarrollo Paraíso del Mar.

¹⁰⁶ Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Semarnat, Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/1919 (6 de marzo de 2012), que contiene la respuesta a la solicitud de extinción de la autorización por incumplimiento a las condicionantes de la AIA Cabo Cortés.

¹⁰⁷ Mirna Manuela Cañedo Castro *et al.*, Recurso de Revisión 403/2011, del expediente XV/2011/403.

electrónica de voceros de la comunidad de Cabo Pulmo del 9 de julio de 2012;¹⁰⁸ autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el proyecto Cabo Cortés;¹⁰⁹ informe de la Misión Ramsar Marismas Nacionales¹¹⁰ y demanda de nulidad promovida por Hansa Baja Investments en contra de la resolución que cancela la AIA Cabo Cortés.¹¹¹ Los Peticionarios aclararon no presentar las resoluciones de los expedientes PFFPA/BCS/DQ/79/0018-05 y PFFPA/BCS/DQ/79/0127 del 13 de agosto de 2011 por no contar con ellos.¹¹²

56. El Secretariado estima que la versión revisada de la petición cumple ahora con el requisito del artículo 14(1)(c),¹¹³ ya que proporciona información suficiente para sustentarla y permitir al Secretariado su revisión.
57. De igual forma, con la finalidad de dar cumplimiento al requisito del inciso e) del artículo 14(1), los Peticionarios señalan que el anexo C del informe de la Misión Conjunta Cabo Pulmo da cuenta de una reunión entre autoridades de Semarnat y Conanp con diplomáticos de Ramsar, IUCN y Unesco, del 15 de noviembre de 2011.¹¹⁴ Además, proporcionaron un vínculo electrónico desde el que se puede acceder a las copias de los siguientes documentos:
- i) Solicitud de extinción de la AIA Cabo Cortés, presentada por Francisco Javier Castro Lucero el 5 de diciembre de 2011;¹¹⁵
 - ii) Versión estenográfica de la comparecencia de Juan Elvira (exsecretario de medio ambiente y recursos naturales) el 28 de marzo de 2012 ante el Senado de la República, donde le fue manifestada la preocupación que se tenía respecto del proyecto Cabo Cortés;¹¹⁶
 - iii) Carta de Amigos por la Conservación de Cabo Pulmo para el Comisionado de Áreas Naturales Protegidas, externándole preocupación por el proyecto Cabo Cortés;¹¹⁷

¹⁰⁸ Comunicación electrónica de voceros de la comunidad de Cabo Pulmo, dirigida a la Coalición Cabo Pulmo Vivo, del 9 de julio de 2012.

¹⁰⁹ Delegación Federal en el Estado de Baja California Sur, Semarnat, Oficio SEMARNAT-BCS.02.02.0905/09 (4 de agosto de 2009), que contiene la autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el proyecto Cabo Cortés.

¹¹⁰ Informe de la Misión Ramsar Marismas Nacionales, nota 91 *supra*.

¹¹¹ Hansa Baja Investments, demanda de nulidad en contra de la resolución administrativa número 403/2011 mediante la cual la Semarnat declaró la nulidad de la AIA Cabo Cortés (4 de septiembre de 2012).

¹¹² Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-7.

¹¹³ ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 14(1)(c):

El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;

¹¹⁴ Informe de la Misión Conjunta Cabo Pulmo, nota 89 *supra*, anexo C.

¹¹⁵ Francisco Javier Castro Lucero, solicitud de extinción de AIA de Cabo Cortés, 5 de diciembre de 2011.

¹¹⁶ Versión estenográfica de la reunión de Trabajo de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del Senado, presidida por el C. senador Francisco Agundis Arias, México, D.F., 28 de marzo de 2012.

¹¹⁷ Judith Castro Lucero en representación de Amigos por la Conservación de Cabo Pulmo, Carta dirigida a Luis Fueyo Mac Donald, Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Cabo Pulmo, B.C.S., 18 de octubre de 2011.

- iv) Comunicaciones electrónicas de fecha 12 de julio de 2013 con autoridades de la Semarnat, en las que se informa a éstos sobre la presentación de dicha petición ciudadana;¹¹⁸
 - v) Carta de organizaciones de la sociedad civil dirigida al Comisionado de Áreas Naturales Protegidas en la que se pide que se implementen las recomendaciones de la Misión Conjunta Cabo Pulmo.¹¹⁹
58. En el informe de la Misión Conjunta Cabo Pulmo quedaron asentadas las inquietudes que organizaciones de la sociedad civil manifestaron a las autoridades federales, en el sentido de que el Estado mexicano no está cumpliendo con sus obligaciones en materia ambiental al autorizar de manera sistemática desarrollos costeros como el proyecto Cabo Cortés.¹²⁰ Además, el informe también da cuenta de que las autoridades ambientales escucharon a los miembros de la comunidad externar su preocupación no sólo respecto de Cabo Cortés, sino en general respecto del modelo de desarrollo turístico adoptado en la región.¹²¹
59. El Secretariado ya ha determinado con anterioridad que, para comunicar un asunto a las autoridades pertinentes de la Parte, basta con que tales comunicaciones se refieran a las mismas aseveraciones.¹²² Por lo tanto, y a la luz de la información proporcionada en la petición revisada, el Secretariado determina que la petición revisada cumple con lo dispuesto por el artículo 14(1)(e) del ACAAN y el apartado 5.5 de las Directrices.
60. En resumen, el Secretariado estima que la petición revisada SEM-13-001 (*Golfo de California*) satisface todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) del ACAAN.

C Artículo 14(2) del ACAAN

61. Habiendo determinado que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, el Secretariado procede a analizar la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte conforme al artículo 14(2) del ACAAN y al apartado 7.2 de las Directrices.

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

62. Derivado de la lectura de la petición, queda claro que los Peticionarios son organizaciones de la sociedad civil que comparten el interés común de proteger los ecosistemas marinos y costeros del golfo de California, particularmente los arrecifes de coral y los manglares.¹²³ Los Peticionarios aseveran que la supuesta omisión sistemática

¹¹⁸ Comunicaciones electrónicas sostenidas el 12 de julio de 2013 con autoridades federales.

¹¹⁹ Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente *et al.*, Carta dirigida a Luis Fueyo Mac Donald, Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 28 de junio de 2013.

¹²⁰ *Cfr.* Informe de la Misión Conjunta Cabo Pulmo, nota 89 *supra*, pp. 37-38.

¹²¹ *Ibid.*, p. 41.

¹²² SEM-00-02 (*Neste Canada*), Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation (17 de abril de 2000), p. 5, disponible en: <<http://goo.gl/QLPdny>> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013).

¹²³ Petición original, nota 3 *supra*, p. 15.

en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de México respecto de la autorización de proyectos turísticos en el golfo de California ha dado como resultado el deterioro ecológico de la región y la falta de certeza respecto a la biodiversidad y las comunidades humanas involucradas en las áreas de los proyectos.¹²⁴ Según los Peticionarios, es prueba de lo anterior el proyecto Paraíso del Mar, el cual ha operado sin la autorización correspondiente, ocasionando severos daños en la Bahía de la Paz.¹²⁵ Asimismo, los Peticionarios dan cuenta de los informes de la Misiones Ramsar para Marismas Nacionales y Cabo Pulmo, los cuales reconocen los riesgos que representan los proyectos CIP Playa Espíritu y Cabo Cortés para sitios que precisamente son objeto de tutela internacional por su riqueza e importancia ambiental para México y la comunidad internacional.¹²⁶

63. Orientado por el apartado 7.4 de las Directrices, el Secretariado determina que el daño alegado se debe a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y está relacionado con la protección del medio ambiente, con lo cual se satisface el requisito del inciso a) del artículo 14(2).

(b) Si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo

64. El Secretariado estima que la petición SEM-13-001 (*Golfo de California*) plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, específicamente los incisos a), b), c), f), g) y h) de su artículo 1.¹²⁷

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

65. A continuación se evalúa si la petición satisface los criterios de artículo 14(2)(c) del ACAAN y del apartado 7.5 de las Directrices respecto de si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte.¹²⁸

¹²⁴ Determinación, artículo 14(1), nota 12 *supra*, § 8.

¹²⁵ Petición original, nota 3 *supra*, p. 3.

¹²⁶ Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-4.

¹²⁷ “Los objetivos de este Acuerdo son:

- (a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- (b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- (c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;

[...]

- (f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales;
- (g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- (h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;

[...]

66. Por cuanto hace al proyecto Paraíso del Mar, el 6 de octubre de 2006 Ciudadanos Preocupados A.C. presentó una demanda de nulidad contra la AIA Paraíso del Mar ante el TFJFA, la cual fue resuelta el 3 de agosto de 2010 por la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana.¹²⁹ Adicionalmente, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) presentó una denuncia popular ante la Profepa por la supuesta operación de obras que no contaban con la autorización de impacto ambiental correspondiente.¹³⁰ El Secretariado destaca que tras una larga serie de impugnaciones judiciales, la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del TFJFA emitió una nueva sentencia que declaraba la nulidad de la AIA Paraíso del Mar y ordenaba a la DGIRA emitir una nueva resolución con las consideraciones asentadas en la nueva sentencia.¹³¹ Según los Peticionarios, se han agotado todas las vías legales posibles en relación con el proyecto Paraíso del Mar.¹³²
67. En cuanto al proyecto Entre Mares, los Peticionarios refieren que el CEMDA presentó una demanda de nulidad en contra de la AIA Entre Mares.¹³³ Esta controversia fue resuelta el 2 de agosto de 2012 por la Quinta Sala Regional Metropolitana del TFJFA, la cual declaró la nulidad de la autorización.¹³⁴ Según los Peticionarios, los promoventes del proyecto interpusieron un recurso en contra de la sentencia del 2 de agosto de 2012, el cual no ha sido resuelto hasta la fecha.¹³⁵
68. En relación con el proyecto CIP Playa Espíritu, los Peticionarios afirman que en octubre de 2011 el CEMDA presentó un recurso de revisión en contra de la AIA CIP Costa del Pacífico, del cual presentan una copia en su petición revisada.¹³⁶ Apparently, las acciones legales relacionadas con el proyecto en cuestión continúan.¹³⁷

¹²⁸ El apartado 7.5 de las Directrices señala:

Para evaluar si el Peticionario y otros han acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte, tales como los mencionados en el artículo 6(3) del Acuerdo, el Secretariado se guiará por las siguientes consideraciones:

- a) si seguir adelante con el proceso de la petición podría duplicar esfuerzos o interferir con los recursos al alcance de los particulares en curso o que se hayan interpuesto y, en particular con aquellos en los que la Parte esté involucrada, en cuyo caso el Secretariado deberá considerar dar por terminado el proceso, total o parcialmente
- b) si con anterioridad a la presentación de la petición el Peticionario ha tomado acciones razonables para acudir a los recursos al alcance de los particulares, considerando que en ciertos casos podrían existir obstáculos para acudir a algunos de dichos recursos.

¹²⁹ Sentencia TFJFA Paraíso del Mar del 3 de agosto de 2013, nota 102 *supra*. El Secretariado tiene en mente que en la petición original se alude al “CEMDA” como el actor en esta controversia. Petición original, nota 3 *supra*, p. 4.

¹³⁰ CEMDA, Denuncia Popular ante Profepa (22 de febrero de 2013). Petición original, nota 3 *supra*, nota 20.

¹³¹ TFJFA, Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, Sentencia en el expediente núm. 32183/06-17-11-3 (14 de enero de 2013) [Sentencia TFJFA Paraíso del Mar del 14 de enero de 2013], p. 64.

¹³² Petición original, nota 3 *supra*, p. 15.

¹³³ *Ibid.*, p. 5.

¹³⁴ TFJFA, Quinta Sala Regional Metropolitana, Versión pública de la sentencia en el expediente núm. 4083/11-17-05-7 (2 de agosto de 2012) [Sentencia TFJFA Entre Mares del 2 de agosto de 2012], p. 57.

¹³⁵ Petición original, nota 3 *supra*, p. 5.

¹³⁶ Recurso de revocación 403/2011, del expediente XV/2011/403, contra el oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/1167/11 que contiene la AIA CIP Costa del Pacífico, presentado por Carlos

69. Finalmente, por lo que respecta al proyecto Cabo Cortés, los Peticionarios refieren una serie de procedimientos¹³⁸ que culminaron el 14 de junio de 2012 con la revocación de la AIA Cabo Cortés como resultado de un recurso de revisión presentado por miembros de la comunidad de Cabo Pulmo el 1 de julio de 2011.¹³⁹ Inconforme con esta resolución, Hansa Baja Investments presentó una demanda de nulidad el 4 de septiembre de 2012 ante el TFJFA en contra de la resolución que revoca la AIA Cabo Cortés.¹⁴⁰ Los Peticionarios refieren que, si bien es cierto que el 17 de junio de 2012 se anunció la cancelación de la AIA Cabo Cortés, el 24 de noviembre de ese mismo año Hansa Baja Investments inició un nuevo juicio de nulidad en contra de dicha cancelación, por lo que la controversia aparentemente continúa pendiente.¹⁴¹
70. Guiado por los criterios contenidos en el apartado 7.5 de las Directrices, el Secretariado estima que la petición se ajusta al factor mencionado en el artículo 14(2)(c) para solicitar una respuesta de la Parte. En primer término, el Secretariado considera que avanzar con el trámite de la petición no duplica esfuerzos ni interfiere con los recursos pendientes de resolución pues el proceso conforme al artículo 14 un “mecanismo de naturaleza informativa establecido para fomentar la participación pública con respecto a la aplicación efectiva de la legislación ambiental en América del Norte”.¹⁴² Como tal, el mecanismo de peticiones difiere en su finalidad y naturaleza de cualquier instancia de revisión jurídica (judicial o administrativa, nacional o internacional) pues los resultados que brinda carecen de juicios o conclusiones respecto de la aplicación efectiva de la legislación ambiental.¹⁴³ Asimismo, el Secretariado ha estimado que no se interferiría indebidamente o se generaría duplicidad de esfuerzos luego de que la tramitación de un recurso ha finalizado la etapa de alegatos de las partes en litigio¹⁴⁴ o cuando el trámite de un recurso no es oportuno¹⁴⁵ y ha tenido en mente que —en la práctica— la

Eduardo Simental Crespo ante la DGIRA el 27 de octubre de 2011. Petición revisada, nota 33 *supra*, p. A-6.

¹³⁷ Petición original, nota 3 *supra*, p. 5.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹³⁹ Recurso de Revisión 403/2011, exp. XV/2011/403, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental (14 de junio de 2012).

¹⁴⁰ Hansa Baja Investments, demanda de nulidad presentada ante el TFJFA en contra de la resolución 403/2011 de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental que revoca la autorización de impacto ambiental del proyecto Cabo Cortés (4 de septiembre de 2012).

¹⁴¹ Petición original, nota 3 *supra*, p. 7.

¹⁴² Resolución 12-06 del Consejo de la CCA, *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), disponible en: <<http://goo.gl/iQgzXb>> (consulta realizada el 12 de septiembre de 2013) [énfasis añadido].

¹⁴³ *Cfr.* SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*) Notificación conforme al artículo 15(1), nota 17 *supra*, § 108.

¹⁴⁴ SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), Determinación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005), p. 20.

¹⁴⁵ SEM-05-002 (*Islas Coronado*), Determinación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007), pp. 12-15.

tramitación de una petición ciudadana no genera en la práctica, sentencias opuestas bajo la doctrina de la litispendencia.¹⁴⁶

71. Extremando precauciones, sin embargo, el Secretariado carece de los elementos suficientes para efectuar el análisis correspondiente en esta etapa del trámite de la petición, siendo la Parte en cuestión quien podría aportar la información necesaria al Secretariado con respecto a cualquier procedimiento pendiente conforme al inciso a) del artículo 14(3) del ACAAN. Al respecto, y en concordancia con el apartado 9.6 de las Directrices, el espíritu de transparencia que permea el ACAAN¹⁴⁷ y la costumbre internacional con respecto a la interpretación de tratados,¹⁴⁸ el Secretariado debe considerar terminar parcial o totalmente el trámite de la petición una vez que la Parte realice la notificación al Secretariado en la que se exponga por escrito: si el asunto es materia de un procedimiento pendiente de resolución, si el recurso ha sido iniciado por las autoridades pertinentes de la Parte, en conformidad con su legislación, si éste se relaciona con las aseveraciones de la petición y si tiene relación con la legislación ambiental en cuestión.¹⁴⁹
72. Por otra parte, en concordancia con lo dispuesto por el párrafo b) del apartado 7.5 de las Directrices,¹⁵⁰ el Secretariado reitera sus consideraciones en torno a que el artículo 14(2)(c) no pretende imponer como requisito tener que agotar todas las posibles acciones o recursos bajo la legislación de la Parte para que se pueda solicitar su respuesta.¹⁵¹
73. A la luz de las consideraciones expuestas, el Secretariado estima que los Peticionarios han acudido a los recursos al alcance de los particulares disponibles en la legislación de la Parte, en conformidad con el artículo 14(2)(c) y del apartado 7.5 de las Directrices, y que su consideración ulterior no duplica o interfiere con los recursos en trámite.

¹⁴⁶ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009), §§ 40-45.

¹⁴⁷ “Al delimitar el ámbito del ‘procedimiento judicial o administrativo’ a las acciones emprendidas por los gobiernos, [...el artículo 45 (3)(a)] parece reconocer el carácter imperativo de los esfuerzos directos llevados a cabo por un gobierno de manera oportuna para asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental. En otras palabras, cuando un gobierno está activamente comprometido en la búsqueda de aplicación de las medidas relacionadas con uno o más actores implicados en el artículo 14, el Secretariado está obligado a terminar su examen de las alegaciones de omisión de la aplicación de la ley. Los ejemplos enumerados en el artículo 45 (3)(a) apoyan esta orientación, ya que los tipos de acciones enumeradas son emprendidas casi exclusivamente por los órganos oficiales del gobierno encargados de hacer cumplir o poner en marcha la ley.” SEM-96-003 (*Río Oldman I*), Determinación conforme al artículo 15(1) del ACAAN (2 de abril de 1997), disponible en: <<http://goo.gl/XWX0Qe>> (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013), p. 3.

¹⁴⁸ Véase Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 31(3), inciso b), 1155 U.N.T.S 331, 8 I.L.M., en vigor desde el 27 de enero de 1980.

¹⁴⁹ Véase SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 15(1) (20 de diciembre de 2010), §§ 71-77.

¹⁵⁰ Véase la nota 128 *supra*.

¹⁵¹ Véanse SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) del 13 de agosto de 2010, § 63; SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) del 3 de marzo de 2010, § 39, y SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) del 29 de junio de 2007, p. 10.

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

74. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), el Secretariado estima que la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en conocimiento directo de los hechos por los Peticionarios, lo que es evidente al consultar la información de carácter técnico y jurídico presentada en los anexos tanto de la petición original como de la petición revisada.
75. En resumen, habiendo analizado la versión revisada de la petición a la luz de los criterios listados en el artículo 14(2) del ACAAN y en el apartado 7 de las Directrices, el Secretariado estima que las aseveraciones sobre la omisión sistemática en la aplicación de la legislación ambiental respecto de proyectos de infraestructura turística en el golfo de California ameritan una respuesta del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

III. DETERMINACIÓN

76. El Secretariado examinó la petición SEM-13-001 (*Golfo de California*) de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que cumple con los requisitos en él establecidos según las razones expuestas.
77. Asimismo, tomando en cuenta los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, sobre las aseveraciones de los Peticionarios relativas a la supuesta falta de aplicación efectiva de las siguientes disposiciones:
 - i) Artículo 36 del REIA, en lo relativo a la consideración de la mejor y mayor información disponible para la elaboración de las MIA de los proyectos Cabo Cortés y CIP Playa Espíritu (§ 28(i) *supra*);
 - ii) Artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA, en lo relativo a la evaluación de efectos acumulativos y fragmentación de los proyectos CIP Playa Espíritu, Cabo Cortés, Entre Mares y Paraíso del Mar (§ 28(ii) *supra*), y en relación con el decreto de Zona Protectora Forestal Vedada a los terrenos que rodean a la ciudad de la Paz, supuestamente aplicable a la AIA Paraíso del Mar (§ 29 *supra*);
 - iii) Artículo 5: fracción II de la LGVS, en relación con la falta de instrumentación de medidas precautorias, de mitigación y preventivas respecto de los proyectos Cabo Cortés, CIP Playa Espíritu y Paraíso del Mar (§ 28(iii) *supra*);
 - iv) Artículo 24 del REIA, respecto de la consideración de las opiniones técnicas de distintas dependencias para la autorización del proyecto CIP Costa del Pacífico (§§ 31-33 *supra*);
 - v) Artículo 60 *ter* de la LGVS e incisos 4.0, 4.16 y 4.42 de la NOM-022, en relación con la autorización de los proyectos Entre Mares y Paraíso del Mar (§§ 36(i) *supra*);

- vi) La NOM-059 al autorizar los proyectos Paraíso del Mar, Entre Mares y Cabo Cortés (§ 36(ii) *supra*);
 - vii) Artículo 1 de la LGVS, en cuanto a la no aplicabilidad de la LGDFS en la instrumentación del cambio de uso de suelo forestal de manglar para el proyecto Paraíso del Mar (§§ 37-39 *supra*);
 - viii) Artículos 57, 58 y 59 del REIA, respecto de la omisión en el ejercicio de facultades para suspender obras o actividades del proyecto Paraíso del Mar (§ 40 *supra*);
 - ix) Artículo 3 de la Convención de Ramsar en relación con los proyectos Paraíso del Mar, CIP Playa Espíritu, Entre Mares y Cabo Cortés (§§ 41-48 *supra*);
 - x) Artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial, en relación con el proyecto Cabo Cortés y la protección del arrecife coralino ubicado en Cabo Pulmo (§§ 49-51 *supra*).
78. De haber una respuesta de la Parte, ésta podrá señalar cómo se aplican las disposiciones de la Convención de Ramsar a la luz de las Resoluciones Ramsar VII.16, VIII.3 y X.24 y de los informes respectivos de la Misión Ramsar para Marismas Nacionales y de la Misión Conjunta Cabo Pulmo. De igual forma, respecto de la aplicación del artículo 4 de la Convención sobre patrimonio mundial, la Parte podrá señalar cómo se aplica tal disposición atendiendo a lo dispuesto por el artículo 5 de la misma Convención y a las observaciones de la Misión Conjunta Cabo Pulmo.
79. Asimismo, la Parte podrá notificar si hay un recurso pendiente de resolverse en conformidad con el inciso i) del artículo 14(3) del ACAAN (véase § 71 *supra*).
80. Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los treinta días siguientes a la recepción de esta determinación, es decir el 8 de enero de 2014. En circunstancias excepcionales, la Parte podrá notificar por escrito la ampliación del plazo a sesenta días, es decir el 20 de febrero de 2014.
81. Copia de la determinación del Secretariado, así como los anexos de la petición original y revisada se encuentran disponibles en el registro de peticiones.

Sometido respetuosamente a su consideración el 12 de noviembre de 2013.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(*firma en el original*)
Por: Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la
Legislación Ambiental

(firma en el original)
Por: Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la
Legislación Ambiental

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México
Sr. Dan McDougall, representante alterno de Canadá
Sra. Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos
Dra. Irasema Coronado, directora ejecutiva del Secretariado de la CCA
Peticionarios