

CAPÍTULO CUARTO

LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS AMBIENTALES DENTRO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAN)

| | |
|---|-----|
| I. Introducción | 137 |
| II. La negociación del ACAAN. | 138 |
| III. El diseño institucional del ACAAN | 140 |
| IV. Análisis de las controversias presentadas dentro del Acuerdo de Cooperación Ambiental | 143 |
| V. Controversias o peticiones presentadas ante el Secretaria- do de la Comisión de Cooperación Ambiental bajo los ar- tículos 14 y 15 | 144 |
| 1. Caso SEM-95-001. Búho Manchado | 146 |
| 2. Caso SEM-95-002. Cláusula sobre Silvicultura. Log- ging Rider | 148 |
| 3. Caso SEM-96-001. Cozumel | 150 |
| 4. Caso SEM-96-002. Aage Tottrup | 154 |
| 5. Caso SEM-96-003. Río Oldman I | 154 |
| 6. Caso SEM-96-004. Fuerte Huachuca | 156 |
| 7. Caso SEM-97-001. B. C. Hydro | 157 |
| 8. Caso SEM-97-002. Río Magdalena | 160 |
| 9. Caso SEM-97-003. Granjas Porcícolas de Québec . . . | 163 |
| 10. Caso SEM-97-004. CEDF | 168 |
| 11. Caso SEM-97-005. Biodiversidad | 169 |
| 12. Caso SEM-97-006. Río Oldman II | 169 |
| 13. Caso SEM-97-007. Lago de Chapala | 171 |

| | |
|--|-----|
| 14. Caso SEM-98-001. Guadalajara | 173 |
| 15. Caso SEM-98-002. Ortiz Martínez | 174 |
| 16. Caso SEM-98-003. Grandes Lagos | 175 |
| 17. Caso SEM-98-004. B. C. Mining | 176 |
| 18. Caso SEM-98-005. Cytrar I. | 178 |
| 19. Caso SEM-98-006. Aquanova | 179 |
| 20. Caso SEM-98-007. Metales y Derivados | 182 |
| 21. Caso SEM-99-01. Methanex | 184 |
| 22. Caso SEM-99-002. Aves Migratorias. | 185 |
| 23. Caso. SEM-00-001. Molymex I. | 189 |
| 24. Caso SEM-00-002. Neste Canadá | 191 |
| 25. Caso SEM-00-003. Bahía de Jamaica. | 192 |
| 26. Caso. SEM-00-004. Tala en B. C. | 193 |
| 27. Caso SEM-00-005. Molymex II | 194 |
| 28. Caso SEM-00-006. Tarahumara | 196 |
| 29. Caso SEM-01-001. Cytrar II | 197 |
| 30. Caso SEM-01-002. AAA Packaging | 199 |
| 31. Caso SEM-01-003. Dermet | 200 |
| 32. Caso SEM-02-001. Explotación Forestal en Ontario. . | 200 |
| 33. Caso SEM-02-002. Aeropuerto de la Ciudad de Mé- xico | 203 |
| 34. Caso SEM-02-003. Pulpa y Papel | 206 |
| 35. Caso SEM-02-004. Proyecto El Boludo | 206 |
| 36. Caso SEM-02-005. ALCA-Iztapalapa | 207 |
| 37. Caso SEM-03-001. Generación de energía en Onta- rio. Ontario Power Generation | 209 |
| 38. SEM-03-002. Home Port Xcaret | 209 |

| | |
|---|-----|
| VI. Casos de problemas o controversias ambientales que no se relacionan con omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Artículo 13 del ACAAN | 210 |
| 1. Presa de Silva | 210 |
| 2. Rutas de contaminantes por aire en América del Norte . | 213 |
| 3. Iniciativa del alto río San Pedro. | 213 |
| VII. Consultas y solución de controversias bajo el artículo 22 . | 217 |
| VIII. Evaluación de los mecanismos de resolución de disputas ambientales. | 219 |

CAPÍTULO CUARTO

LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS AMBIENTALES DENTRO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAAN)

I. INTRODUCCIÓN

El TLCAN se negoció con el ánimo de alcanzar un área de libre comercio en el sentido clásico del término. Sin embargo, desde que se iniciaron las negociaciones, diversos sectores sociales se opusieron a que el TLCAN se limitara a liberar el comercio y la inversión y promovieron una agenda más amplia que abarcara en particular la protección efectiva del medio ambiente y los estándares laborales. Como resultado de este complejo proceso de presiones sociales, con el TLCAN se negociaron los denominados Acuerdos Paralelos de Cooperación Ambiental (ACAAAN) y Laboral de América del Norte (ACLAN), los cuales constituyen los primeros acuerdos internacionales que vinculan los temas ambientales y laborales con el comercio. Los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá los firmaron en 1993, y los Acuerdos entraron en vigor en 1994, junto con el TLCAN. Entre los objetivos de ambos acuerdos están promover la cooperación ambiental y laboral entre las partes, y asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental y laboral de cada país. A fin de alcanzar estos objetivos, los dos acuerdos proveen un marco institucional y entramado normativo similar, pero también presentan importantes diferencias, las cuales surgieron de las diferentes posiciones de actores clave en la negociación de los acuerdos y las diferentes sensibilidades políticas que los temas ambientales y laborales provocan en los tres países.

En este capítulo se examina el proceso de negociación del ACAAN y el resultante entramado institucional que surgió de dicho proceso. En la segunda sección se estudian las peticiones públicas que distintas coaliciones de grupos han presentado denunciando violaciones de la legislación ambiental tanto de Canadá, México y Estados Unidos, y la respuesta que han

recibido por parte de la CCE y los tres países. A continuación, se analizan los tres casos que se han iniciado ante la CCA, en los que no se plantearon violaciones de la legislación ambiental, pero sí un problema ambiental, que requirió de la acción concertada de la CCA y los tres países. Finalmente, se discuten las disposiciones que establecen los mecanismos de resolución de controversias en los casos en que uno de los tres países alegue una violación “persistente” de la legislación ambiental por parte de otro de los socios en el Acuerdo. En la parte final se hace una evaluación de cada uno de estos mecanismos.

II. LA NEGOCIACIÓN DEL ACAAN

Desde la década de los años setenta, el medio ambiente en la frontera entre México y Estados Unidos había sufrido un creciente deterioro, el cual se aceleró a raíz de la “década perdida” de creciente crecimiento demográfico y acelerada integración económica en los años 1980. No debe sorprender entonces que cuando se hizo el anuncio del inicio de negociaciones para alcanzar un acuerdo que significaba un proceso acelerado de liberación e integración económica, el TLCAN provocara un intenso debate en los tres países, en especial en Estados Unidos, acerca de los problemas ambientales que podría provocar el tratado por un mayor flujo de bienes y servicios entre los tres países.

En particular, los grupos ambientales (organismos no gubernamentales ambientales) de los tres países decidieron tomar cartas en el asunto y se propusieron asegurar que el TLCAN no tuviera efectos dañinos sobre el medio ambiente. Conforme los tres gobiernos hicieron progresos en la negociación, los grupos ambientales acabarían dividiéndose entre aquellos totalmente opuestos al TLCAN y aquellos que se propusieron tanto incluir medidas de protección ambiental en el TLCAN como influir en las negociaciones del que resultaría el ACAAN.²⁰⁶

En el caso de Estados Unidos, desde el inicio de las negociaciones del TLCAN el entonces presidente Bush decidió buscar el apoyo para la aprobación del TLCAN de aquellos grupos ambientales moderados más importantes de Estados Unidos, como la “National Audubon Society”, el “World Wildlife Fund”, el “Environmental Defense Fund”, el “National

²⁰⁶ La información respecto a este debate y a la posición de las diversas ONG's se encuentra en Gallardo, Sofía (1993), también en Mayer, Friederick, *op. cit.*

Resources Defense Council”, el “Nature Conservancy” y el “Defenders of the Wildlife”. Estos grupos influyeron en las muy generales disposiciones del Tratado, y en la conformación de la Comisión de Cooperación Ambiental y en las disposiciones del Acuerdo. A pesar del apoyo de este tipo de grupos al TLCAN, grupos ambientales más radicales se mantuvieron opuestos a éste tanto por posiciones ambientales radicales como por su oposición a los gobiernos de Bush y Mulroney, y a las reformas planteadas por el gobierno mexicano.²⁰⁷

En conjunto, las acciones de los grupos ambientales impulsaron la discusión y aprobación del Acuerdo de Cooperación Ambiental, pese a la oposición inicial de México y Canadá. Estos países se opusieron a una mayor participación pública debido al temor de que los grupos ambientales impusieran percepciones, intereses y prioridades diferentes de los que estos países pudieran tener en materia de protección ambiental y explotación de recursos naturales. La negociación del Acuerdo se debió, entonces, no a un compromiso profundo de los tres países hacia la protección ambiental, sino a la necesidad de sus gobiernos de lograr la ratificación del TLCAN.²⁰⁸ En el caso de México, además, los grupos ambientales consideraban que México había mostrado incapacidad de hacer cumplir su legislación ambiental, y les preocupaba que el TLCAN pudiera influir para bajar los estándares ambientales mexicanos, a fin de lograr una mayor competitividad económica. Un importante antecedente de estas percepciones fueron, como ya señalamos, los problemas ambientales de la frontera norte de México, provocados tanto por el crecimiento acelerado de la población y la carencia de infraestructura en la frontera mexicana como por el crecimiento económico de la parte estadounidense.

En virtud de lo anterior, las demandas de los grupos ambientales se centraron en alcanzar: 1) una armonización “hacia arriba” de los estándares ambientales de los tres países; 2) una mayor transparencia y la participación de los grupos ambientalistas en los mecanismos del ACAAN; 3) una aplicación más eficaz de la legislación ambiental, y 4) un mayor financiamiento por parte de México y Estados Unidos para limpiar la zona fronteriza.

Por su parte, los gobiernos de los tres países tuvieron diferentes intereses hacia la negociación y aprobación del ACAAN. Para el recientemente

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 35 y 36.

²⁰⁸ Munton, Don y Kirton, John (1994).

elegido gobierno de Clinton, el interés se centró en lograr la aprobación del Acuerdo y mantener el apoyo hacia éste de los grupos ambientales moderados sin tener que renegociar el TLCAN, lo que se había logrado durante los últimos años del presidente Bush; el mantener el apoyo de sus votantes y dar una imagen política de mayor apoyo a la protección ambiental. Para el gobierno de Canadá, su interés se centró en mantener tanto lo logrado en el TLCAN como en el ALCCEU, y no comprometer el uso y la explotación de sus recursos naturales. Para el gobierno de México, el interés se centró en la ratificación del TLCAN, y en comprometer lo menos posible la soberanía nacional, y, en consecuencia, la política ambiental y de aprovechamiento de los recursos naturales.²⁰⁹

A final de cuentas, el ACAAN resultaría un compromiso entre los planteamientos e intereses de los grupos y las resistencias de los gobiernos a ceder y comprometer la soberanía nacional y el manejo de la política ambiental. Esto explica el diseño institucional resultante del acuerdo que analizamos a continuación.

III. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL ACAAN

El ACAAN establece “un marco normativo para facilitar la cooperación efectiva sobre la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente”. También establece una Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), la cual promueve actividades de cooperación y sirve de mediador en las disputas ambientales entre las partes.

La parte primera del ACAAN (artículo 1o.) establece una serie ambiciosa de objetivos entre las partes, tales como el desarrollo sustentable, la cooperación ambiental, el fortalecimiento y mejoramiento de leyes y reglamentos ambientales, así como su observancia, la promoción de la participación social en la elaboración de la legislación ambiental, y la promoción de medidas y políticas ambientales efectivas.

La primera parte también (artículo 2o.) establece compromisos entre los tres países, como los de proporcionar información sobre el estado del medio ambiente, la educación e investigación ambiental, la evaluación de impactos ambientales, la promoción de instrumentos económicos para proteger el ambiente, el proporcionar información a las partes acerca de

²⁰⁹ Gallardo, Sofía, *op. cit.*, p. 37.

la prohibición de pesticidas y sustancias tóxicas, la publicación de leyes, reglamentos y medidas ambientales que adopte cada una de las partes. Además, impone que cada parte garantice la participación pública en los procedimientos judiciales y administrativos mediante los cuales se implementa la legislación ambiental.

El ACAAN (artículo 30.), sin embargo, establece el derecho de cada parte a establecer sus propios niveles de protección ambiental, derecho que fue defendido por Canadá y sobre todo por México, y define (artículo 50.) las medidas gubernamentales mediante las cuales se aplican o implementan las leyes y reglamentos ambientales y que se refieren a aquellas medidas que aplica el Poder Ejecutivo de un gobierno y no a la aprobación de estas leyes y reglamentos.

El ACAAN también prohíbe (artículo 37) la aplicación extraterritorial de las leyes de una parte en territorio de otra parte y establece (artículo 45) una definición precisa de lo que se considerará *legislación ACAAN* para los efectos del ACAAN, la cual no incluye la administración, recolección, extracción o explotación de los recursos naturales con fines comerciales ni la recolección o extracción de estos recursos por parte de las poblaciones indígenas.

EL ACAAN establece una Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), organismo trinacional encargado de la supervisión de las disposiciones del Acuerdo. La idea de la creación de una comisión de este tipo se planteó desde la administración del presidente Bush padre y se concretó con las negociaciones y firma del ACAAN.

La Comisión está formada por un Consejo Ministerial, el Comité Consultivo Público Conjunto y el Secretariado, brazo ejecutivo de la Comisión. El Consejo es el ancla política de la Comisión y la autoridad final de ésta; está formado por los responsables gubernamentales de la política ambiental de cada país en el nivel ministerial, o sus representantes.

El Secretariado está conformado por expertos y profesionales de los tres países, y es el encargado de ejecutar las decisiones de la Comisión; su director ejecutivo es aprobado por el Consejo, y debe rotarse la nacionalidad de éste cada tres años. El Comité Consultivo Público Conjunto es el órgano más innovador de los tres que componen la Comisión. Está formado por cinco miembros de cada país provenientes la sociedad, ya sea de la academia o de los grupos ambientales, y tiene como función asesorar al Consejo y al Secretariado en los planes y programas de la Comisión.

Como sucede con el Acuerdo en su totalidad, la Comisión de Cooperación Ambiental es el resultado intermedio entre la propuesta de Estados Unidos y lo que deseaban Canadá y México. La estructura de la CCA se basó en las propuestas de los grupos ambientales moderados de Estados Unidos, y de la Unión de Grupos Ambientalistas y del Grupo de los Cien de México. Sin embargo, el Secretariado de la Comisión, que es el órgano ejecutivo de ésta, no tiene la independencia frente al Consejo Ministerial que propusieron los grupos ambientalistas, ni tampoco la tiene el Comité Consultivo Público Conjunto.²¹⁰

A fin de asegurar que se cumplieran tanto los objetivos de cooperación como los de protección ambiental, el acuerdo estableció mecanismos de resolución de controversias sin precedente en otros acuerdos internacionales en materia ambiental. Este novedoso sistema incluye los informes elaborados por el Secretariado de la Comisión, bajo el artículo 13, que no plantean alegatos sobre posibles incumplimientos de la legislación ambiental;²¹¹ las controversias o peticiones presentadas bajo los artículos 14 y 15 por personas u organizaciones sin vinculación gubernamental, en que sí se alega la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental,²¹² y finalmente, las demandas que presenta una parte, en las que se alega la presencia de un patrón persistente de omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental, por otra de las partes, con base en los artículos 22 a 36 del Acuerdo.²¹³ Este último mecanismo establece un largo proceso de revisión de la controversia antes de que un panel arbitral decida en contra de un país, y se apliquen a éste sanciones comerciales.

Desde 1995, año en que comenzó a funcionar la Comisión de Cooperación Ambiental, el Secretariado de ésta ha recibido 38 denuncias o peticiones, las cuales han tenido una distribución desigual por países. A la fecha, México y Canadá han sido objeto de 17 y 13 peticiones, respectivamente, y Estados Unidos ha sido objeto de ocho. De las treinta y ocho peticiones se han dado por terminadas 23, nueve de México, siete del Canadá y un número igual de Estados Unidos. El secretariado, a su vez, ha elaborado tres informes bajo el artículo 13, de los cuales dos son resul-

²¹⁰ Pierre Marc Johnson y André Beaulieu consideran que un secretariado con mayor grado de autonomía del Consejo Ministerial haría más eficiente la labor del primero, en Marc Johnson, Pierre y Beaulieu, André (1996), p. 136.

²¹¹ “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte” (1998), p. 20.

²¹² *Ibidem*, pp. 21-23.

²¹³ *Ibidem*, pp. 27-37.

tado del planteamiento de un problema ambiental por parte de organizaciones ambientales, y uno se inició a iniciativa del propio Secretariado.

En la siguiente sección se analizan las peticiones que se han presentado y los informes que se han elaborado hasta la fecha. En el análisis destacaremos la importancia del problema ambiental que expongan, los grupos o individuos que presentan la petición, la actitud de las autoridades ambientales en cada país hacia el problema, y la respuesta que en su caso dieron a la Comisión, los recursos administrativos y judiciales que existían en cada país para plantear este tipo de problemas, el tipo de estudio y evaluación que hizo el Secretariado de la CCA tanto de la petición como de la respuesta de la parte y, finalmente, el debate que se dio en el país objeto de la presentación de una petición o de la elaboración de un informe de acuerdo con el artículo 13.

Igualmente, en el análisis se intentarán evaluar los resultados de estas controversias ambientales, así como la eficacia de los mecanismos de resolución de disputas ambientales y su impacto en la política ambiental de los países miembros.

IV. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS PRESENTADAS DENTRO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL

Se han mencionado anteriormente los compromisos logrados entre México, Canadá y Estados Unidos dentro del ACAAN. Estos compromisos se traducen en un conjunto de obligaciones, ligados en esencia al cumplimiento efectivo de la legislación ambiental de cada país (artículos 3o., 4o. y 5o.), y al mantenimiento de altos niveles de protección ambiental. Además, el Acuerdo tiene provisiones para lograr que las partes cooperen entre sí y suministren información a la Comisión de Cooperación Ambiental. La supervisión del Acuerdo recae en la Comisión de Cooperación Ambiental, formada por un Consejo Ministerial, cuyos miembros son los responsables de la política ambiental de cada país en el nivel ministerial (EPA, Environment Canada y Semarnap), un Comité Consultivo Público Conjunto, formado por cinco miembros de cada país que provengan de la Academia, de la sociedad o de grupos ambientalistas, y un Secretariado como brazo ejecutivo de la Comisión, que es el encargado de revisar y analizar los casos que se presenten bajo los diferentes mecanismos del Acuerdo, que son: el artículo 13, los artículos 14 y 15 y los artícu-

los 22 a 36; de generar información ambiental; de poner en marcha programas de protección ambiental y de generar investigaciones tanto sobre problemas ambientales importantes para la región como sobre el impacto del libre comercio en el medio ambiente de los tres países.

**V. CONTROVERSIAS O PETICIONES PRESENTADAS
ANTE EL SECRETARIADO DE LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN
AMBIENTAL BAJO LOS ARTÍCULOS 14 Y 15**

El artículo 14 autoriza al Secretariado a examinar las peticiones presentadas por cualquier individuo u organización sin vinculación gubernamental en que se asevere que una de las partes está omitiendo aplicar efectivamente su legislación ambiental, y puede solicitar una respuesta de la parte si los peticionarios han acudido a los recursos administrativos o judiciales internos en cada país; si se alega daño a la persona u organización que la presente, y si plantea asuntos cuyo estudio sea parte de las metas del Acuerdo. El artículo 15 dispone que el Secretariado elabore un expediente de hechos en caso de que la respuesta dada por la parte así lo merezca.

Las peticiones que se someten al Secretariado de la CCA bajo el artículo 14 tocan el verdadero tema del debate y la negociación del Acuerdo: el interés de los grupos no gubernamentales ambientales en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de los países miembros. Aunque el interés final de estos grupos haya sido la protección del ambiente, la expresión o indicador de esta protección ambiental se definió por ellos mismos desde un principio como la forma de aplicar la legislación ambiental por parte de las autoridades responsables del ambiente. En otras palabras, aunque un país parezca proteger el ambiente por medio de una serie de medidas o políticas, o por la aprobación de medidas ambientales estrictas, el interés está centrado en la conducta de las autoridades responsables de aplicar la legislación ambiental de ese país.

El Acuerdo obliga al Secretariado a ser muy preciso y a juzgar las peticiones con base en una definición muy estricta, y para algunos ambientalistas incompleta, de legislación ambiental. El artículo 45, que define lo que para el Acuerdo es legislación ambiental, excluye de esta definición las disposiciones relativas a la seguridad e higiene laborales, además de las disposiciones relativas a la explotación de recursos naturales con fines comerciales, y a la

utilización de los recursos naturales por poblaciones indígenas. Además, el acuerdo, en el artículo 30., obliga al Secretariado a no convertir a la Comisión en un foro para discutir las características de la legislación ambiental de las partes, y a apegarse a lo que dispone el artículo 50. en lo que se refiere a la aplicación de la legislación ambiental, definida por aquellas acciones o recursos de tipo administrativo o judicial.

El ACAAN, vale decirlo, coloca al Secretariado en una posición difícil al evaluar estas peticiones, ya que a pesar de que el Acuerdo da al Secretariado el poder para pedir una respuesta de las autoridades ambientales de una parte, en caso de que la petición sea procedente, y analizar y evaluar esta respuesta para esclarecer la controversia que exista entre peticionarios y autoridades sobre la aplicación de la legislación ambiental, no puede de hacer interpretaciones ni recomendaciones de ningún tipo, no se le concede poder para exigir que la parte demandada cumpla con la aplicación de su legislación ambiental, aunque sí se le concede jurisdicción para elaborar expedientes de hechos compuestos de los alegatos expuestos en las peticiones y las respuestas proporcionadas por las autoridades ambientales.²¹⁴ Además, el Secretariado es dependiente en recursos del Consejo Ministerial, el cual está compuesto —como ya dijimos— por los responsables, a nivel ministerial, de la política ambiental de las partes, es decir, aquellos mismos ante los que se presentan las peticiones por omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Secretariado se convierte así en juez y parte en el análisis de estas peticiones.

A la fecha, de las 38 peticiones presentadas ante la Comisión, se han elaborado ya tres expedientes de hechos: el referente al “Muelle de Cruceros” de Cozumel (SEM-96-001), el segundo, que se refiere a la “British Columbia Hydro and Power Co.” (SEM-97-001) y “Metales y Derivados” (SEM-98-007). Aunque los expedientes de hechos sean la “sanción” o resolución última de la Comisión respecto de las peticiones, la interpretación que el Secretariado ha dado a todas las peticiones presentadas, y las peticiones mismas, así como las respuestas de las partes, en su caso, sirven para analizar el desempeño de este mecanismo y el impacto que han tenido en el manejo de la política ambiental por parte de cada uno de los países.

A continuación se discuten las 38 peticiones o casos que se han presentado ante el Secretariado de la Comisión desde 1995 hasta mayo del 2003,

²¹⁴ “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”, p. 23.

mencionando quiénes han sido los peticionarios, el problema planteado en la petición, si ameritó una respuesta de la parte, y la resolución que el Secretariado ha dado a cada una de ellas.

1. Caso SEM-95-001. *Búho Manchado*

La primera petición presentada ante el Secretariado de la Comisión involucró a Estados Unidos, y fue presentada por cinco grupos ambientalistas: la “Biodiversity Legal Foundation”, el Consejo Asesor Sierra Madre, “Forest Guardians”, “Greater Gila Biodiversity Project y el “Southwest Center for Biological Diversity”, el 30 de junio de 1995. El problema planteado por los peticionarios fue la aprobación de la Cláusula Hutchinson o Moratoria de ESA (109 Stat. 73,80) de la Ley de Asignaciones y Ajustes para emergencias del Departamento de Defensa para preservar y aumentar la capacidad de respuesta militar de 1995 (“Emergency Supplemental Appropriations and Rescissions for the Department of Defense to Preserve and Enhance Military Readiness Act of 1995 o “Rescissions Act”). De acuerdo con los peticionarios, esta cláusula afectaba la aplicación de la Ley de Especies en Peligro de Extinción (“Endangered Species Act” o ESA) de dos formas: primero, la Ley de Ajustes prohibía al Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos (FWS) hacer “determinaciones definitivas” para designar especies o hábitats críticos en lo que restaba de 1995, es decir, se prohibió al Servicio de Pesca y Vida Silvestre publicar listados finales de las especies y hábitats críticos como lo disponía la sección 4(a)(1) y 4(a)(3) de ESA; segundo, canceló 1.5 millones de dólares del presupuesto asignado, y además prohibió al Servicio de Pesca y Vida Silvestre compensar las pérdidas con presupuesto de otros programas.

De acuerdo con los peticionarios, la Ley de Especies en Peligro de Extinción sólo podía proteger las especies en peligro, o sus hábitats, si esas especies estaban listadas como en peligro de extinción bajo la sección 4 de ESA. Este proceso de listado es el primer paso y el más importante en el sistema de protección de especies de esta ley, y cualquier persona o grupo interesado puede iniciar un proceso de listado bajo esta sección presentando una petición al secretario del Interior de Estados Unidos. Los peticionarios abundaron en su percepción del problema al afirmar que los Estados Unidos no habían modificado su legislación ambiental, derecho que se encuentra en el artículo 3o. del ACAAN, sino que simple-

mente suspendieron la aplicación de la sección 4 de la Ley de Especies en Peligro de Extinción. Al hacer esto, el Congreso de Estados Unidos había rehusado aplicar una ley ambiental existente, lo que violaba el artículo 5o.(1) del ACAAN. Finalmente, los peticionarios alegaron que la suspensión de la sección 4 de La ley de Especies en Peligro de Extinción se había hecho por razones económicas, que incluían la de atraer y retener inversión, el obtener ventajas económicas en la exportación de madera y productos agropecuarios a precios bajos, y beneficiar a Estados Unidos a expensas de sus socios del TLCAN.

El Secretariado de la Comisión rechazó la petición argumentando que el problema de la omisión de la aplicación de la ley se debió, en este caso, a mandatos competitivos entre sí, no por acciones u omisiones de funcionarios o agencias responsables del ambiente. De acuerdo con el artículo 14(2), la petición no podía proceder legalmente, ya que los artículos 14 y 15 sugieren que las omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental las cometen agencias administrativas, ejecutivas, y los funcionarios responsables de su aplicación. El Secretariado se apoyó también en el artículo 45(1) y el artículo 5o. para interpretar, como agencias responsables en cada parte, a las instituciones administrativas. Asimismo, el Secretariado señaló que los peticionarios no acudieron a los recursos que como particulares tenían en Estados Unidos para manifestar una inconformidad con la política ambiental de Estados Unidos.

Finalmente, el Secretariado consideró que en este caso la petición iba en contra del artículo 3o. del ACAAN, que establece los derechos de cada parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental. Para concluir, el Secretariado consideró que el artículo 14 del ACAAN no tiene como intención crear un foro alternativo para cuestionar la legislación ambiental de alguno de los países miembros, por lo que no se solicitó una respuesta a la parte. En palabras del Secretariado, la aprobación de legislación que específicamente cambia la operación de leyes ambientales preexistentes se convierte en parte de un cuerpo mayor de leyes y reglamentos ambientales. El Secretariado no podía definir la aplicación de un nuevo régimen legal como una omisión en la aplicación de la ley, sea que se mantuvieran altos niveles de protección ambiental o no.²¹⁵ Los peticionarios, después de recibir la carta resolutiva del Secretariado del 21 de

²¹⁵ SEM-95-001 (1995), p. 80.

septiembre de 1995, presentaron una respuesta el 17 de octubre del mismo año, que no alteró la resolución del Secretariado.

La resolución del Secretariado provocó una reacción negativa por parte de los grupos ambientales, los cuales consideraron que esta decisión podía debilitar su habilidad para lograr cambios dentro del ACAAN. Una fuente representante de estos grupos incluso insinuó que la decisión del Secretariado podía hacer inútil el Acuerdo como herramienta para impedir modificaciones a las leyes ambientales, además de influir negativamente en otra petición relacionada con la regulación de la tala de madera en Estados Unidos.²¹⁶

2. Caso SEM-95-002. Cláusula sobre Silvicultura. Logging Rider

El 30 de agosto de 1995, los grupos “Sierra Club”, el “Alaska Center for the Environment”, el “Ancient Forest Rescue” y otros veintitrés grupos ambientales, entre ellos la “National Audubon Society” y el “Natural Resources Defense Council” presentaron la segunda petición ante el Secretariado de la CCA, con un caso similar a la primera, en el que la parte también fue Estados Unidos.

En este caso los peticionarios alegaron que las disposiciones de la Ley para el Año Fiscal 1995 sobre Asignaciones Complementarias, Asistencia en caso de Desastres y Ajustes (Fiscal Year 1995 Supplemental Appropriations, Disaster Assistance and Rescissions Act, PUB. L. No. 104-19, 109 Stat. 194) habían dado lugar a que no se cumplieran de manera efectiva todas las leyes ambientales aplicables, al eliminar recursos legales que deben ser presentados por individuos para la venta de maderas silvestres. El artículo 2001(a)(3) de la Ley de Ajustes (Logging Rider o Cláusula de Tala de Madera) dispuso que la venta de madera silvestre no estaría sujeta a revisión administrativa, por lo que los peticionarios argumentaron que dicho artículo suspendía la aplicación de la mayoría de las leyes ambientales de Estados Unidos en dos programas de tala de madera: 1) la tala de bosques viejos bajo la opción 9, que fue un plan adoptado por las instituciones federales para equilibrar la tala de madera y proteger especies dependientes de estos bosques como el búho moteado del norte y el salmón, y, 2) la llamada tala silvestre.

²¹⁶ Inside Nafta (octubre de 1995), p. 20. Véase el caso SEM-95-002, que se discute inmediatamente a continuación.

En el caso de la opción 9, referente a la tala de bosques viejos, la cláusula dispuso que las ventas de madera no estuvieran sujetas a revisión administrativa ni a demanda judicial por violaciones a la legislación ambiental, y concedió al secretario de Agricultura la discreción de preparar, ofrecer y respaldar contratos de madera en estos bosques. En el caso de la llamada madera silvestre, la cláusula dispuso que el secretario de Agricultura incrementara el volumen de venta de madera al máximo posible entre julio y diciembre de 1995, y estableció que sólo se requeriría preparar un documento que combinara una manifestación de impacto ambiental bajo la Ley Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act) y una evaluación biológica bajo la Ley de Especies en Peligro de Extinción (Endangered Species Act).

Los peticionarios alegaron en su petición que la cláusula de tala de madera resultaba un “asalto a los bosques públicos de Estados Unidos”, y que lo que se buscaba era promover la oferta de madera barata a la industria maderera de Estados Unidos, eliminando las oportunidades del público de participar y hacer comentarios de los efectos ambientales de las ventas de madera que se administren por funcionarios.

La resolución que dio el Secretariado a esta petición fue similar a la del caso anterior, pues consideró que la petición se enfocaba en una ley que impactaba en la aplicación de una ley anterior sin modificarla o rechazarla. Para el Secretariado, la aprobación de legislación que específicamente cambiara o alterara la operación de leyes ambientales preexistentes se convertía en esencia en parte de un cuerpo mayor de leyes y reglamentos. Por estas razones, no se pidió una respuesta a la parte, y se dio por cerrado el caso. La razón última del Secretariado fue que la Comisión no podía convertirse en un foro alternativo para debatir la legislación de una de las partes.²¹⁷

Como el caso anterior, en la interpretación que dio el Secretariado a la petición y a los términos del Acuerdo estuvo implícita la intención de su parte, y de la Comisión, de abstenerse de invadir un área en extremo sensible para los tres países, que es el derecho de éstos a promulgar la legislación ambiental y los reglamentos de protección ambiental que ellos decidan de acuerdo con sus intereses y prioridades, como lo señala el artículo 3o. del Acuerdo.

²¹⁷ SEM-95-002 (1995), p. 81.

3. Caso SEM-96-001. Cozumel

El 17 de enero de 1996 tres grupos ambientales mexicanos, el “Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A. C.”, el “Grupo de los Cien Internacional, A. C.” y el “Centro Mexicano de Derecho Ambiental” presentaron el tercer caso ante el Secretariado bajo los artículos 14 y 15, el cual se convirtió en el primero en que el Secretariado elaboró un expediente de hechos.

La petición alegó omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en la evaluación del proyecto de muelle para cruceros denominado “Construcción y operación de una terminal portuaria, de uso público, para cruceros turísticos en la Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo”. De acuerdo con los peticionarios, en la evaluación del proyecto se había hecho caso omiso del artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de su Reglamento en Materia de Protección Ambiental (RIA), así como del Instructivo para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General. Otras omisiones a la aplicación de la legislación ambiental planteadas en la petición se refirieron al Decreto del 11 de junio de 1980 que crea la “Zona de Refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la costa occidental de la Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo”; a la Ley de Puertos, del 19 de julio de 1993, y al Decreto de Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, del 9 de marzo de 1989. El alegato principal de los peticionarios fue que el proyecto mencionado se había iniciado sin contar con una manifestación de impacto ambiental que contemplara todas las obras que lo integraban, lo que contravenía el título de concesión otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las disposiciones de las leyes mencionadas anteriormente.²¹⁸

De acuerdo con la petición, en lo que se refiere a la manifestación de impacto ambiental, el proyecto del muelle se autorizó por la autoridad ambiental el 12 de agosto de 1994, y se inició sin contar con una MIA (manifestación de impacto ambiental) integral de todas las obras que formaban parte de él, que serían además del muelle, un edificio terminal de pasajeros, el acceso de la terminal al muelle, un estacionamiento y el ac-

²¹⁸ Expediente final de hechos relacionado con el Proyecto de muelle de cruceros turísticos de Cozumel, Quintana Roo, p. 155.

ceso a la carretera Chan-Kanaab, como la concesión del 22 de julio de 1993 lo daba a entender al definir el proyecto como “Terminal Portuaria”. Se alegó además que la empresa constructora tenía la intención de construir una unidad turística e inmobiliaria anexa al muelle que no se señalaba en la MIA-90.²¹⁹ Los peticionarios alegaron que hasta la fecha de la petición, el 18 de enero de 1996, se habían otorgado una resolución de impacto ambiental (29 de noviembre de 1990) y dos resoluciones a dos informes preventivos, uno respecto al “Proyecto Planta de Concreto” y otro respecto al “Proyecto obras en tierra”, lo que iba contra el artículo 28 de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, ya que la MIA de 1990 no había sido una manifestación de impacto ambiental integral, y no se pidió ni fue presentada ninguna otra MIA antes del 18 de enero de 1996, fecha de la petición. Además, el título de concesión otorgado a la empresa Consorcio H, del 10 de agosto de 1990, en su inciso e), la eximía de presentar una manifestación de impacto ambiental integral.²²⁰

La respuesta de las autoridades ambientales de México señaló en sus alegatos más importantes que la manifestación de impacto ambiental de 1990 (MIA90) no podía tener alcances de proyecto global o integral, debido a que sólo se podía hacer una MIA de las obras proyectadas y autorizadas en ese momento; que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no había otorgado, a la fecha de la petición, la autorización para los trabajos en tierra, ya que la concesión sólo consideraba una habilitación general; que era inadecuada la mención del artículo 28 de la LGEEPA, ya que las obras del muelle no tenían como objetivo el aprovechamiento de los recursos naturales, y que se habían solicitado tres informes técnicos de expertos para la evaluación del posible daño ambiental que tuviera esa zona marina con la construcción del muelle.

El Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental, al elaborar un expediente de hechos, hizo una relación de los puntos más importantes que se señalan tanto en la petición como en la respuesta, además de presentar una aclaración por parte del Secretariado y una cronología del llamado “Caso Cozumel”. La única interpretación del expediente de hechos señala la existencia de una controversia en el alcance y magnitud del proyecto entre los peticionarios y la autoridad ambiental. El expediente hace a su vez un seguimiento de todos los trámites legales que se hicieron entre

²¹⁹ *Ibidem*, pp. 169-171.

²²⁰ *Ibidem*, p. 154.

las autoridades ambientales y la empresa constructora Consorcio H. Un primer análisis de estos trámites muestra cambios de criterio por parte de las autoridades para la evaluación de la obra, en el otorgamiento de prórrogas y en los criterios con que se debe elaborar una manifestación de impacto ambiental.

El caso del muelle y terminal portuaria de Cozumel, por ser el primero del cual se elaboró un expediente de hechos, sirve de antecedente para medir las reacciones de autoridades ambientales y grupos ambientales hacia este mecanismo, y la Comisión de Cooperación Ambiental y el Acuerdo en general. En lo que se refiere al expediente de hechos, como se ha señalado, es un intento por recoger y aclarar las distintas posiciones que hacia el muelle de Cozumel tenían los peticionarios y la autoridad ambiental, sin intentar dar juicios finales acerca del problema, ni tampoco recomendaciones.

Para el Secretariado de la Comisión, fue claro que los artículos 14 y 15 lo colocaron, con este caso, en la incómoda situación de ser juez y parte,²²¹ sobre todo si se tiene en cuenta que el director ejecutivo del Secretariado en ese tiempo era un mexicano. La elaboración del expediente de hechos y el que saliera a la luz pública, aunque representó un alto costo político para las autoridades ambientales de México y para el mismo Secretariado en relación con éstas, no cambió sustancialmente el problema planteado en la petición en lo que se refiere a la construcción del muelle para cruceros.

Las autoridades ambientales de México mantuvieron una postura muy crítica durante todo el proceso, desde que se presentó la petición hasta que se hizo público el expediente de hechos. Puede decirse que en este caso se tocó la sensibilidad de estas autoridades, ya que México fue el blanco principal en las negociaciones del ACAAN en lo referente a la aplicación de la legislación ambiental, y fue precisamente el primer caso que involucraba a México el que dio lugar a la elaboración de un expediente de hechos.²²²

Este caso también relaciona directamente la actividad económica de un lugar con la preservación de sus recursos naturales. El Arrecife Paraíso es una de las formaciones coralíferas más importantes del mundo, y es

²²¹ Entrevista con Víctor Lichtinger, marzo de 1999; entrevista con Beatriz Bugeda, marzo de 1999.

²²² *La Jornada* (1996), p. 9.

también una de las atracciones turísticas de la isla Cozumel. Además, la principal actividad económica de la isla es el turismo, y los cruceros que llegan a ella se ven como importantes generadores de ingresos. Existe aquí un problema de conciliar intereses económicos con la preservación de recursos naturales que sirven de principal atractivo al turismo. El arrecife Paraíso es el segundo lugar de buceo en popularidad en el mundo, y algunos miembros del Comité para la Preservación de los Recursos Naturales, A. C. viven de esta actividad turística. Por otra parte, para algunas autoridades el muelle podía ser fuente de importantes recursos, ya que el turismo es la atracción número uno de Cozumel; además, de acuerdo con el análisis de las autoridades ambientales, parte del arrecife que podía quedar bajo el muelle fue destruido a fines de los ochenta por un huracán.²²³

El voto del Consejo Ministerial, de agosto de 1996, a favor de la preparación de un expediente de hechos, se hizo sin que el gobierno de México presentara ninguna condición. Sin embargo, los miembros del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de México pidieron que se revisaran las directrices o reglas específicas para la presentación de peticiones, por la preocupación de que mucha de la información se hiciera pública en las primeras etapas del proceso, y que esto pudiera afectar la actitud de las industrias hacia la inversión. Es claro que esta solicitud del Comité Consultivo Público Conjunto refleja la preocupación de las autoridades ambientales por el curso que siguió el caso del muelle de Cozumel.

Pese a las reacciones negativas y al debate político que suscitó este caso, parece haber tenido impactos positivos, como serían: 1) El arrecife coralino de Cozumel se declaró área natural protegida; 2) se hizo un acuerdo de colaboración entre el Instituto Nacional de Ecología de México y los peticionarios, a fin de trabajar en conjunto para elaborar un plan para el manejo del área natural protegida; 3) el caso Cozumel influyó en la reforma a la ley ambiental de México en 1996, sobre todo en lo que se refiere a las manifestaciones de impacto ambiental; 4) se creó un fideicomiso para la preservación del área natural protegida, y 5) el proyecto no se llevó a cabo como los inversionistas lo habían planeado en su totalidad; se construyó únicamente el muelle de cruceros, pero no así el hotel, los restaurantes, el centro comercial y el campo de golf, cuyos permisos fueron negados por las autoridades ambientales.²²⁴

²²³ Moore, Molly (1996).

²²⁴ Alanís Ortega, Gustavo (2002).

4. Caso SEM-96-002. *Aage Tottrup*

En el caso presente, el peticionario es un habitante de Alberta, Canadá, Aage Tottrup, P. Eng., quien presentó ante el Secretariado de la CCA, el 20 de marzo de 1996, una petición alegando omisiones en la aplicación de la legislación ambiental por parte de los gobiernos de Alberta y Canadá, la que dio como resultado la contaminación de ciénagas y humedales, y el deterioro del hábitat de peces y aves migratorias en la provincia. El peticionario citó las siguientes leyes: Fisheries Act (Ley de Pesca), R. S. C., cF-14, a. 35, 36 y 38; Department of Environment Act (Ley del Departamento del Ambiente) R.S.C. 1980, c. D-19, a. 7, 16 y 17; la Clean Water Act (Ley de Agua Limpia), la Environmental Protection and Enhancement Act (Ley para la Protección y Mejoramiento del Ambiente), la Waste Water and Storm Drainage Regulation (Regulación para el Drenaje de Aguas Residuales Pluviales) y la Alberta Regulation (Regulación de Alberta).

De acuerdo con el peticionario, la contaminación del agua causó la muerte de 15,000 aves acuáticas migratorias por botulismo. Esta contaminación tenía como origen el drenaje del cercano desarrollo urbano de Atim Creek, el cual corre hacia el lago “Big Lake”, uno de los humedales más importantes de Alberta y centro de paso de las aves migratorias. El Departamento de Protección Ambiental de Alberta (Alberta Environmental Protection) consideró que la muerte de las aves por botulismo se debió más bien al calor y la resequedad que a la contaminación.²²⁵

La petición fue aceptada por el Secretariado de acuerdo con el artículo 14(1) del Acuerdo el 7 de abril del mismo año. Posteriormente, el Secretariado descubrió que el peticionario había iniciado un procedimiento judicial contra el gobierno de Alberta y otros acusados, basados en los mismos hechos de la petición, por lo que con base en lo que dispone el artículo 14(2) dio por terminado o cerrado el caso.

5. Caso SEM-96-003. *Río Oldman I*

Este caso fue presentado por el grupo ambientalista “Friends of the Oldman River” el 9 de septiembre de 1996, y el 14 de octubre de ese año presentaron una petición revisada ante el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental. Los peticionarios consideran que el gobierno

²²⁵ “Trade Pact new Tool in Big Lake fight” (1996), p. B1.

de Canadá no ha cumplido con la aplicación de las disposiciones acerca de la protección al hábitat de los peces que contienen la Ley de Pesca en sus secciones 35, 37 y 40 (Fisheries Act) y con la Ley Canadiense sobre Evaluación Ambiental (Canadian Environmental Assessment Act o CEAA) en sus párrafos 59(f) y (g) y con el Apéndice 1, parte 1, punto 6 del Reglamento sobre la Lista Legislativa (Law List Regulations).

De acuerdo con los peticionarios, la Ley de Pesca y la CEAA, en conjunto, son las disposiciones legales más importantes de Canadá para la protección de los peces y de su hábitat. En particular, las secciones 35 y 37 crean un régimen preventivo y planificado para los trabajos o proyectos que se puedan dañar potencialmente el hábitat de los peces, ya que la sección 35(2) reglamenta la publicación de autorizaciones para obras y proyectos que puedan afectar el hábitat de los peces.

Los peticionarios argumentan que el Ministerio de Pesca (Department of Fisheries) publicó en 1995 la Directriz relativa a la publicación de las autorizaciones de la sección 35(2) (Directive on the Issuance of Subsection 35(2) Authorizations), la cual consideran un claro intento de evitar las autorizaciones para obras y proyectos reglamentadas por la sección 35(2), que puedan afectar el hábitat de los peces, y evadir así el cumplimiento de la CEAA, además de que usurpa la función de la CEAA como un instrumento de planificación y de toma de decisiones. La petición argumenta que esta directriz no considera si los trabajos o proyectos son aceptables para la pesca o para el hábitat de los peces, si estos trabajos pueden ser mitigados en forma adecuada y si se tomó en cuenta la opinión del público. Aunque la petición menciona algunos casos concretos en relación con estas supuestas omisiones a la legislación ambiental, para los peticionarios la omisión de la aplicación de estas disposiciones legales es general en todo Canadá.

La respuesta del gobierno de Canadá señaló que con fecha 7 de noviembre de 1996, la agrupación “Friends of the West Country Association”, asociación distinta del peticionario, había iniciado un juicio ante el Tribunal Federal de Alberta contra el Ministerio de Pesca y Océanos y el procurador general de Canadá, en el cual se quejaban de los mismos hechos a que se refiere la presente petición. En virtud de lo anterior, el Secretariado decidió cerrar el caso. El Secretariado consideró, en su determinación del 2 de abril de 1997, que la elaboración de un expediente de hechos podía interferir con el litigio pendiente y existía el riesgo de duplicación.

Este caso tiene interés, ya que, aunque no son los peticionarios quienes tenían pendiente el juicio, un caso similar se había presentado ante un tribunal federal de Canadá, y el Secretariado decidió que un asunto contencioso similar pendiente en una de las partes impedía a la CCA iniciar un asunto bajo el artículo 14, como sucedió con la petición anterior. Se consideró que el artículo 14 se enfoca en el cumplimiento de la ley, pero había que dar prioridad y preferencia a los recursos que los gobiernos de las partes tengan al alcance de la sociedad.

Otro punto interesante de este caso consiste en el tipo de alegatos de los peticionarios, que no se refieren a un incumplimiento directo de la legislación ambiental, sino a recursos administrativos que puedan llevar a un incumplimiento de la legislación ambiental, aunque no se trate de una omisión directa por parte de las autoridades ambientales de la parte. Los mismos argumentos volvieron a presentarse por los mismos peticionarios en 1997, con el caso SEM-97-006, Friends of the Oldman River II, presentado en octubre de 1997, del cual ya se elaboró el borrador del expediente de hechos, que está en revisión por parte del Consejo Ministerial.

6. Caso SEM-96-004. Fuerte Huachuca

El 14 de noviembre de 1996, el “Southwest Center for Biological Diversity” y el Dr. Robin Silver presentaron ante el Secretariado de la CCA una petición que demandaba a Estados Unidos como parte por falta de cumplimiento de la legislación ambiental. La petición alegaba que la creciente expansión del Fuerte Huachuca en Arizona y el consiguiente crecimiento de la población aumentarían la demanda de agua de la zona, amenazando los recursos de agua de la cuenca superior del río San Pedro. Consideraban que el Ejército de Estados Unidos al presentar los análisis de impacto ambiental que implicaba la expansión del Fuerte Huachuca habían omitido de los análisis requeridos los impactos acumulativos actuales y futuros y habían prometido un plan maestro por separado que no fue elaborado con que se omitió la aplicación efectiva de la National Environmental Policy Act (Ley Nacional de Políticas Ambientales) 42 U.S.C. ss. 4321-4370d.

Cabe mencionar que los peticionarios habían presentado con anterioridad ante el Tribunal Federal de Arizona una denuncia de los mismos hechos con fecha de 7 de julio de 1994, la cual se había declarado prescrita

de conformidad con la Ley de 1990 sobre el cierre y realineamiento de la base del ejército (Defense Base Closure and Realignment Act de 1990, BRAC 1990).

En su respuesta, las autoridades ambientales de Estados Unidos argumentaron que la petición debía ser rechazada por el Secretariado, pues las denuncias a las que se refería la petición habían sido declaradas legalmente inoperantes por haber sido presentadas fuera de tiempo. En otras palabras, los peticionarios no habían utilizado oportunamente los recursos internos de Estados Unidos, y además, la elaboración de un expediente de hechos podía afectar la apelación judicial pendiente por parte del Southwest Center for Biological Diversity y otros para revivir el litigio original. A final de cuentas, los peticionarios retiraron su petición de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN.

Este caso provocó un gran debate dentro de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, y en su respuesta ésta alegó que la CCA no debía evitar convertirse en el último recurso de los ciudadanos de cualquier país que perdieran un caso ante los juzgados nacionales.²²⁶ Sin embargo, cabe señalar que aunque el juicio original iniciado por los peticionarios fue declarado proscrito, el mismo juez que así lo declaró reconoció en su decisión que había observado irregularidades en la manifestación de impacto ambiental presentada por el Ejército.

Este caso presenta un interés especial, debido a que, aunque fue retirado voluntariamente por los peticionarios y fue cerrado bajo los artículos 14 y 15, el Secretariado consideró que tocaba un problema ambiental importante, decidiendo iniciar un informe bajo el artículo 13 del Acuerdo, que fue finalizado en noviembre de 1998. En la sección dedicada al análisis del artículo 13 se analizará el proceso de elaboración del informe de la Iniciativa del Alto Río San Pedro, donde se formó un grupo binacional con miembros de México y Estados Unidos, por considerarse que este problema debía ser evaluado por nacionales de los dos países.

7. Caso SEM-97-001. B. C. Hydro

La séptima petición presentada ante el Secretariado de la CCA fue la segunda en la que el Secretariado, en vista de la respuesta de la parte, decidió elaborar un expediente de hechos.

²²⁶ “EPA Refutes Activists Charge that U.S. failed to Enforce Laws” (1997).

El 2 de abril de 1997 la Comisión de Pesca Aborigen de Columbia Británica (B. C. Aboriginal Fisheries Commission) y otras seis organizaciones: British Columbia Wildlife Federation, Steelhead Society, Trail Wildlife Federation, Pacific Coast Federation of Fishermen's Association y el Institute for Fisheries Resources, presentaron una petición alegando que la British Columbia Hydro and Power Co., compañía de electricidad propiedad de la Corona y operada por el gobierno de Canadá, había violado sistemáticamente la sección 35(1) de la Ley de Pesca al realizar obras que ocasionaron alteraciones dañinas y destrucción al hábitat de los peces en los ríos de Columbia Británica, la cual había ocasionado a su vez una crisis de la pesca del salmón del Pacífico. También alegaron omisiones en la aplicación de la sección 119.06 de la Ley de Energía, que exigía considerar los impactos ambientales de la exportación de energía eléctrica en el ambiente, por parte de la National Energy Board o Junta Nacional de Energía. En específico, señalaron que el 13 de septiembre de 1996 la Junta no había abordado los impactos ambientales de una solicitud de Powerex Corp. para exportar energía eléctrica al estado de Washington, autorizando que el gobierno de Columbia Británica regulara esta actividad.

En su respuesta, el gobierno de Canadá arguyó que la petición se basaba en una concepción limitada de la aplicación de la legislación mencionada, que la identifica directamente con la aplicación de sanciones legales y judiciales, alegando además que los hechos de la petición eran materia de procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución, y por lo tanto solicitó que la petición se rechazara. Los procedimientos judiciales eran: el caso *B. C. Hydro and Power Authority v. A. G. Canada and the Minister of Fisheries and Oceans* y el *R. v. British Columbia Hydro and Power Authority*. La respuesta también mencionó dos procedimientos administrativos, el WUP (British Columbia Water Use Planning) y los Comités Técnicos Regionales (Regional Technical Committees), a los que consideraba cubiertos bajo los artículos 14(3) y 45(3)(a) del ACAAN, que se refieren a los requisitos para presentar peticiones ciudadanas, y a la definición de legislación ambiental.

Como en el caso del muelle de Cozumel, el Secretariado decidió que era necesario elaborar un expediente de hechos debido a la escasa información que proporcionaron las autoridades ambientales acerca de las acciones emprendidas para asegurar que la B. C. Hydro cumpliera con la sección 35(1) de la Ley de Pesca respecto de los hechos alegados en la pe-

tición. También consideró que los procedimientos judiciales señalados por la parte no presentaban un caso de duplicación con el expediente de hechos, ya que el caso de la B. C. Hydro and Power Authority *v.* A. G. Canada and the Minister of Fisheries and Oceans, aunque estaba en proceso, no se refería a la sección 35(1) de la Ley de Pesca, sino a la sección 22 de la misma, lo cual no atacaba el problema planteado en la petición. Igualmente, el Secretariado consideró que los planes y programas mencionados en la respuesta como procedimientos administrativos, la WUP o Iniciativa de Planeación del Uso del Agua en Columbia Británica y los Comités Técnicos Regionales no podían considerarse procedimientos judiciales o administrativos, según el artículo 45(3)(a) del Acuerdo.

Cabe destacar que el Secretariado recomendó la elaboración de un expediente de hechos basado únicamente en los alegatos de la petición relacionados con la sección 35(1) de la Ley de Pesca, no con los que se refieren a la Ley de Energía y a las decisiones de la Junta Nacional de Energía. Para este fin, el Secretariado dio un plazo para la presentación de información concerniente al problema, de la cual hizo responsable a la Universidad de Victoria. El expediente de hechos de este caso ya fue terminado y hecho público por el Secretariado y el Consejo Ministerial de la CCA el 11 de junio de 2000.

Esta petición es importante, pues tocó dos temas de gran importancia económica para Canadá, que es la exportación de energía eléctrica a Estados Unidos, donde la demanda en la región de la costa norte del Pacífico parece ser mayor que la oferta interna en ciertas épocas del año y la pesca del salmón en el Pacífico canadiense y la crisis que ha presentado desde hace varios años, debida posiblemente a la actividad hidroeléctrica de los ríos de Columbia Británica. Las decisiones tomadas por el Secretariado revelaron que éste no consideró apropiado inmiscuirse en cuestiones que se relacionaban con el comercio entre países, como puede deducirse del hecho de no considerar las acciones de la Junta Nacional de Energía y la supuesta omisión de la Ley Nacional de Energía. El Secretariado igualmente decidió proceder en forma muy cautelosa, pues no elaboró un expediente de hechos hasta no haber recopilado información concerniente al caso proveniente de diversas fuentes.

Esta petición provocó un intenso debate en Canadá y en Columbia Británica; en particular, Dan Miller, ministro de esta provincia responsable de la hidroeléctrica, acusó a los peticionarios de “imperialismo ambiental” de tratar de usar a Estados Unidos para moldear la política canadiense

y de no considerar los problemas ambientales que existen en Estados Unidos; además, relacionó este problema con el caso de los impuestos compensatorios impuestos en Estados Unidos a la madera blanda de Columbia Británica.²²⁷ Por su parte, el vocero de “B. C. Hydro and Power Co.”, Shawn Thomes, declaró que la compañía no había violado la legislación ambiental, pues los casos presentados por los peticionarios constituyan una estrecha y selectiva interpretación de los hechos,²²⁸ y no reconocían que la compañía había gastado 10 millones de dólares en 1996 para la protección de los bancos de peces.²²⁹

Los peticionarios insistieron a su vez que la compañía tenía un acuerdo con la Autoridad de Energía Eléctrica de Bonneville, Washington State, U.S.A. (Washington’s Bonneville Power Authority) para exportar energía eléctrica a Estados Unidos durante el invierno, violando las reglas que las compañías en Estados Unidos tenían que cumplir respecto a la protección de peces, y, como sostuvo Greg McDade, del Sierra Legal Defence Fund, su intención no era forzar el cierre de la compañía, sino cambiar su manera de operar, que aunque pudiera costar decenas de millones, podía ser sostenido por la hidroeléctrica, ya que el presupuesto que proporcionaba a Columbia Británica era de 373 millones de dólares.²³⁰

8. Caso SEM-97-002. Río Magdalena

La octava petición presentada ante el Secretariado de la CCA, y la segunda en la que la parte fue México, fue sometida por el grupo llamado Comité pro Limpieza del Río Magdalena el 15 de marzo de 1997. El peticionario alegó que las descargas de aguas residuales de los municipios de Ímuris, Magdalena de Kino y Santa Ana, en el estado de Sonora, eran vertidas al río Magdalena sin tratamiento previo, en violación de la Ley 217 del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Sonora, la Ley No. 38 de Aguas del Estado de Sonora, la Ley 109 de Salud para el Estado de Sonora y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

²²⁷ Curtis, Malcom (1997), p. A2. Véase también a McInnes, Craig (1997), p. A4.

²²⁸ Curtis, Malcom, *op. cit.*

²²⁹ McInnes, Craig, *op. cit.*

²³⁰ *Idem.*

El Comité alegó que las descargas de aguas residuales habían dañado los árboles frutales de la región y puesto en riesgo la actividad agrícola tradicional de la zona, y que sus solicitudes para que las aguas fueran debidamente tratadas ante las autoridades municipales, estatales y federales, como la Sedesol, la Profepa, Semarnap y el gobierno del estado de Sonora, no habían sido satisfechas.

En la respuesta de las autoridades ambientales mexicanas, presentada el 29 de julio de 1998, se expusieron diversos alegatos, como la falta de jurisdicción de la CCE para conocer del caso, en virtud de existir procedimientos pendientes en México en que se estaba conociendo del caso, como lo es una denuncia popular que estaba pendiente de resolución por parte de la Profepa. También se alegó que del conjunto de leyes que señalaba el peticionario sólo era aplicable la de jurisdicción federal, ya que la descarga de aguas residuales en aguas nacionales es de competencia federal, como es el caso del río Magdalena, y son los municipios los responsables del tratamiento de aguas, según la NOM-001-ECOL/96. Se mencionó también que los municipios de Ímuris y Santa Ana estaban en proceso de cumplir con normas de limpieza y que tenían de plazo para cumplir con los máximos permisibles el 1o. de enero de 2010, y Magdalena de Kino el 1o. de enero de 2005.

La respuesta también menciona la visita a empresas que por denuncia del peticionario hicieron las autoridades, y la queja que se atendió respecto a impedir la reapertura y uso de las viejas lagunas de oxidación o el contrato que había realizado la Comisión Nacional del Agua en diciembre de 1997, con la empresa Vanguardia Agua Prieta Construcciones, S. A. de C. V. (SGC-GRNO-97-086) para la elaboración del “Proyecto de Adecuación y/o Ampliación de los Sistemas de Alcantarillado Sanitario y Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales de las ciudades de Ímuris, Magdalena y Santa Ana, Estado de Sonora”. Se aceptaba en la respuesta que existía cierta deficiencia en el tratamiento de aguas residuales de los centros de población, que podían acarrear alguna inaplicación relativa de la legislación ambiental estatal, pero que a la fecha de la respuesta existía tratamiento parcial en las lagunas de oxidación de dos de estas poblaciones, y la CNA proyectaba construir una para Santa Ana en 1999.

También se destacaron una serie de acciones que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Comisión Nacional del Agua habían llevado a cabo para atacar el problema, como establecer normas de calidad del agua y programas para ayudar a las comunidades en

este problema. Se mencionó, asimismo, la creación de una comisión formada por los agricultores, los tres municipios mencionados en la petición, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la Comisión Nacional del Agua, dependiente de la Semarnap, y la Secretaría de Fomento Agrícola y la de Salubridad y Asistencia, por parte del gobierno de Sonora, la cual había realizado una serie de reuniones en donde se había acordado agregar cloro al agua y buscar otras fuentes de agua y fórmulas de solución del problema. Asimismo, se hizo referencia a un informe de la Comisión Nacional del Agua que había determinado que las localidades ubicadas en las márgenes del río Magdalena aportaban la totalidad de los contaminantes: fecalismo al aire libre, descargas de drenajes domésticos, desechos de basura y materia orgánica.

El 5 de febrero de 2002 el Secretariado notificó al Consejo Ministerial que la petición ameritaba un expediente de hechos, después que en tres ocasiones solicitó información adicional a la parte sin que ésta proporcionara tal información: el 13 de septiembre de 1999, el 13 de enero y el 23 de octubre de 2000. De los primeros argumentos abordados por el Secretariado en su notificación al Consejo, está su aceptación de la denuncia popular como un recurso administrativo que tiene la sociedad en México para presentar quejas o peticiones ante las autoridades. Por otra parte, el Secretariado desechó los argumentos de los peticionarios relacionados con disposiciones estatales presentadas en la petición, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Sonora, la Ley de Aguas del Estado de Sonora y la Ley de Salud del Estado de Sonora, ya que en su opinión no procede para los efectos del ACAAN.

Para el Secretariado, era importante contar en el expediente de hechos con información relacionada con las obras realizadas para el tratamiento de aguas residuales en el municipio de Santa Ana, a las deficiencias en el tratamiento de aguas residuales y su corrección en el caso del municipio de Magdalena de Kino y a la eficiencia del tratamiento de aguas en Ímuris, para lograr el objetivo de la LGEEPA, que establece las medidas para la prevención y control de la contaminación del agua. Por lo que se refiere a la denuncia popular, que la LGEEPA considera en sus artículos 189 a 192 y 199, el Secretariado decidió considerar únicamente la denuncia popular presentada por los peticionarios en 1997, cuyo trámite no había concluido al momento de la respuesta de la parte.²³¹

²³¹ Veáse expediente de hechos caso SEM-97-002, pág. Web de la CCA: www.cec.org.

Además, el Secretariado justifica la elaboración de un expediente de hechos no sólo para esclarecer el debate acerca de si México aplica de manera efectiva su legislación ambiental en lo referente a las descargas de aguas residuales que los municipios de Ímuris, Magdalena de Kino y Santa Ana hacen al Río Magdalena, sino también para aclarar las obligaciones generales de la federación y los municipios sobre la prevención de la contaminación, y asimismo aclarar cuáles son las responsabilidades del gobierno federal, los municipios y los organismos operadores respecto al “Proyecto de Adecuación y/o Ampliación de los Sistemas de Alcantarillado Sanitario y Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales de las Ciudades de Ímuris, Magdalena y Santa Ana”, que la parte menciona en su respuesta.²³²

El 7 de marzo de 2002 el Consejo Ministerial dio su voto aprobatorio para la elaboración del expediente de hechos, y el 22 de marzo el Secretariado puso a disposición del público su plan de trabajo para este caso. El expediente de hechos para este caso se está elaborando.

Esta petición se refiere sin duda a uno de los problemas ambientales más importantes de México: el tratamiento de aguas residuales. Aunque la legislación ambiental de México contempla el tratamiento de aguas en el nivel municipal, e incluso existen fechas límite para cumplir con éste, a la fecha la gran mayoría de las aguas residuales de México no se tratan y son vertidas crudas en los desagües y ríos, por lo que es posible alegar incumplimientos en la aplicación de la legislación ambiental. Sin duda, la petición tiene una vigencia, validez e importancia innegables. Por otra parte, el cumplimiento de la legislación y reglamentos en materia de tratamiento de aguas requiere de recursos que, como las autoridades ambientales lo señalaron en su respuesta, no se tienen con la puntualidad necesaria.

9. Caso SEM-97-003. *Granjas Porcícolas de Québec*

El 9 de abril de 1997 el Centro Quebequense de Derecho Ambiental, junto con otras diecisiete organizaciones ambientales de Québec, presentó la novena petición ante el Secretariado de la CCA. Los peticionarios argumentaron que existía una omisión en la aplicación efectiva de la

²³² *Idem.*

legislación ambiental que impone normas y estándares para el tratamiento de la contaminación agrícola y los desechos de estiércol y orina originados por la cría de ganado, sobre todo porcino, omisión que había provocado problemas generalizados de contaminación agrícola y del agua en la provincia de Québec.

Las disposiciones legales que en opinión de los peticionarios no se habían cumplido efectivamente eran: la Loi Sur la Qualité de l'Environnement (Ley de la Calidad del Medio Ambiente), L.R.Q. 1985, c.Q.-2, en su sección 19(1), relativa al derecho de toda persona a un ambiente sano; la sección 20, que se refiere a la regulación de las emisiones, descargas y depósitos de los contaminantes en el ambiente en una cantidad o concentración mayor a la prevista por la ley; la sección 22, que obliga a obtener la certificación del Ministro de Ambiente y Fauna (Ministre de l'Environnement et de la Faune) para la construcción, operación, uso de la producción de bienes o de un proceso industrial si la emisión de sus contaminantes afectan la calidad del ambiente y de los recursos de agua, y la sección 112.1, que se refiere a las condiciones de operación estipuladas en los certificados de autorización expedidos por las autoridades provinciales.

Además, mencionaron el Reglement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale (Reglamento referente a la prevención de la contaminación del agua por el establecimiento de operaciones pecuarias R.R.Q. 1981, c. Q-2), en sus secciones 3 y 4 y divisiones IV, que se refieren a los estándares para el manejo de estiércol, almacenaje, disposición y uso del estiércol líquido; la división V, acerca de los requerimientos para el almacenaje de las deyecciones animales, como serían tanques resistentes al agua y la no derrama de estos desechos; la sección VI, que tiene disposiciones sobre dónde y cómo depositar estos desechos, y la sección VII, acerca de la prevención de la contaminación del agua debido a la cría de ganado porcino.

Los peticionarios arguyeron que la contaminación del agua debido a la actividad agrícola y pecuaria se había convertido en uno de los más grandes problemas ambientales de Québec y provocado daños a la salud humana por las descargas en el agua de los desechos del ganado, sobre todo porcino, como son cáncer, hongos, bacterias, virus y protozoarios. Además, estas mismas descargas habían producido contaminación química del agua por exceso de zinc, fósforo, cobre, amoniaco y nitrógeno orgánico, nitratos y nitritos.

Ofrecieron como ejemplos de este problema el lago Champlain y la bahía Missisquoi, las cuales habían sido invadidas de algas microscópicas producidas por exceso de fósforo, provocándose un envejecimiento prematuro del agua y el consecuente daño a especies y el hábitat dependientes de estos recursos. En opinión de los peticionarios, la contaminación tenía su origen en múltiples fuentes de la actividad ganadera, y los remedios individuales que se aplicaban no podían dar soluciones permanentes a estos problemas, ya que sólo 56 de las 399 granjas ganaderas cumplían con los estándares de almacenaje señalados en la legislación.

Los peticionarios, además, sustentaron sus argumentos haciendo referencia a dos documentos del gobierno de Québec en donde, según los peticionarios, se reconocían los susodichos problemas: el primero, el Informe del Auditor General de la Asamblea Nacional para el año 1995-1996; sobre la Ayuda financiera a empresas agrícolas (*“Rapport de Vérificateur Général à la Assemblée Nationale pour l’année 1995-1996, vol. I, ch. 2: Aide financière offerté aux producteurs agricoles”*), donde se mencionaba el exceso de estiércol, la contaminación de agua subterránea, la moratoria de tres años para limitar el número de granjas porcinas, y la asistencia financiera que recibían algunos productores pese a no cumplir con los estándares para el manejo de estiércol, y, el segundo el Documento de reflexión sobre la capacidad de los suelos en tierras quebequenses para soportar los desechos de animales (*“Document de réflexion sur la capacité des sols du territoire québécois à supporter les élevages”*).

Finalmente, los peticionarios alegaron que el Ministerio de Fauna y Medio Ambiente (MEF) no había respetado los principios de transparencia y participación pública, ya que el gobierno de Québec y la Unión de Productores Agrícolas (UPA) habían acordado en la Mesa de Concertación sobre el proyecto de reglamento para reducir la contaminación agrícola (*“Table de concertation sur le project de règlement sur la réduction de la pollution agricole”*) nuevas reglas y decisiones sin tomar en cuenta a los grupos ambientalistas.

En su respuesta al Secretariado de la CCA, el gobierno de Québec argumentó que los peticionarios se referían a un problema que se encontraba en proceso de solución a través de un proceso sistemático de revisión reglamentaria y administrativa en el Ministerio del Medio Ambiente y Fauna (*“Ministère de l’Environnement et de la Faune”*), el Ministerio de Agricultura (*“Ministère de l’Agriculture”*, MAPAQ) y el Ministerio de Pesca y

Alimentación (“Ministère des Pêcheries et d’Alimentation”), ya que en 1996 Québec había reorientado su estrategia ambiental para dar mayor énfasis a la protección del ambiente agrícola a través del Plan quinquenal 1996-2000 del MEF y mediante una serie de nuevas leyes y reglamentos, tales como la Ley sobre la Calidad del Ambiente (“Loi sur la Qualité de l’Environnement”) y la Ley que modificó a la Ley sobre la Protección del Territorio Agrícola y otras disposiciones... (“Loi modifiant de la Loi sur la protection du territoire agricole et d’autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles”), del 20 de junio de 1997, o el Reglamento sobre la prevención de la contaminación de origen agrícola (“Règlement sur la réduction de la pollution d’origine agricole”), aprobado el 3 de julio de 1997, que reemplazó al Reglamento referente a la preventión de la contaminación del agua en operaciones pecuarias (“Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale”), objeto del alegato de la petición.

La autoridad también mencionó cómo dicho Reglamento había sido aprobado por la mesa de concertación formada por representantes del gobierno, organizaciones no gubernamentales, académicos y los agricultores mismos, o cómo la Política Quebequense de Desarrollo Sustentable en Agricultura (“Politique Québécois de Développement Durable en Agriculture”), hecha pública en 1995, había sido resultado de un foro entre la sociedad y el gobierno en 1994, y cómo dicha política incluyó, entre otras acciones, servicios de asesoría y gestión integral en materia de desechos, transferencia de tecnología, investigación y desarrollo y servicios financieros. También se refirió a la Estrategia sobre el Medio Ambiente Agrícola (“Stratégie en Environnement Agricole”) y la Estrategia para la Protección del Agua en el Medio Agrícola (“Stratégie pour la Protection des Cours d’eau en Milieu Agricole”) o el nuevo Reglamento sobre la Protección del Agua en el Medio Agrícola (“Règlement sur la Protection des Cours d’eau en Milieu Agricole”) de 1991, que responsabilizó en mayor grado a los agricultores.

En otras palabras, la respuesta contrapuso a los argumentos señalados en la petición, la nueva reglamentación y los procedimientos administrativos de Québec en materia de contaminación agrícola, señalando, por ejemplo, que el reglamento de 1997 sobre reducción de la contaminación agrícola le había dado mayor importancia al almacenaje de desechos y había obligado a los agricultores a sujetarse a los planes agroambientales de fertilización.

Este caso planteó una controversia en la aplicación de la legislación ambiental en la provincia de Québec, en la que, por un lado, los peticionarios argumentaron la no aplicación de la legislación ambiental en materia agrícola vigente hasta 1997; por el otro, el gobierno de Québec destacó las acciones que sobre el problema había llevado a cabo desde ese año, y que comprendieron entre otras la aprobación de nuevas leyes y reglamentos, la puesta en marcha de la política de conformidad con las exigencias ambientales, y el cuadro de examen de los proyectos de establecimientos de producción animal.

Planteó también la posible contradicción entre el impulso que se ha dado en Québec a la producción porcina con la protección del ambiente en esa provincia, situación que dio lugar a que los peticionarios acusaran al Ministerio de Ambiente y Fauna de que su prioridad verdadera no estaba en la protección del ambiente, sino en el apoyo a los criadores porcinos. Por último, planteó también controversias en la forma de aplicar la legislación ambiental, sobre la discrecionalidad del Ministerio de Ambiente y Fauna para otorgar permisos de operación de granjas porcinas; la coherencia entre medios y fines que pueda encontrarse dentro de las diversas leyes, reglamentos, políticas y acciones del Ministerio de Ambiente y Fauna, como parece señalarlo la carta del Secretariado de la CCA, en la que solicitó mayor información al Ministerio del Ambiente de Canadá.

Como en algunas otras situaciones, en este caso de Québec esta petición provocó un fuerte resentimiento en las autoridades ambientales responsables, y puso a la Unión de Productores Agrícolas a la defensiva por posibles repercusiones económicas y políticas que la petición pudiera traer. La Unión argumentó que era la *responsabilidad* de Québec de defender sus políticas. El ministro de Fauna y Medio Ambiente de Québec, David Cliche, reaccionó también contra la petición por presentar a nivel internacional un problema de reglas locales, y consideró que los ciudadanos de Québec podían haber acudido al artículo 20 de la ley.²³³ Para Patrick Rasmussen, miembro de uno de los grupos peticionarios, no existía ya en Québec el Ministerio de Fauna y Medio Ambiente, sino un ministerio que promueve la industria porcina en lugar de defender la protección de los ecosistemas.²³⁴ Como en casos de peticiones anteriores, resaltan los diferentes in-

²³³ “Une plainte déposée contre Québec en vertu de ALENA”, *Le Devoir Politique* (1997), p. A4.

²³⁴ *Idem*.

tereses económicos, las presiones de grupos ambientalistas y la interpretación de las autoridades ambientales tanto de la legislación ambiental nacional y local como la de los términos del ACAAN y de las funciones de la CCA.

Aunque a final de cuentas el Secretariado decidió solicitar autorización para abrir un expediente de hechos, el Consejo Ministerial, en una reunión de mayo del año 2000, decidió no autorizar su apertura. En esa misma reunión el Consejo acordó aprobar la elaboración del expediente de hechos del caso SEM-98-007, Metales y Derivados, y aplazar el expediente de hechos de SEM-97-006, Río Oldman II.

10. Caso SEM-97-004. CEDF

El 26 de mayo de 1997 el grupo ambientalista “Canadian Environmental Defence Fund” presentó ante la CCA esta petición, en la que se argumenta que el gobierno de Canadá ha incurrido en la inaplicación efectiva de la legislación ambiental en lo que concierne a manifestaciones de impacto ambiental en las políticas y programas federales, al no conducir una manifestación o investigación de impacto ambiental de la estrategia llamada “The Atlantic Groundfish” (TAGS), lo cual ponía en peligro el futuro de la pesca en la costa este de Canadá.

Esta estrategia, introducida en mayo de 1994, estaba en ese momento sujeta a la Orden de Proceso de Revisión de Lineamientos sobre Impacto Ambiental (Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order o EARPGO). Sin embargo, el gobierno federal hizo cambios en su legislación ambiental y asignó posteriormente la estrategia a una política diferente, que incluía procesos diferentes para la presentación de una manifestación de impacto ambiental que la EARPGO.

Este caso se dio por cerrado por el Secretariado de la CCA el 25 de agosto de 1997. En su determinación, el Secretariado consideró que la petición no había considerado el problema de la omisión de la aplicación de la ley en el debido tiempo, de acuerdo con lo consignado en el artículo 14(1) del Acuerdo, ya que se presentó tres años después de los hechos en cuestión, y no aclaraba si la inaplicación de la ley por la parte había continuado o no. Además, de acuerdo con esta determinación, la ley en cuestión ya no estaba en vigor, y la petición no probaba si la nueva legislación preservaba o no la aplicación de la anterior. Finalmente, la petición no in-

dicó si los peticionarios habían acudido a instancias locales y nacionales antes de la presentación de la petición.

En este caso es claro que el Secretariado interpretó los artículos del Acuerdo de Cooperación Ambiental en forma similar a las dos primeras peticiones de 1995, en las que se reconoció el derecho de cada país a tener su propia legislación y a modificarla según su conveniencia.

11. Caso SEM-97-005. Biodiversidad

El 21 de julio de 1997 los grupos ambientalistas “Animal Alliance of Canada”, “Council of Canadians” y “Greenpeace Canada” presentaron una petición en la cual alegaron la omisión de Canadá de la aplicación del Instrumento de Ratificación de la Convención sobre la Biodiversidad Biológica, suscrita en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro en 1992, el cual estableció que los países signatarios desarrollarían su propia legislación de protección a las especies en peligro de extinción. Para los peticionarios, este artículo obligaba jurídicamente a Canadá a desarrollar disposiciones legislativas para la protección de especies en peligro de extinción.

El Secretariado de la CCA rechazó esta petición. En su determinación, de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN, determinó que para el derecho canadiense las obligaciones internacionales no podían importarse a las leyes nacionales. En sus propias palabras sostuvo: “...en Canadá existe un principio constitucional fundamental y de muchos años, derivado de la herencia jurídica de la nación, que establece que el proceso de ratificación no significa importar las obligaciones internacionales a la legislación interna”.²³⁵ En otras palabras, el Secretariado consideró que para que la legislación ambiental fuera considerada como tal, era necesario que hubiera sido debatida y aprobada por el órgano parlamentario o legislativo de uno de los países miembros del ACAAN.

12. Caso SEM-97-006. Río Oldman II

La petición presente puede considerarse una continuidad del caso presentado en septiembre de 1996 por los mismos peticionarios, el grupo ambiental Friends of the Oldman River. La petición alegó la omisión del

²³⁵ Determinación del Secretariado respecto de la petición SEM-97-005, página web de la CCA: www.cec.org.

cumplimiento de la legislación ambiental por parte del gobierno de Canadá en los artículos 35, 37 y 40, relativos a la protección del hábitat de la Ley de Pesca (Fisheries Act), la sección 5(1)(d) de la Ley Canadiense de Impacto Ambiental (Canadian Assesment Environmental Act o CEAA) y el Apéndice 1, punto 1, del Reglamento sobre la Lista Legislativa (Law List Regulations). El Ministerio de Pesca de Canadá publicó una directiva relativa a la publicación de las autorizaciones del artículo 35(2) (Directiva sobre la concesión de autorizaciones previstas en el párrafo 35(2)), que crea un proceso de toma de decisiones en la que, de acuerdo con los peticionarios, el gobierno federal de Canadá abdicó sus responsabilidades legales en la aplicación de esta ley en favor de las provincias. Para los peticionarios, esto implicó una omisión en la aplicación de la legislación ambiental, debido a que las provincias no han jugado un papel positivo en la aplicación de la Ley de Pesca.

Los peticionarios sostienen que, de acuerdo con el artículo 35(1) de la Ley de Pesca, está prohibido realizar obras o proyectos que dañen el hábitat de los peces, a menos que, de acuerdo con el artículo 35(2), estas obras se hagan con medios o autorizaciones del ministro. La directiva mencionada ha dado lugar a la emisión de cartas de recomendación en un gran número de proyectos, en lugar de que las autoridades ambientales apliquen los artículos 35 y 37 de la Ley de Pesca. Para los peticionarios, Canadá ha empleado estas cartas de recomendación como un instrumento de aplicación de la legislación ambiental, y evitar así las infracciones del artículo 35(1).²³⁶

En su respuesta, el gobierno de Canadá argumentó en su defensa que la forma y métodos que este país utiliza para aplicar la sección 35 de la Ley de Pesca y las directivas de implementación que de ahí se derivan son ejercicio legítimo y sujeto a su discreción respecto al cumplimiento de la ley, e invocan el artículo 45 del Acuerdo para defender este argumento. Señaló además la respuesta que la sección 35(1) y (2) y las secciones 37 y 40 no pueden invocarse a menos que se haya incurrido en una “harmful alteration, disruption or destruction” (HADD o “alteración perjudicial, perturbación o destrucción”).

Aunque el Secretariado había rechazado continuar con el caso presentado en la anterior petición por esta organización, al no estar ya en proce-

²³⁶ Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos, pp. 5-10.

so de litigio en las cortes de Canadá el problema asunto de la controversia, aceptó continuar con el análisis de esta segunda petición, y pidió al gobierno de Canadá una respuesta acerca del problema planteado. El 19 de julio de 1999 el Secretariado informó al Consejo Ministerial que a su juicio la petición ameritaba la elaboración de un expediente de hechos, ya que, de acuerdo con su notificación al Consejo, la “...Respuesta no da información suficiente sobre el número de permisos o el número de cartas de recomendación, ni sobre el monitoreo y vigilancia de los proyectos”,²³⁷ es decir, la parte no aclara cómo los permisos o cartas de recomendación han cumplido con la protección ambiental, de acuerdo con el artículo 35(1) de la Ley de Pesca, ni la efectividad de esas medidas para garantizar que se cumpla dicho artículo. Más aún, el Secretariado considera que la información suministrada por la parte respecto al uso de acciones judiciales como una forma de aplicación de la ley es insuficiente, por lo que considera que el expediente de hechos dará una información más comprensiva de estos problemas.

Cabe señalar que en una primera decisión el Consejo Ministerial decidió, en mayo de 2000, aplazar la elaboración de este expediente de hechos, al mismo tiempo que aprobaba la elaboración del expediente de hechos del caso SEM-98-007, Metales y Derivados, y rechazaba que se elaborara el expediente de hechos del caso SEM-97-003, Granjas Porcícolas de Québec. Finalmente, el 16 de noviembre de 2001 en Consejo Ministerial votó para instruir al Secretariado a que elaborara un expediente de hechos, mismo que está ya en preparación, y donde el Secretariado puso a disposición del público un plan de trabajo el 14 de diciembre de 2001.

El 17 de abril de 2003 el Secretariado presentó al Consejo Ministerial el borrador de un expediente de hechos para recibir comentarios sobre la veracidad de sus datos en un periodo de 45 días.

13. Caso SEM-97-007. Lago de Chapala

Esta petición fue presentada por el Instituto de Derecho Ambiental con sede en Guadalajara, Jalisco. Los peticionarios argumentaron omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 189 al 194 de la Ley de 1988 antes de las reformas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y los artículos 20., 65 y 53 del Reglamento Interno de la Secre-

²³⁷ *Ibidem*, p. 20.

taría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, del 8 de julio de 1996. El asunto de la petición fue el trámite que se dio a la denuncia popular presentada por los peticionarios el 23 de septiembre de 1996 ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que declarara el estado de emergencia ambiental para el ecosistema del lago de Chapala. Los peticionarios alegaron que la Profepa se limitó a recibir la denuncia popular, sin cumplir las formalidades consignadas en la LGEEPA y sin dar una resolución administrativa de la procedencia o no de la denuncia.

En su respuesta, la autoridad ambiental de México afirmó en primer término que la denuncia popular no era un recurso administrativo, sino un acto por el que cualquier particular pone al tanto de la autoridad ambiental hechos de su competencia para que actúe conforme a sus facultades, y planteó precisiones respecto al procedimiento de la denuncia popular, las cuales contradecían los asertos de los peticionarios. También alegó que la petición era improcedente por no haber *agotado* los peticionarios los recursos previstos en la legislación mexicana y porque la materia asunto de la petición eran los procedimientos de la denuncia popular, y el problema ambiental sólo se mencionaba como antecedente.

Por otra parte, aunque la autoridad reconoció que no había cumplido con el plazo de treinta días para notificar a los denunciantes el resultado de la verificación de hechos y las medidas impuestas, como está consignado en el artículo 193 de la LGEEPA, sí se había atendido la denuncia popular, y la dilación de la respuesta se debió a la necesidad de profundizar en el problema y contar con una evaluación técnica de la Comisión Nacional del Agua, dependiente de la Semarnap.

Esta petición planteaba dos problemas importantes: 1) la contaminación del lago, de Chapala, el más grande del país, un problema importante para México, por estar afectado este lago por la contaminación del río Lerma, su principal abastecedor, el cual se ve afectado casi desde su nacimiento en el Estado de México, por la explotación que se hace de sus aguas, por el abastecimiento a la zona metropolitana de Guadalajara, y por los recursos del lago que han constituido una fuente de ingresos para la población ribereña; 2) la eficacia de las acciones administrativas y contenciosas que presentan los particulares a las autoridades ambientales de México, como se señala en la petición respecto al trámite de la denuncia popular.

En julio de 2000 el Secretariado decidió dar por terminado el caso en virtud de que se encontraba impedido para elaborar un expediente de

hechos. El argumento del Secretariado fue que la respuesta de la parte se basa en un acto de la misma autoridad posterior a que se presentara la petición, pero que afectaba la aseveración principal de la petición. Por lo tanto, debido a razones procesales, el Secretariado no puede considerar la opinión de los peticionarios sobre los actos de la parte.

14. Caso SEM-98-001. *Guadalajara*

Esta petición, la cuarta en que la parte reclamada era México, la presentó también el Instituto de Derecho Ambiental, A. C., en conjunto con algunos ciudadanos de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, el 9 de enero de 1998. Los peticionarios argumentaron la omisión de la aplicación de la legislación ambiental y el derecho penal mexicano en el caso de las explosiones que se dieron en el drenaje del sector Reforma de esa ciudad el 22 de abril de 1992. De acuerdo con los peticionarios, la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental se concreta con la resolución judicial del 28 de enero de 1994, en que se declaró el sobreseimiento, y el auto de 8 de febrero del mismo año, mediante el cual el juez sexto de distrito en materia penal declaró que la resolución había causado estado con el valor de cosa juzgada, con lo que la demanda judicial interpuesta por los peticionarios se consideró legalmente como no procedente.

En el caso de esta petición, cabe señalar que el problema planteado no parece de inmediato un problema *ambiental*, como se define en el ACAAN, aunque las causas de estas explosiones parecen haber sido los residuos de gasolina y otros lubricantes en el drenaje doméstico municipal, lo que puede relacionarse con la forma de depositar este tipo de desechos. Al señalar los peticionarios no solamente los artículos 182 al 188 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino también los artículos 60. a 11 y 18 del Código Penal Federal y diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales, se amplió el concepto de legislación ambiental al plantease las violaciones a las leyes y reglamentos ambientales como problemas del derecho penal.

El Secretariado determinó, el 11 de enero de 2000, que la petición no cumplía con lo dispuesto en el artículo 14(1), y dio por terminado el proceso. De acuerdo con el Secretariado, los argumentos de los peticionarios no se basan en la legislación ambiental aplicable a los hechos que presentan, y estos argumentos no señalan las omisiones en la aplicación efectiva

de la legislación ambiental a partir de la entrada en vigor del ACAAN.²³⁸ Es claro en este caso que los peticionarios no invocaron la legislación ambiental aplicable, y que el Secretariado no aceptó una interpretación tan amplia de legislación ambiental.

15. Caso SEM-98-002. Ortiz Martínez

Esta petición fue presentada por un particular, el señor Héctor Gregorio Ortiz Martínez, el 14 de octubre de 1997. La petición alegó la omisión de la aplicación de la legislación ambiental por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México, relacionada con la supuesta denuncia popular presentada por el peticionario.

El 23 de junio de 1998 el Secretariado de la CCA determinó que no revisaría la petición debido a que el problema planteado por el peticionario no podía considerarse dentro de la definición de “legislación ambiental” del ACAAN. El Secretariado consideró que el problema planteado en la petición era una controversia comercial en materia forestal basada en una ley que tiene como propósito principal la administración de las explotaciones de los recursos naturales con fines comerciales. Este asunto está expresamente excluido de la revisión por el ACAAN, de acuerdo con la definición de legislación ambiental del artículo 45(2)(b). El Secretariado abunda además al señalar que la petición y sus anexos no sustentan que las denuncias presentadas por el peticionario el 14 de enero de 1994 y el 6 de octubre de 1995 puedan calificarse como “denuncia popular”; además de que dichos escritos no son relativos a un hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales, de acuerdo con el artículo 204 de la LGEEPA.

Es claro que esta petición no planteaba un problema ambiental relacionado con la omisión de la aplicación de la legislación ambiental, sino que el interés subyacente era la protección de una propiedad forestal. Esta petición parece haber sido presentada sin que el peticionario haya tenido una idea clara del trabajo de la Comisión de Cooperación Ambiental y de los términos del ACAAN. Por otra parte, la interpretación que dio el Secretariado a esta petición dejó claro el alcance que se quiere dar a los términos del ACAAN y la intención de tomar en cuenta aquellos problemas

²³⁸ Caso SEM-98-001. Página web de la CCA: www.cec.org

planteados en las peticiones que realmente se relacionen con la protección del ambiente y de los recursos naturales.

16. Caso SEM-98-003. *Grandes Lagos*

El 28 de mayo de 1998, ocho grupos ambientalistas de Estados Unidos y Canadá, entre ellos el “Department of the Planet Earth”, el “Sierra Club of Canada”, la “Washington Toxics Coalition” y el “International Institute of Concern for Public Health”, presentaron una nueva petición en contra de los Estados Unidos. El problema que se planteó fue la contaminación de agua de los Grandes Lagos debida a las emisiones transportadas por aire producidas por los incineradores de desechos sólidos y desechos médicos localizados en esa región de Estados Unidos.

La petición mencionó la Ley de Aire Puro (Clean Air Act) 1990, 42, secciones 7401, 7415 y 7429; la Ley de Prevención de la Contaminación de 1990 (Pollution Prevention Act); los Acuerdos para la Calidad de Agua de los Grandes Lagos de 1972 y 1978 (Great Lakes Water Quality Agreements), el Protocolo de 1987 y la Estrategia Binacional para los Grandes Lagos de 1997 (Great Lakes Binational Strategy) y el Acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y Canadá en relación con el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos de 1986 (Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States Concerning Transboundary Movement of Hazardous Waste). Los peticionarios argumentaron que los reglamentos de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos en materia de incineradores de desechos tóxicos y médicos entraban en conflicto con las normas de “eliminación virtual de las sustancias tóxicas persistentes” y “emisión cero”, que se establecen en el Acuerdo para la Calidad del Agua de los Grandes Lagos, al que consideran como parte del derecho ambiental de Estados Unidos, ya que fue ratificado por el Senado de ese país.

El Secretariado aceptó, el 8 de septiembre de 1999, la revisión de la petición revisada, presentada por los peticionarios el 4 de enero de 1999, basándose en la Ley de Aire Limpio, la Ley de Prevención de la Contaminación, que son las disposiciones legales señaladas por los peticionarios que el ACAAN considera legislación ambiental, y desestimó los argumentos referentes al Acuerdo de Calidad de Agua de los Grandes Lagos y el Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, y pidió una respuesta a la parte, la que

fue presentada el 3 de diciembre de 1999; posteriormente solicitó información adicional, que la parte proporcionó el 15 de noviembre de 2000.

En su respuesta, la autoridad ambiental de la parte (EPA) señala que al momento en que se presentó la petición la mayoría de los incineradores no estaban sujetos a requisitos regulatorios o de monitoreo, y que la petición se enfoca entonces en lo adecuado de la legislación, y no en su aplicación, y que en todo caso la EPA no realiza pruebas de monitoreo, como lo demandan los peticionarios, sino que requiere de muestras representativas para monitorear las emisiones de dioxino y mercurio de los incineradores asunto de la petición.²³⁹

En enero de 2000 el Secretariado determinó cerrar este caso, ya que en su opinión la información que proporcionó la parte en su respuesta no indica un serio y extendido problema de aplicación de la legislación ambiental. La sección 115 de la Ley de Aire Limpio tampoco da lugar a un expediente de hechos, ya que la EPA tiene una gran discrecionalidad en su aplicación, y los argumentos de la respuesta no sustentan la elaboración de un expediente de hechos. Por último, además de que la parte argumenta que los peticionarios se enfocaron en lo *adecuado* de la legislación ambiental en lugar de en su *aplicación*, menciona también un extenso esquema de monitoreo y de prueba de emisiones de los incineradores en debate.

En este caso, se observa nuevamente que la intención de los artículos 14 y 15 sobre presentación de peticiones ciudadanas, y su aplicación por el Secretariado, se refieren concretamente a la aplicación de la ley, y no a lo adecuado o benéfico de la legislación ambiental. Por otra parte, es preciso resaltar el tiempo que tomó esta petición, ya que no fue sino hasta noviembre de 2000 cuando el Secretariado recibió información adicional de las autoridades ambientales de Estados Unidos.

17. Caso SEM-98-004. B. C. Mining

Esta petición fue presentada por los grupos ambientalistas “Sierra Club of British Columbia”, “Environmental Mining Council of British Columbia”, “Taxu Wilderness Association”, todos representados por el “Sierra Legal Defence Fund”. La petición argumentó la existencia de una omisión general en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca de Canadá

²³⁹ Determinación del Secretariado, 11 de enero de 2000, p. 6. Página web de la CCA: www.cec.org.

(Fisheries Act), secciones 36(3) y 40(2), la cual ha significado que la industria minera de Columbia Británica haya afectado los bancos de peces y su hábitat, y provocado la crisis del salmón en la costa occidental de Canadá, además de que la omisión de aplicación de esta legislación había ocasionado distorsiones en el comercio internacional. En concreto, los peticionarios alegan un patrón persistente de faltas en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en relación con las operaciones mineras, señalando cuatro minas en particular: Britania, Mt. Washington, Tulse-quah Chief y Kemess, aunque señalan que este patrón se aplica a las operaciones mineras de Columbia Británica en general. De acuerdo con los peticionarios, uno de los factores que ha contribuido a esta omisión han sido los recortes drásticos de recursos y personal en la agencia “Environment Canada”.

EL Secretariado, luego de recibir la respuesta de las autoridades ambientales del Canadá, recomendó la preparación de un expediente de hechos en mayo de 2001. Para el Secretariado, la parte no proporcionó información en su respuesta que mencione las acciones que las autoridades de Canadá o de Columbia Británica han puesto en marcha para atender los problemas de contaminación de agua provocados por las minas y así cumplir con lo dispuesto en la sección 36(3) de la Ley de Pesca.

...es aparentemente innegable que cuando menos hasta la fecha de la respuesta de Canadá, las escorrentías ácidas de las tres minas —una de las cuales ha sido descrita como la mayor fuente fija de contaminación por metales en toda América del Norte— seguían afectando el hábitat de los peces y que las violaciones a la Ley de Pesca eran continuas.²⁴⁰

El Secretariado consideró en esta notificación que se necesitaba examinar con detalle qué tan efectivo ha sido el enfoque con que se ha aplicado la legislación ambiental en cada mina, además de requerir una explicación detallada de la puesta en marcha y la eficacia del Borrador de Política para el Cumplimiento y la Aplicación, que se refiere a la sección 36(3) de la Ley de Pesca.

El 16 de noviembre de 2001 el Consejo votó a favor de la elaboración de un expediente de hechos, que se encuentra actualmente en proceso de

²⁴⁰ Notificación del Secretariado, 11 de mayo de 2001. Página web de la CCA: www.cec.org.

elaboración. El 14 de diciembre de 2001 puso a disposición del público y de los interesados un plan de trabajo con el fin de elaborar el expediente de hechos de este caso.

El 28 de marzo de 2003 el Secretariado presentó al Consejo Ministerial el borrador de un expediente de hechos para recibir comentarios sobre la veracidad de sus datos en un periodo de 45 días.

18. Caso SEM-98-005. Cytrar I

El 23 de julio de 1998 la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A. C. y el licenciado Domingo Gutiérrez Mendivil presentaron una petición, la cual alega que el gobierno de México omitió aplicar en forma efectiva su legislación ambiental al autorizar, el 11 de noviembre de 1996, por medio del Instituto Nacional de Ecología, la operación de un confinamiento de residuos peligrosos y un sistema de tratamiento de los mismos, denominado CYTRAR, a menos de seis kilómetros de la ciudad de Hermosillo, lo que violaba la norma oficial mexicana NOM-CRP-004-ECOL/1993, publicada el 2 de octubre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*, en la que se establece que la distancia entre un confinamiento de este tipo y zonas urbanas debe ser de un mínimo de 25 kilómetros.

Los peticionarios señalaron que las autoridades ambientales, esto es, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el gobierno del estado de Sonora y el Ayuntamiento de Hermosillo, habían anunciado la reubicación del confinamiento, pero que esta reubicación significaba solamente clausurar el primero dejando abandonada la escoria ahí depositada sin atender a la limpieza o remediación del sitio. Además, se había decidido construir uno nuevo dentro del territorio del estado de Sonora sin consultar a la población, lo que iba en contra de lo que establecía la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Señalaron como parte de la legislación no aplicada la norma oficial mexicana NOM-CRP-004/1993 (ahora NOM-055-ECOL-1993), que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento de residuos peligrosos, y el artículo 159 bis 3 de la LGEEPA. El Secretariado de la CCA, al revisar esta petición, consideró que se merecía una respuesta por parte de las autoridades ambientales de México, que fue presentada ante el secretariado el 12 de julio de 1999.

La respuesta de las autoridades ambientales consideró que el artículo 14(2) (C) del Acuerdo exige al peticionario *agotar* todos los recursos legales dentro de un país antes de presentar una petición bajo este mecanismo, y por lo tanto la petición era improcedente. Al momento de la petición había en proceso un recurso de revisión y dos juicios de amparo, los cuales impedían la revisión del caso, de acuerdo con el artículo ya citado. En lo que se refería al confinamiento objeto de la petición, la parte señala que se había construido con anterioridad a la NOM-044-ECOL-1993, mencionada en la petición, con base en el derecho ambiental de entonces, y que las autorizaciones posteriores se habían basado en dictámenes técnicos. Finalmente, en la respuesta se argumentaba que no era posible informar a la población acerca de la ubicación del nuevo confinamiento de residuos, ya que aún no se ha decidido.

Este caso fue rechazado por el Secretariado el 26 de octubre del 2000, debido a que las aseveraciones de los peticionarios respecto de la ilegalidad de la ubicación de la empresa no se confirma con los argumentos vertidos en la respuesta de la parte. La norma que citan los peticionarios no estaba vigente al momento de seleccionar el sitio para la ubicación del confinamiento. Además, la petición no contiene datos específicos sobre la contaminación ilegal del confinamiento, ni se confirma que el confinamiento haya sido ubicado ilegalmente.²⁴¹

19. Caso SEM-98-006. Aquanova

El 20 de octubre de 1998 la organización ambiental Grupo Ecológico Manglar, A. C., presentó una petición donde se argumentó la omisión de la aplicación de la legislación ambiental por parte de autoridades ambientales mexicanas en lo que se refiere al establecimiento y operación de la empresa de acuacultura Granjas Acquanova, S. A. de C. V. establecida en la costa del municipio de San Blas, estado de Nayarit. De acuerdo con la petición, existía una falta de aplicación efectiva de las leyes y reglamentos que protegen las selvas y bosques tropicales, especialmente algunas especies de mangle y de aves migratorias, de los requerimientos en materia de impacto ambiental, de las disposiciones sobre descarga de aguas residuales y control de la contaminación de las aguas, y finalmente las

²⁴¹ Determinación del Secretariado, 26 de octubre de 2000, p. 14. Página web de la CCA: www.cec.org.

disposiciones para proteger los recursos pesqueros de la zona en caso de introducción de especies extrañas. Además, de acuerdo con los peticionarios, la empresa había cometido toda una serie de delitos ambientales, los cuales no se han perseguido por las autoridades ni se había dado seguimiento a los procedimientos administrativos que habían iniciado los peticionarios.

Las leyes y reglamentos que de acuerdo con los peticionarios no se han aplicado efectivamente son: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículos 117, 118, 119, 121, 123, 129, 130, 168 y 182; la Ley de Aguas Nacionales, artículos 86, 88, 119, 4, 9 y 92; el Reglamento de esta ley; las normas NOM-059-ECOL-1994 y NOM-062-ECOL-1994, la Ley de Pesca y su reglamento; el Código Penal; la Ley Forestal y la Ley de Procedimiento Administrativo. El Secretariado de la CCA, en su determinación del 17 de marzo de 1999, solicitó una respuesta de las autoridades ambientales de México, que luego de ser presentada y examinada llevó al Secretariado a recomendar la preparación de un expediente de hechos el 4 de agosto de 2000.

En su notificación al Consejo, el Secretariado consideró que esta petición justificaba la elaboración de un expediente de hechos para parte de los alegatos que presentaron los peticionarios, y consideró que los argumentos relativos al Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la protección de las aves migratorias y de mamíferos cinegéticos, la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente con Hábitat de Aves Acuáticas y el Protocolo que la modifica y el Acuerdo Tripartita de Cooperación para la protección de humedales y aves acuáticas, presentados por los peticionarios, son instrumentos internacionales que promueven que los países signatarios tomen medidas legislativas y reglamentarias respecto de los problemas que abordan, pero no se refieren a la aplicación de la legislación ambiental.²⁴²

El Secretariado considera que el expediente de hechos se elaborará, entonces, a partir de los argumentos relacionados con la aplicación de la legislación ambiental en lo que se refiere a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, la Ley de Pesca y su Reglamento, la Ley Forestal y las nor-

²⁴² Notificación al Consejo, 4 de agosto de 2000, pp. 9 y 10. Página web de la CCA: www.cec.org.

mas oficiales mexicanas NOM-062-ECOL-1994 y NOM-059-ECOL-1994. Aunque la respuesta de la parte responde a los cuestionamientos de los peticionarios acerca de las acciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional del Agua, y señala que está corrigiendo el deterioro causado por la empresa, no proporciona información acerca de cómo estas acciones de la autoridad constituyen la aplicación efectiva de la legislación ambiental, ni tampoco proporciona información que justifique la aplicación efectiva de las disposiciones de la Ley de Pesca.²⁴³

Por lo que se refiere a la aplicación de la ley en los presuntos delitos ambientales llevados a cabo por la empresa, las aseveraciones de la parte no indican claramente que los hechos argumentados por los peticionarios sean los mismos referidos en la respuesta, ni que la respuesta y la petición aborden las mismas disposiciones legales, por lo que existen indicios de que la empresa pudo cometer los delitos ambientales argumentados por los peticionarios, y que no se ha aplicado la legislación en cuestión.²⁴⁴ Basado en estas consideraciones, el Secretariado consideró que se ameritaba un expediente de hechos, debido a que no encontró en la respuesta de la parte, argumentos sólidos y referencias fácticas que llevaran a concluir que las autoridades ambientales habían aplicado de manera efectiva la legislación ambiental.²⁴⁵

El Consejo Ministerial dio su voto aprobatorio para la elaboración de un expediente de hechos el 16 de noviembre de 2001, el cual se encuentra actualmente en proceso por parte del Secretariado, que puso a disposición del público el 14 de diciembre de 2001 los documentos relativos a la elaboración del expediente de hechos. Éste es un caso en el que, claramente, el Secretariado consideró que había problemas en la aplicación de la legislación ambiental, y es importante señalar la exclusión de acuerdos y convenios internacionales que aunque tengan la categoría de “legislación nacional” se refieren a las acciones que las partes signatarias deben llevar a cabo en materia de legislación ambiental, no a la aplicación de la legislación en cuestión.

El 5 de mayo de 2003 el Secretariado presentó la versión final del expediente de hechos al Consejo Ministerial para que éste decidiera si dicho expediente se pone a disposición del público.

²⁴³ *Ibidem*, pp. 23 y 24.

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 26 y 27.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 30.

20. Caso SEM-98-007. Metales y Derivados

Esta petición, también dirigida contra México, fue presentada el 23 de octubre de 1998 por dos grupos ambientales, uno de México y otro de Estados Unidos: la “Environmental Health Coalition” y el Comité Ciudadano pro Restauración del Cañón del Padre y Servicios Comunitarios, A. C. El problema planteado en la petición es el abandono que hizo la empresa Metales y Derivados, filial en México de la “New Frontier Trading Corporation”, de los residuos peligrosos que generó esta fundidora de plomo, y que no repatrió a Estados Unidos como lo disponen la legislación mexicana y el Acuerdo de la Paz. La petición argumenta que el dueño y los operadores de la empresa abandonaron sus instalaciones cuando ésta fue clausurada, y regresaron a Estados Unidos dejando en el sitio cerca de 6,000 toneladas métricas de escoria de plomo, residuos de subproductos (cajas de acumuladores, componentes internos de acumuladores y charrería metálica), ácido sulfúrico y metales pesados, como antimonio, arsénico, cadmio y cobre, que provienen de las operaciones de reciclaje de acumuladores.

Los peticionarios afirman que las autoridades no han aplicado con efectividad las leyes ambientales al no proseguir con los procesos penales iniciados contra el propietario mediante su extradición formal, de acuerdo con el artículo 415 del Código Penal, el artículo 3o. de la Ley de Extradición Internacional, y los artículos 1o. y 2o. del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen omisiones en el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el artículo 170, ya que no se han tomado las medidas necesarias para neutralizar los residuos peligrosos generados por Metales y Derivados, y en el artículo 134, debido a que no se han tomado medidas para controlar o impedir la contaminación del suelo en el sitio de esta empresa. Los peticionarios, además de plantear este caso bajo los artículos 14 y 15, solicitaron que se elabore un informe bajo el artículo 13 del ACAAN, ya que el problema planteado en la petición forma parte del Programa Anual de 1996 de la CCA.

El Secretariado solicitó, el 5 de marzo de 1999, una respuesta a las autoridades ambientales de México mencionando específicamente los artículos 134 y 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y haciendo notar los procesos penales de extradición

contra el propietario de la empresa. El 10. de julio de 1999 el Secretariado recibió la respuesta de la parte, que ésta designó totalmente como confidencial. El Secretariado recomendó el 6 de marzo de 2000 la preparación de un expediente de hechos, cuya preparación fue autorizada en mayo de 2000 por el Consejo Ministerial.

En este caso, el Secretariado determinó que no todos los alegatos de los peticionarios justificaban la elaboración de un expediente de hechos. De esta forma, los alegatos relativos al Código Penal Federal, el Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos y la Ley de Extradición Internacional no justificaban un análisis posterior por parte del Secretariado y no se incluyeron en el expediente de hechos.²⁴⁶

Por otra parte, en lo que se refiere a los alegatos relacionados con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Secretariado consideró que se justificaba el expediente de hechos, por las siguientes razones:

En lo que se refiere al artículo 170 de la LGEEPA, los peticionarios argumentaron que se ha omitido la aplicación efectiva de este artículo porque no se han adoptado las medidas de seguridad apropiadas para neutralizar y/o contener los residuos peligrosos. De acuerdo con los peticionarios, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente construyó un muro de protección en la planta y colocó una cobertura de plástico sobre la escoria de plomo, pero estas protecciones se han deteriorado y los residuos peligrosos han quedado de nuevo expuestos al ambiente. La parte, de acuerdo con el Secretariado, no respalda acciones de las autoridades encaminadas a aplicar las fracciones II y III del artículo 170 en este caso en particular.²⁴⁷

En cuanto al artículo 134 de la LGEEPA, para los peticionarios, las medidas emprendidas por las autoridades ambientales de México no constituyen una aplicación efectiva de este artículo, puesto que no se ha prevenido la contaminación, y las condiciones del sitio no han sido restablecidas. El Secretariado considera que la respuesta no proporciona información acerca de la forma en que la Profepa aplicó el artículo 134, o si dio seguimiento a estas acciones en la prevención de la contaminación del

²⁴⁶ “Notificación al Consejo, conforme al artículo 15(1), de que el Secretariado considera que la petición de la SEM-98-007 amerita la elaboración de un expediente de hechos”, p. 1. Véase página web de la CCA: www.cec.org

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 16.

suelo.²⁴⁸ Por último, el Secretariado consideró que la preparación de un informe bajo el artículo 13 podría considerarse después de haber terminado este proceso, es decir, después de haber terminado el expediente de hechos.

El 16 de mayo de 2000 el Consejo dio su voto aprobatorio para la elaboración del expediente de hechos, mismo que ya fue terminado y hecho público el 11 de febrero de 2002. Cabe señalar que al momento de recomendar que se hiciera un expediente de hechos para este caso el Secretariado recomendó también elaborar los expedientes de hechos de los casos SEM-97-003, relativo a la contaminación que provocan las granjas porcinas en Québec y SEM-97-006, Amigos del Río Oldman II. De los tres casos, el Consejo solamente votó para la elaboración de hechos del caso SEM-98-007, negó su autorización para la elaboración del expediente de hechos del caso de la contaminación de las granjas porcinas, y difirió el expediente de hechos de la petición Amigos del Río Oldman II.

21. Caso SEM-99-01. *Methanex*

El 18 de octubre de 1998 la empresa Methanex Corporation presentó una petición en la que se alega que los gobiernos del estado de California y de Estados Unidos han omitido la aplicación de leyes y reglamentos ambientales de California relacionados con la protección de recursos hidrológicos y la reglamentación de almacenamiento subterráneo. El estado de California ha permitido derrames de gasolina en el medio ambiente que proceden de depósitos defectuosos y ha omitido así cumplir con su legislación ambiental. La petición alega que la Orden Ejecutiva D-5-99, que dispone la eliminación del Metil Terbutil Éter (MTBE) de la gasolina a más tardar el 31 de diciembre de 2002 se concentra en este componente de la gasolina, y no en la filtración en sí. Además, al señalar al MTBE como el que plantea el problema ambiental a causa de los depósitos defectuosos, se admite que se ha incurrido en omisiones a la aplicación de la legislación ambiental.

Las leyes que cita la petición son las Normas sobre Depósitos de Almacenamiento Subterráneo (Underground Storege Tank Regulations, UST), el Código de Aguas de California (California Water Code), la Ley de Agua Potable de Estados Unidos (Safe Drinking Water Act) y

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 19.

la Ley de Agua Limpia de Estados Unidos (Clean Water Act). El caso se encuentra todavía en proceso de revisión por el Secretariado. Sin embargo, es interesante que por primera vez una empresa presente una petición por incumplimiento de la legislación ambiental, lo que puede deberse a que la Methanex Corporation es una empresa de Alberta, Canadá, que elabora un solo producto, el metanol, que exporta a Estados Unidos para su uso en refinerías. Gran parte de este metanol se utiliza en Estados Unidos para la producción de MTBE.

El Secretariado determinó el 30 de marzo de 2000, que esta petición cumplía con los criterios del artículo 14(1), y solicitó una respuesta de Estados Unidos. Después de recibir la respuesta de la parte, el Secretariado decidió no avanzar en el proceso de la petición, ya que el asunto materia de la petición estaba sujeto a un proceso arbitral bajo el capítulo XI del TLCAN, de acuerdo con el artículo 14(3) del ACAAN, la petición debía desestimarse.²⁴⁹ Más aún, el Secretariado consideró que la petición SEM-00-002, Neste Canadá, abordaba los mismos hechos que esta petición, las omisiones en la aplicación efectiva de las UST de California y el argumento de que el estado de California debía reforzar la aplicación de la ley en lugar de prohibir el uso de MTBE, y determinó desestimarla basada en las mismas disposiciones del artículo 14(3).²⁵⁰

En este caso, es claro que, al existir un procedimiento arbitral, judicial o administrativo, el secretariado no puede continuar con la revisión de una petición. Lo interesante aquí, como en el caso de Neste Canadá, es que los peticionarios habían iniciado un procedimiento arbitral por problemas del cumplimiento de las disposiciones del TLCAN en materia de inversión, lo que indica que sus intereses en este asunto no eran meramente ambientales, sino que se relacionaban con la exportación del MTBE al estado de California.

22. Caso SEM-99-002. Aves Migratorias

El 17 de noviembre de 1999 nueve grupos ambientales: la “Alliance for the Wild Rockies, el “Center for International Environmental Law”,

²⁴⁹ El artículo 14(3) del ACAAN dispone que se desestime una petición ciudadana si se cumplen estas condiciones: 1) debe haber un proceso administrativo o judicial pendiente, y 2) los hechos sujetos de la petición son los mismos del procedimiento pendiente.

²⁵⁰ Determinación del Secretariado, 30 de junio de 2000, p. 5. Página web de la CCA: www.cec.org.

el Centro de Derecho Ambiental del Noreste de México, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, “Friends of the Earth”, el Instituto de Derecho Ambiental, el “Pacific Environment and Resources Center”, “Sierra Culb of Canada” y el “West Coast Environmental Law Association” presentaron la última petición ante el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental. De acuerdo con la petición, el gobierno de Estados Unidos ha omitido la aplicación afectiva del artículo 703 de la Ley del Tratado sobre Aves Migratorias (“Migratory Bird Treaty Act”, MBTA, 16 USVC), que prohíbe matar aves migratorias sin autorización. De acuerdo con los peticionarios, la Ley del Tratado sobre Aves Migratorias incorpora a la legislación nacional de Estados Unidos cuatro tratados internacionales; el artículo 703 prohíbe a cualquier persona matar o “tomar posesión” de aves migratorias por cualquier medio, a menos que el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos (“Fish and Wildlife Service”) emita un permiso. Sin embargo, Estados Unidos no aplica esta obligación a leñadores, empresas y contratistas madereros, sin que exista una legislación que autorice tal exención. Para los peticionarios, esta omisión de la aplicación de la ley socava los esfuerzos de México, Canadá y Estados Unidos para la conservación de la biodiversidad, que es uno de los objetivos del Acuerdo.

Los peticionarios señalan que la Ley del Tratado de Aves Migratorias (MBTA) aplica en Estados Unidos la Convención entre Estados Unidos y Gran Bretaña para la Protección de las Aves Migratorias en Estados Unidos y Canadá, la Convención entre Estados Unidos y México para la Protección de las Aves Migratorias y los Mamíferos de Caza; la Convención entre Estados Unidos y Japón para la Protección de las Aves Migratorias en Peligro de Extinción y su Medio Ambiente y la Convención entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la Conservación de las Aves Migratorias y su Medio Ambiente.

El 23 de diciembre de 1999 el Secretariado determinó que la petición cumplía con lo estipulado en el artículo 14(1) del ACAAN, y solicitó una respuesta de la parte, la que fue recibida el 26 de febrero de 2000. El Secretariado determinó, el 15 de diciembre de 2000, que la petición justificaba la elaboración de un expediente de hechos, y así lo informó al Consejo Ministerial, el cual dio su voto aprobatorio el 16 de noviembre de 2001.

La respuesta de Estados Unidos contiene cuatro argumentos principales: 1) los peticionarios consideran un memorando del 7 de marzo de

1996, que considera exentar a las actividades forestales del cumplimiento de la MBTA, pero este memorando no está aprobado, y por lo tanto no puede considerarse una política; 2) los peticionarios no consideran las acciones que la parte está haciendo para aplicar la Ley de Especies Amenazadas (Endangered Species Act, ESA) en la protección de aves migratorias; 3) la parte acude al artículo 45(1)(a) del ACAAN para argumentar que las políticas actuales del Servicio de Pesca y Vida Silvestre (Fish and Wildlife Service, FWS) son reflejo de su ejercicio discrecional por lo que se refiere a aspectos de investigación, judiciales, regulatorios y de cumplimiento de la ley; 4) la parte también acude al artículo 14(1)(b) para argumentar que las políticas actuales de aplicación de la ley del FWS son producto de decisiones de buena fe, las cuales buscan distribuir los recursos a aquellos problemas ambientales de mayor prioridad,²⁵¹ y 5) los peticionarios no tomaron en cuenta una multitud de recursos no judiciales para la protección de las aves migratorias.

Al analizar los argumentos de la petición y de la respuesta de la parte, el Secretariado decidió que de la respuesta de las autoridades ambientales de Estados Unidos se deduce que la parte nunca ha perseguido una violación de la MBTA relacionada con actividades forestales, y que la falta de acciones judiciales relacionadas con violaciones a la MBTA son constantes y geográficamente generalizadas.

En Notificación al Consejo Ministerial de diciembre de 1999, el Secretariado considera que:

- 1) Por lo que se refiere a los permisos y a la persecución de violaciones a la MBTA, excepto en el caso de explotaciones forestales, el expediente de hechos daría información sobre lo razonable de la decisión de la parte en lo que se refiere a otorgar permisos sólo en el caso de muerte intencional de las aves, y no hacerlo para el caso de explotaciones forestales, debido a que la parte no explica por qué excluyó las operaciones forestales de su programa de permisos.
- 2) Aunque el artículo 45(1)(a)y(b) considera la discrecionalidad de una parte en la aplicación de la legislación ambiental, y la asignación de recursos a ciertos problemas ambientales que se considera

²⁵¹ Notificación del Secretariado al Consejo Ministerial, 23 de diciembre de 1999, p. 3. Página web de la CCA: www.cec.org.

ren prioritarios, basada en la buena fe por parte de las autoridades ambientales, el Secretariado consideró que el ACAAN no le permite aceptar únicamente la opinión de Estados Unidos con relación a que se excluya este artículo de los alegatos respecto de la aplicación de la legislación ambiental, sin que la parte proporcione información suficiente que permita al Secretariado dictaminar que las disposiciones del artículo 45(1) justificaban cerrar este caso: “...Nada en el Acuerdo sugiere que el Secretariado esté obligado a adoptar la opinión de una Parte de que se le aplica una de las exclusiones previstas en el artículo 45(1) a la definición de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental”.²⁵²

- 3) Por último, aunque los peticionarios mencionan solamente dos casos concretos recientes, consideran que la falta de acciones legales y el que se excluyan las actividades forestales en el otorgamiento de permisos se da a escala nacional en todo Estados Unidos.

El Secretariado dio un énfasis especial a este punto, ya que en su opinión el artículo 14(1) sustenta la idea de que una petición puede justificar la elaboración de un expediente de hechos, sea cual sea el alcance de la omisión señalada, como lo dice claramente en la Notificación al Consejo:

...cuanto más grande es la escala de la presunta omisión, más probable es que amerite la elaboración de un expediente de hechos, en igualdad de circunstancias. Si el proceso de peticiones ciudadanas se interpretara en el sentido de impedir la consideración de presuntas omisiones generalizadas en la aplicación de la ley, las omisiones que tienen el potencial de plantear las más grandes amenazas de daño ambiental quedarían fuera del ámbito del proceso. Tal limitación parece contraria a los objetivos y propósitos del ACAAN. El Secretariado se rehúsa a adoptar una lectura del Acuerdo que llevaría a tal resultado.²⁵³

Este caso tiene especial importancia dentro del resto de las peticiones ciudadanas, por las siguientes razones. En primer lugar, es la primera respuesta de una de las partes en que se invoca al artículo 45(1) del ACAAN para considerar que las acciones de una parte cumplen con las disposicio-

²⁵² *Ibidem*, pp. 18 y 24.

²⁵³ *Ibidem*, p. 10.

nes de dicho artículo, y por lo tanto no se le puede acusar de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, aunque en este caso la parte no haya sustentado este argumento con datos concretos. En segundo lugar, la petición es importante por el alcance que tienen sus argumentos respecto a omisiones en la aplicación de la legislación ambiental a nivel nacional, en contraste con peticiones que se refieren a casos muy específicos, como la de Cytrar II y Molymex II. Por último, es la primera petición en que la parte demandada es Estados Unidos, de la cual se elaborará un expediente de hechos. Este punto es de suma importancia, ya que hay que recordar que fueron los grupos ambientalistas de Estados Unidos, apoyados en cierta forma por su gobierno, los que impulsaron la aprobación del Acuerdo, y que la principal preocupación de estos grupos fue el cumplimiento de la legislación ambiental, no sólo en su país, sino en los otros miembros del ACAAN, especialmente México.

El 21 de febrero de 2003 el Secretariado presentó el expediente de hechos ante el Consejo Ministerial a fin de que este último votara sobre hacer público o no este expediente de hechos.

23. Caso. SEM-00-001. Molymex I

Este caso fue presentado por Rosa María Escalante de Fernández, por parte de la organización no gubernamental Ciudadanos por el Cambio Democrático y por Alianza Cívica, situada en Hermosillo, Sonora. La peticionaria argumenta que el poblado de Cumpas, Sonora, ha sido afectado por la contaminación de la empresa Molymex, S. A. de C. V., la cual produce trióxido de molibdeno, 75,000 toneladas anuales, a través de un proceso de tostación de sulfuro de molibdeno.

La peticionaria argumenta que han aumentado los índices de mortandad y ha disminuido la producción y el rendimiento de los cultivos en el área geográfica donde está situada la planta, y que la organización de la cual forma parte ha solicitado reiteradamente la clausura definitiva de la planta.²⁵⁴ La legislación ambiental mencionada en la petición son los artículos 110 a 116 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Pro-

²⁵⁴ La petición se apoya en documentos tales como la opinión de la delegada de la Profepa en el estado de Sonora, vertida en una nota informativa, gráficas sobre mortalidad en la zona y documentos de la Profepa. Véase Petición, pp. 2 y 3. Página web de la CCE: www.cec.org.

tección al Ambiente, y las normas oficiales mexicanas NOM-022-SSAI-Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente respecto del dióxido de azufre (SO₂). Valor normado para la concentración de dióxido de azufre (SO₂) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población y NOM-025-SSAI-Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto a las partículas menores de diez micras (PM10). Valor normado para la concentración de partículas menores de diez micras (PM10) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población.

En la determinación del Secretariado conforme el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte se considera que la petición cumplía con los requisitos de que una parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, ya que menciona los artículos 110 a 116 de la LGEEPA y las normas oficiales mexicanas NOM-022-SSAI-1993-Salud Ambiental y NOM-025-SSAI-1993-Salud Ambiental, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 45(2) del ACAAN para la definición de legislación ambiental.

La determinación abunda en el cumplimiento de los requisitos del artículo 14(1) por parte de la petición. Considera esta determinación que aunque la petición cumple con los incisos a), b) y f) del artículo 14(1), no cumple con los requisitos c), d) y e) de este mismo artículo, ya que la petición es breve y no contiene la suficiente información para que el Secretariado pueda revisarla, ni explica la relación entre los anexos que acompañan a la petición con los argumentos vertidos en la misma.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de la parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, la determinación considera que “los alegatos de la petición no se centran en los actos u omisiones de la parte, como lo disponen el inciso d) y el apartado 5.4(a) de las *Directrices para la presentación de peticiones*, sino en el cumplimiento de esta compañía en particular” (determinación, p. 5). Es decir, la determinación considera que los argumentos de la petición no se centran en la actuación de las autoridades ambientales mexicanas, sino en la actividad de la empresa. Además, la petición no está acompañada por ningún documento que demuestre que los peticionarios solicitaron la clausura definitiva de la planta contaminante o su reubicación, como lo arguyen en la petición.

Todos estos elementos llevaron a que el Secretariado determinara que la petición no cumplía con los requisitos del artículo 14(1), y no contenía información suficiente para el análisis de la petición; por lo tanto, el Secretariado decidió que no examinaría la petición, conforme a lo estipulado en la directriz 6.1.

Los peticionarios tenían treinta días para presentar una petición que cumpliera con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN. Al no recibir el Secretariado una petición revisada dentro de ese lapso de tiempo, dio por terminado el proceso, de acuerdo con lo dispuesto en la directriz 6.2. (Determinación, pp. 5 y 6). Como en casos anteriores, el Secretariado mantuvo una posición legalista y consistente con anteriores determinaciones, al cerrar un caso en el que los peticionarios no proporcionaron información suficiente respecto a la omisión de una parte de la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

24. Caso SEM-00-002. Neste Canadá

Esta petición fue presentada por la empresa Neste Canada Inc., compañía canadiense productora de methyl terburil eter (MTBE), un aditivo de la gasolina, prohibido ya en el estado de California. Los peticionarios consideran que en el estado de California existen problemas en la aplicación de leyes ambientales en lo que se refiere a los depósitos de almacenamiento subterráneo, con el resultado de que se filtran volúmenes significativos de gasolina, que contaminan suelos, aire y agua. Además, los peticionarios señalan que, aunque existen en la gasolina componentes nocivos, el MTBE no lo es por sí mismo, y no hará que se disipe en el medio ambiente ni un litro menos de gasolina. Los peticionarios han revisado la petición presentada por Methanex Corporation (SEM-99-001) y consideran que la evidencia documental proporcionada por Methanex refleja correctamente la situación actual. Las leyes que menciona la petición son: la Ley de Agua Potable de Estados Unidos (Safe Drinking Water Act), la Ley de Agua Limpia de Estados Unidos (U.S. Clean Water Act), el Código de Aguas de California (California Water Code) y las Normas de Almacenamiento Subterráneo de California (Underground Storage Tank Regulations).²⁵⁵

²⁵⁵ Véase petición, 21 de enero de 2000. Página web de la CCA: www.cec.org.

El Secretariado, al analizar la petición, consideró que los hechos expuestos en la petición eran los mismos que expuso la petición de Methanex Corporation (SEM-00-001), por lo que acumuló la petición actual con la previa de Methanex. El 17 de abril de 2000 el Secretariado, en su determinación,²⁵⁶ consideró que la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, y pidió una respuesta de la parte. El 30 de mayo de 2000 el Secretariado recibió la respuesta de la parte. El 30 de junio de ese mismo año, el Secretariado decidió concluir el caso, ya que el asunto tema de la petición estaba sujeto a un proceso arbitral en el capítulo XI del TLCAN.

25. Caso SEM-00-003. Bahía de Jamaica

Esta petición fue presentada por el grupo Hudson River Audubon Society of Westchester Inc. y Save Our Sanctuary Committee. Los peticionarios argumentan que el Servicio de Parques Nacionales de Estados Unidos, dependiente del Departamento del Interior, tiene la intención de infringir la siguiente legislación ambiental: la sección 703 de la Ley del Tratado de Aves Migratorias (Migratory Bird Act. MTBA) 16 U.S.C. 703-712, que prohíbe matar aves migratorias sin una autorización del Servicio de Pesca y Vida Silvestre (U.S. Fish and Wildlife Service), así como las secciones 4 a 10 de la Ley de Especies Amenazadas de 1973 (Endangered Species Act, ESA), que prohíbe la captura de especies amenazadas y en peligro.

De acuerdo con los peticionarios, el Servicio Nacional de Parques viola las dos legislaciones al proponer la construcción de una pista para bicicletas pavimentada y para usos múltiples, que cruzaría el refugio de vida silvestre de la Bahía de Jamaica (Jamaica Bay Wildlife Refuge), el cual forma parte del área recreativa National Gateway, de Queens, Nueva York. Los peticionarios consideran que la construcción de esta pista de bicicletas destruirá hábitat críticos de estas especies amenazadas, se destruirán nidos de las aves migratorias y se dañará el ambiente de esta área protegida.

En su determinación del 17 de abril de 2000, el Secretariado consideró que la petición no cumplía con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN,

²⁵⁶ Véase estado de la petición. Página web de la CCA: www.cec.org.

ya que aunque fue presentada por una organización ambiental de la parte, y parece destinada a la protección ambiental, la petición se enfoca en una violación, o no aplicación, de la legislación ambiental a futuro, no en una omisión actual.²⁵⁷ De la información proporcionada por la petición se desprende que el Servicio de Parques Nacionales no ha llegado a una decisión final acerca de la pista para bicicletas ni sobre su ubicación y detalles del proyecto, sino que las autoridades están considerando otras alternativas. Más aún, el Secretariado consideró que el inciso c) del artículo 14(1) no se cumplía, al no proporcionar los peticionarios información suficiente acerca de los daños que sufrirían las especies por la construcción de la pista de bicicletas, y tampoco se cumplía el inciso e) de este mismo artículo, ya que faltaba información acerca de la comunicación a las autoridades, el Servicio de Parques Nacionales, sobre este problema.²⁵⁸

Los peticionarios tenían treinta días para presentar una petición revisada. Al no presentar la petición revisada en ese lapso, el Secretariado dio el asunto por concluido el 17 de mayo de 2000.

26. Caso. SEM-00-004. Tala en B. C.

La presente petición fue presentada por los grupos David Suzuki Foundation, Greenpeace Canada, Sierra Club of British Columbia, Northwestern Ecosystem Alliance y National Resources Defense Council. De acuerdo con los peticionarios, el gobierno de Canadá no está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental, concretamente la Ley de Pesca (Fisheries Act), ya que las actividades de explotación forestal que se llevan a cabo en British Columbia violan sistemáticamente las secciones 35 y 36 de la Ley de Pesca, que prohíben tanto la alteración dañina, la perturbación o destrucción del hábitat de los peces como la deposición de sustancias dañinas en aguas frecuentadas por los peces. Los peticionarios argumentan, además, que se les ha negado el derecho a entablar acciones civiles en contra de los responsables de estas infracciones, y que esta negativa es una violación a las obligaciones que tiene Canadá bajo el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.²⁵⁹

²⁵⁷ Determinación, 17 de abril de 2000, p. 3. Página web de la CCA: www.cec.org

²⁵⁸ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

²⁵⁹ Véase petición, 15 de marzo de 2000. Página web de la CCA: www.cec.org

La determinación del Secretariado respecto a esta petición, de 8 de mayo de 2000, consideró que la petición cumplía los requisitos del artículo 14(1), y por lo tanto solicitó al gobierno de Canadá una respuesta a la petición. El 10 de julio de 2000 el Secretariado recibió la respuesta de la parte afectada y procedió a revisarla. El 27 de julio de 2001 el Secretariado informó al Consejo Ministerial que la petición justificaba la preparación de un expediente de hechos, y el Consejo Ministerial votó el 16 de noviembre de ese año a favor de que se elaborara este expediente de hechos. El caso se encuentra en proceso de revisión, y el Secretariado puso a disposición del público (en Internet) un plan de trabajo; es decir, el caso está activo, en proceso de elaboración del expediente de hechos, y el público y los interesados tienen la posibilidad de consultarla en la página web de la Comisión de Cooperación Ambiental.

El 15 de abril de 2003 el Secretariado presentó un borrador del expediente de hechos al Consejo Ministerial para que éste presente comentarios sobre su veracidad en un periodo de 45 días.

27. Caso SEM-00-005. Molymex II

Este caso, que trata problemas ya abordados por el caso Molymex I (SEM-00-001), fue presentado por la Academia Sonorense de Derechos Humanos, cuyo responsable es Domingo Gutiérrez Mendivil. La petición argumenta que las autoridades ambientales de México han incurrido en omisiones a la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en relación con las actividades de la empresa Molymex, S. A. de C. V. en la población de Cumpas, Sonora. Esta empresa se dedica a la producción de trióxido de molibdeno a partir de residuos generados por la fundición de cobre que realizan compañías nacionales y extranjeras. Esta producción y las omisiones a la LGEEPA han provocado daños a la salud y al hábitat de la región.

La legislación ambiental señalada es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y las normas oficiales mexicanas: NOM-043-ECOL-1993 (Partículas sólidas provenientes de fuentes fijas); NOM-022-SSA1/1993 (Salud ambiental. Calidad del aire con respecto al bióxido de azufre) y NOM-085-ECOL/1994 (Combustibles para el equipo de calentamiento indirecto y directo por combustión).²⁶⁰

²⁶⁰ Véase en página web de la CCA, la información relativa a este caso: www.cec.org

Los peticionarios señalan que las omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente consisten en:

- 1) Funcionamiento de la empresa sin autorización en materia de impacto ambiental;
- 2) Uso de suelo no compatible con el uso para ganadería de dicho suelo;
- 3) Preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, y
- 4) Importación de materiales peligrosos sin garantizar que se cumple con la LGEEPA y asegurar además la reparación de daños y perjuicios.

Es interesante mencionar que los peticionarios también solicitan en la petición, que el Secretariado elabore un Informe bajo el artículo 13 del ACAAN, ya que —arguyen— el asunto objeto de la petición está vinculado con las funciones de cooperación ambiental contempladas en el ACAAN, y se ubica dentro de la Agenda de América del Norte para la Acción 2000-2002. Consideran que un informe bajo el artículo 13 propiciaría el cumplimiento de la mencionada agenda.

El 13 de julio de 2000 el Secretariado notificó a los peticionarios que tenían treinta días para presentar una petición revisada que cumpliera con todas las disposiciones del artículo 14(1) del ACAAN, la cual fue presentada ante el Secretariado el 31 de julio de 2000. Después de analizar esta petición, el Secretariado consideró que satisfacía los requisitos para pedir una respuesta de la parte, la cual fue entregada al Secretariado el 18 de enero de 2001. Con base en la petición revisada y la respuesta de la parte, el Secretariado notificó al Consejo Ministerial que a su juicio la petición justificaba la preparación de un expediente de hechos, y el 17 de mayo de 2001 el Consejo votó a favor de la elaboración de un expediente de hechos, el cual está siendo elaborado por el Secretariado.

En este caso, como en el inmediato anterior, que se refiere a la tala en Columbia Británica, se ve una consistencia del Secretariado al seguir estrictamente los requerimientos del ACAAN en el artículo 14(1) y las directrices para la presentación de peticiones ciudadanas, además de que, en los dos casos, para elaborar un expediente de hechos el Secretariado ha puesto a consideración y opinión del público y de los interesados un plan de trabajo y un expediente de documentos relativos a cada caso.

Por último, en este caso en particular resalta el interés de los peticionarios relativo a que el Secretariado elabore un informe bajo el artículo 13 del ACAAN, como lo hizo con los casos de la Presa de Silva y del río San Pedro, informes que, como se discute más adelante, han resultado exitosos y han promovido la cooperación y la asistencia ambiental.

El 28 de mayo de 2002 el Secretariado dispuso un plan de trabajo y un depósito de documentos en su página de Internet, y también los puso a disposición del público y de los interesados.

28. Caso SEM-00-006. Tarahumara

Este caso fue presentado por la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, Asociación Civil (CASYDDHAC) el 31 de mayo de 2000. Los peticionarios alegan omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana, en lo que se refiere a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículos 158 fII, 159 bis 3o. y 4o., 169, 176, 189-191, 193, 199, 202); el Código Penal Federal (artículos 416, 418, 419) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (artículo 152). La petición considera que las autoridades ambientales de México han incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por la denegación de justicia ambiental a pueblos indígenas en la sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua. Las omisiones a que se refiere la petición se relacionan con el proceso de denuncia popular, presuntos delitos ambientales y otras supuestas violaciones respecto de los recursos forestales y el medio ambiente en la sierra Tarahumara.²⁶¹

Después de que el Secretariado solicitó a los peticionarios presentar una petición con revisiones menores, el 6 de noviembre de 2001 el Secretariado consideró que la petición cumplía con los requerimientos del ACAAN y solicitó a la parte su respuesta. El 15 de febrero de 2002 el Secretariado recibió la respuesta de la parte y procedió a analizarla. El 29 de agosto de 2002 el Secretariado, después de haber estudiado la respuesta, informó al Consejo Ministerial que la petición ameritaba la elaboración de un expediente de hechos. Este caso está pendiente de la autorización al Secretariado, por parte del Consejo Ministerial, para que elabore el expediente de hechos.

²⁶¹ Véase caso SEM-00-006. Página web de la CCA: www.cec.org

En este caso, además de los argumentos relativos a las omisiones en la aplicación de la legislación ambiental, resalta el problema social de los grupos indígenas de la sierra Tarahumara, que plantean los peticionarios como un problema relacionado con problemas en la aplicación de la legislación ambiental.

El 22 de abril de 2003 el Consejo Ministerial giró instrucciones al Secretariado para que elabore un expediente de hechos.

29. Caso SEM-01-001. Cytrar II

Este caso fue presentado el 20 de febrero de 2001 por la Academia Sonorense de Derechos Humanos y el licenciado Domingo Gutiérrez Mendivil, quienes anteriormente, en 1998, habían presentado una petición acerca de los problemas generados por la misma empresa en debate, el confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, S. A. En esta ocasión, los peticionarios argumentan que la parte ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en el confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, debido a que dicho confinamiento violó múltiples disposiciones legales cuando estuvo en operación, tales como: *a)* funcionó sin autorización en materia de impacto ambiental; *b)* desobedeció la normativa aplicable en el diseño y construcción de sus celdas, y *c)* depositó residuos peligrosos provenientes de la empresa Alco Pacífico, Inc., de Estados Unidos, generados en aquel país, y que estas irregularidades en la disposición de residuos peligrosos han causado daños en la salud humana y en el ambiente.

La legislación ambiental citada en la petición es la Ley Federal de Protección al Ambiente (artículo 7o.), que fue sustituida por la LGEEPA; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGE-EPA) (artículos 28, 29, 32 y 153); el reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos (artículo 7o.); el Código Penal Federal (artículo 45); la Norma Técnica Ecológica NTE-CRP-010/88 y la Norma Oficial Mexicana NOM-CRP-006-ECOL/1993.

El 21 de abril de 2001 el Secretariado consideró que la petición satisfacía lo dispuesto en el artículo 14(1), y solicitó en consecuencia una respuesta de la parte. La parte respondió en dos ocasiones al Secretariado, el 1 de junio de 2001 y el 17 de julio de 2001, argumentando que el asunto objeto de la petición es materia de un procedimiento internacional ante el

Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), con número de caso ARB(AF)/00/2.

Después de revisar los documentos que constituyen la respuesta de la parte, el Secretariado consideró que la petición ameritaba la elaboración de un expediente de hechos. De acuerdo con la determinación del Secretariado, éste debe cerciorarse de que exista un “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución”, y que el asunto objeto de la petición sea “materia de dicho procedimiento”.²⁶² El Secretariado considera que aun cuando el arbitraje internacional y la petición se refieran al confinamiento Cytrar, “tratan de temas diferentes...” el arbitraje se centra en la *denegación de la renovación de la autorización* para operar el confinamiento Cytrar, la cual presuntamente afectó las inversiones realizadas por Tecmed. En contraste, la petición se centra en supuestas *omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental*. Más aún, “el arbitraje no se refiere a una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, ni la petición se refiere a los intereses de los inversionistas de Cytrar”.²⁶³ La notificación del Secretariado abunda en este punto al señalar que esta petición contrasta con la petición de Methanex (SEM-99- 001), en la cual el Secretariado estaba impedido para continuar con el trámite de la misma, ya que los mismos alegatos que se presentaban en la petición eran, junto con otros, materia de un arbitraje conforme al capítulo XI del TLCAN, y que tanto el arbitraje como la petición fueron iniciados por el mismo peticionario, la empresa Methanex.²⁶⁴ El Secretariado notificó también al consejo ministerial que la elaboración del expediente de hechos se basaría sólo en los argumentos e información proporcionados por los peticionarios, ya que las notificaciones que constituyen la respuesta de la parte no responden en ningún momento a las aseveraciones de la petición.

Una vez más, el apego estricto a las disposiciones del ACAAN se hace notar en la conducta del Secretariado, al considerar que, aun cuando existan procedimientos judiciales que aludan a una empresa, organización o problema, y que podrían llevar al Secretariado a desestimar una petición, los argumentos que se consideren en el procedimiento judicial o arbitral y

²⁶² Notificación del Secretariado al Consejo conforme al artículo 15(1) del 29 de julio de 2002. Página web de la CCA: www.cec.org

²⁶³ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 9.

en la petición tienen que ser los mismos que se presenten en la petición ciudadana ante el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental. El 10 de diciembre de 2001 el Consejo Ministerial instruyó al Secretariado a no elaborar un expediente de hechos respecto de este caso.

30. Caso SEM-01-002. AAA Packaging

Esta petición fue presentada ante el Secretariado el 12 de abril de 2001, y de acuerdo con el artículo 11(8)(a) del ACAAN, su nombre ha sido resguardado del conocimiento público. Los peticionarios alegan que el gobierno de Canadá no está cumpliendo con la obligación prescrita en el artículo 2(3) del ACAAN en lo que se refiere a la posibilidad de prohibir la exportación a territorio de los otros miembros del ACAAN de sustancias tóxicas o peligrosas que hayan sido prohibidas en su propio territorio. Si una parte prohíbe o limita el uso de dicha sustancia, debe notificarlo a las otras partes. Los peticionarios aseveran que Canadá no ha prohibido o emitido una orden judicial que detenga las exportaciones a Estados Unidos de productos con nitrato de isobutil, sustancia peligrosa, exportaciones que lleva a cabo AAA Packaging.

En su determinación del 24 de abril de 2001, el Secretariado desestimó la petición al considerar que: primero, la petición no cumple con el requisito de referirse a una omisión a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, el artículo 2(3) del ACAAN no es legislación ambiental nacional, como lo define el artículo 45(2) del ACAAN;²⁶⁵ segundo, en la petición no se encuentra información respecto a que los peticionarios hayan comunicado por escrito el problema a las autoridades de la parte.²⁶⁶ Por último, esta decisión del Secretariado se refuerza con la información proporcionada por los peticionarios, que incluye únicamente una nota periodística del *Vancouver Sun*. Al no presentarse por parte de los peticionarios una petición revisada a los treinta días de la determinación del Secretariado, el caso se dio por concluido.

Como en ocasiones anteriores, el Secretariado se apega a las disposiciones del ACAAN y desestimó una petición que no ofrecía sustento real de los alegatos a omisiones a la aplicación de la legislación ambiental.

²⁶⁵ Determinación del Secretariado, 24 de abril de 2001, p. 3. Página web de la CCA: www.cec.org

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 4.

31. Caso SEM-01-003. *Dermet*

La empresa Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S. A., presentó esta petición ante el Secretariado el 21 de mayo de 2001. La peticionaria asevera que las autoridades ambientales de México han omitido aplicar de manera efectiva los artículos 5o., 6o. y 7o. del CAAN y el artículo 194 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al negar el valor de prueba a un dictamen técnico generado por la Procuraduría Federal del Ambiente (Profepa), que asegura que la contaminación del acuífero usado por la empresa peticionaria ha sido contaminado por la empresa productora de plaguicidas y funguicidas Dermet, S. A. de C. V., en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, contaminación que causó daños a la empresa peticionaria.²⁶⁷ La petición considera que México no ha aplicado efectivamente el artículo 194 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ni los artículos 5(2)(j) y (l), 6(3)(a) y (d) y 7(1)(d) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

La determinación del Secretariado, de 19 de septiembre de 2001, desestimó la petición, ya que se considera que los hechos objeto de la petición no se consideran omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, como dice textualmente la determinación; la indemnización por parte de Dermet a Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S. A. "...se negó en última instancia porque corrió el plazo de prescripción de la acción civil por daños y perjuicios, y no a causa de una omisión en la aplicación efectiva del artículo 194 de la LGEEPA, o de los artículos 5o., 6o. y 7o. del ACAAN...".²⁶⁸

En este caso, se vuelve a confirmar la consistencia del Secretariado de no aceptar peticiones que no cumplan con las disposiciones del ACAAN, como es la petición que se presenta en estos párrafos.

32. Caso SEM-02-001. *Explotación Forestal en Ontario*

Este caso fue presentado el 6 de febrero de 2001 por los grupos ambientalistas Federación Canadiense para la Naturaleza, Parques de Canadá y Sociedad de Vida Silvestre, Earthroots, Federación de Naturalistas de

²⁶⁷ Véase Caso SEM-01-003. Página web de la CCA: www.cec.org

²⁶⁸ Determinación del Secretariado, 19 de septiembre de 2001, p. 5. Página web de la CCA: www.cec.org

Otario, Great Lakes United, Sierra Club (Estados Unidos), Sierra Club de Canadá y la Wildlands League, representados por el Fondo Sierra de Defensa Legal (SLDF). Los peticionarios consideran que Canadá ha incurrido en la omisión de la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR), adoptado al amparo de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias de 1994 (MBCA) en relación con la industria silvícola de Ontario. Los peticionarios señalan que la sección 6(a) del Reglamento (MBR) dispone como delito dañar, destruir o capturar huevos o nidos de aves migratorias sin contar con el permiso correspondiente. Pese a esto, las operaciones de tala por clareo en 2001 destruyeron más de 85,000 nidos de aves migratorias en el centro y norte de Ontario.

Los peticionarios señalan que el Servicio de Vida Silvestre y Ministerio de Medio Ambiente de Canadá, del que depende el primero, son los responsables de la aplicación de la MBCA, y que prácticamente no han tomado medidas para aplicar la sección 6(a) en contra de las compañías y contratistas madereros. Además, de acuerdo con los peticionarios, el hecho de no haberse aplicado de la sección 6(a) tiene consecuencias negativas para la población de aves migratorias, la diversidad biológica de la vida silvestre, el turismo, el cumplimiento de las leyes, la competencia leal del sector forestal y las reservas madereras.²⁶⁹

El Secretariado determinó, el 25 de febrero de 2002, que la petición cumplía con las disposiciones del artículo 14(1), y solicitó una respuesta de la parte. El 25 de abril de 2002 el Secretariado recibió la respuesta de la parte. Después de analizar la respuesta de la parte, el Secretariado consideró que la petición ameritaba que se elaborase un expediente de hechos basándose en las siguientes consideraciones:

...se amerita la elaboración de un expediente de hechos para presentar un recuento fáctico y detallado de toda la gama y la eficacia de las medidas de aplicación y promoción del cumplimiento tomadas por Canadá en el contexto específico de la explotación forestal real efectuada en 2001 en las áreas identificadas en la petición...²⁷⁰

²⁶⁹ Caso SEM-02-001. Página web de la CCA: www.cec.org

²⁷⁰ Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos, 12 de noviembre de 2002, p. 12. Página web de la CCA: www.cec.org

Es decir, el Secretariado consideró que tanto la petición como la respuesta no aclaraban las preguntas respecto a si Canadá está incurriendo en omisiones a la aplicación de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias respecto de la explotación forestal en Ontario, que se necesitaba información específica de cómo se implementan las directrices federales en la práctica, que era necesario saber si las sesiones de información y de educación han cambiado las prácticas y procedimientos de las compañías forestales, y si se ha garantizado que las iniciativas federales de difusión en la industria forestal mejoren el cumplimiento de la legislación ambiental.

Además, el Secretariado consideró que había información que se necesitaba recopilar referente al expediente de hechos, como la siguiente: las especies de aves migratorias encontradas en las áreas de explotación, las temporadas de anidación de las aves y el número de nidos destruidos por la tala; información acerca de los planes provinciales de manejo forestal para esas áreas y las actividades que promueven el cumplimiento por parte de funcionarios de Environment Canada; información acerca de las actividades de explotación forestal en 2001, e información acerca de las actividades de monitoreo llevadas a cabo por funcionarios federales a fin de hacer cumplir la sección 6(a) del Reglamento de Aves Migratorias.

Por otra parte, debido a que la respuesta de la parte argumentaba que los peticionarios no habían acudido a los recursos al alcance de los particulares antes de presentar la petición ante la CCA, en concreto denuncias de la ciudadanía, el Secretariado consideró que la respuesta de la parte no señala los procedimientos que se tienen establecidos para tramitar este tipo de denuncias. En concreto y basándose en los argumentos de los peticionarios respecto a la dificultad de entablar juicios civiles contra las compañías forestales, el Secretariado consideró la posibilidad de que no hubiera recursos al alcance de los particulares, y hace un análisis acerca de qué recursos pudieron tener al alcance los peticionarios antes de presentar la petición ante la CCA.²⁷¹ Por último, el Secretariado hace válida

²⁷¹ El Secretariado hace un análisis muy interesante acerca de los recursos a que deben acudir los peticionarios *antes de presentar una petición ciudadana, y concluye que existen una gran dificultad para que grupos ambientalistas puedan establecer juicios en contra de compañías o particulares respecto de violaciones a la legislación ambiental.* Página web de la CCA: www.cec.org

una carta de los peticionarios, de 16 de enero de 2001, donde manifiestan su preocupación por la falta de aplicación de la sección 6(a) del reglamento de Aves Migratorias.

El Secretariado está en espera de la decisión del Consejo Ministerial a fin de comenzar a elaborar el expediente de hechos. Este caso se ocupa de un problema generalizado en toda la provincia de Ontario, respecto de omisiones en la aplicación del reglamento de Aves Migratorias, lo que lo acerca al caso SEM-99-002 Aves Migratorias, para el cual ya se elaboró un expediente de hechos.

El 22 de abril de 2003 el Consejo Ministerial decidió posponer el voto respecto a autorizar la elaboración de un expediente de hechos por el Secretariado.

33. Caso SEM-02-002. Aeropuerto de la Ciudad de México

El 7 de febrero de 2002 un grupo de vecinos de la zona circundante al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Jorge Rafael Martínez Azuela, Jorge Martínez Sánchez, Raúl Morelos C., José Alberto Téllez Murillo, Saúl Gutiérrez Hernández y Norma Guadalupe Viniegra Cantón presentaron esta petición en la que consideraban que en México había omisiones a la aplicación de la legislación ambiental respecto de las emisiones de ruido provenientes de este aeropuerto. De acuerdo con los peticionarios, existen estudios que demuestran que las emisiones de ruido provenientes del aeropuerto exceden los límites establecidos por la legislación ambiental mexicana, y que estas emisiones han causado daños irreversibles en las personas que viven en el área vecina al aeropuerto, como daños al sistema auditivo, efectos negativos por la interrupción del sueño y la disminución del desarrollo académico de los niños. La legislación ambiental mencionada por los peticionarios son la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en sus artículos 50., fracciones V y XIX; 80., fracción VI; 155 y 189 al 204, la norma oficial mexicana NOM-081-ECOL-1994, y la Ley Ambiental del Distrito Federal en sus artículos 80 a 84.²⁷²

Después de revisar esta petición, el Secretariado determinó, el 22 de febrero de 2002, que la petición cumplía con los criterios establecidos en

²⁷² Caso SEM-02-002. Página web de la CCA: www.cec.org

el artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la parte. El Secretariado recibió la respuesta de la parte el 23 de mayo de 2002.

El Secretariado, en su determinación del 25 de septiembre de 2002, decidió no recomendar la preparación de un expediente de hechos con base en los argumentos vertidos en la petición, y las aseveraciones que se encuentran en la respuesta de la parte. El Secretariado considera que existen aspectos equívocos o confusos, de hecho y de derecho, en los argumentos de los peticionarios y en la respuesta de la parte.²⁷³

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 60. del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido, es claro que las aeronaves son fuentes móviles de emisión de ruido, y los aeropuertos, fuentes fijas. La petición no hace distinción entre este tipo de fuente, y se refiere al ruido de las operaciones del aeropuerto en su conjunto.

Los peticionarios argumentan que no se ha aplicado la norma oficial mexicana NOM-081-ECOL-1994, pero la respuesta de la parte aclara que esta norma se refiere a las fuentes fijas de ruido, y que no es aplicable a las aeronaves, aseveración que valida el Secretariado. La respuesta asevera que la norma oficial mexicana NOM-036-SCT3-2000 se refiere al ruido que emiten las aeronaves individuales. Esta norma es posterior a la considerada por los peticionarios, pero no la deroga. Para el Secretariado no es claro, como lo argumenta la respuesta de la parte, que la NOM-081-ECOL-1994 no sea aplicable a los ruidos emitidos por el aeropuerto en su conjunto, pero no queda claro ni en la petición ni en la respuesta si esta norma es válida para las fuentes móviles de ruido, como lo son las aeronaves.

La parte argumenta en su respuesta que la DGAC, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, vigila el cumplimiento de la NOM-036-SCT3-2000, y que a la fecha de la respuesta había otorgado 417 certificados de homologación de ruido a los concesionarios y operadores aéreos, que corresponden a un 30% de total de la flota aérea nacional, lo que quiere decir que un 30% de las aeronaves en México se habían ajustado, en lo que a emisiones de ruido se refiere, a esta norma.

Por otra parte, en el estudio presentado por los peticionarios respecto de que las emisiones de ruido provenientes del aeropuerto exceden los límites de la NOM-081-ECOL-1994, el Secretariado considera cuestionable, en

²⁷³ Véanse los argumentos de la determinación del Secretariado, del 25 de septiembre de 2002. Página web de la CCA: www.cec.org

vista de los argumentos vertidos en la respuesta de la parte, si el estudio muestra efectivamente que el aeropuerto viola la NOM-081-ECOL-1994. La estimación de los peticionarios no se realizó conforme a los métodos establecidos por las normas mencionadas, que disponen que se hagan mediciones directas. El estudio de los peticionarios no parece incluir ninguna medición directa.

Respecto de la omisión en la aplicación de la Ley Ambiental del Distrito Federal y las denuncias presentadas por los peticionarios, el Secretariado considera que el aeropuerto se rige por leyes federales, y por esta razón no puede aplicarse la Ley Ambiental del Distrito Federal, y que las denuncias están suficientemente documentadas y han recibido respuesta adecuada por parte de las autoridades del Distrito Federal.

El Secretariado considera que aunque los peticionarios presentaron un problema ambiental importante y cumplieron con los requisitos del Acuerdo al presentar la petición, para elaborar un expediente de hechos debe haber una mayor certeza de la que se encuentra en la petición acerca de la violación a la legislación ambiental por las emisiones de ruido provenientes del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.²⁷⁴

Este caso es de gran interés, por los argumentos presentados por el Secretariado respecto a la posibilidad de elaborar expedientes de hechos. El Secretariado consideró y tomó como válidos los argumentos de los peticionarios, y simpatizó incluso con el problema que presentaron. Sin embargo, el Secretariado encontró dificultades para esclarecer si *legalmente* tenían o no razón los peticionarios, con base en la existencia de dos normas oficiales que consideran problemas similares, de los mismos argumentos de los peticionarios que no fueron lo suficientemente precisos, y de los argumentos sólidos que se encuentran en la respuesta de la parte, como dice la determinación del Secretariado, había aspectos equívocos, de hecho y de derecho, por lo que no recomendó elaborar un expediente de hechos.²⁷⁵ Por otra parte, como las denuncias presentadas por los peticionarios fueron ya resueltas, el Secretariado consideró que no justificaban la elaboración del expediente de hechos.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 16.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 8.

34. Caso SEM-02-003. Pulpa y Papel

Este caso fue presentado por el Sierra Legal Defence Fund el 6 de mayo de 2002, en representación de los grupos ambientales Friends of the Earth, Union St. Laurent, Grands Lacs, Conservation Council of New Brunswick, Ecology Action Centre y Environment North. Los peticionarios argumentan que se han dado 2,400 violaciones a las regulaciones acerca de la contaminación de las fábricas de pulpa de papel en el centro y este de Canadá entre 1995 y 2000, y que contra pocas de estas violaciones se han levantado cargos. Estas violaciones se centran en la omisión de la aplicación efectiva de los Reglamentos sobre Aguas Residuales (PPER). De acuerdo con los peticionarios, el reducido número de procesos judiciales se correlaciona con las cifras continuamente elevadas de violaciones en Québec y las provincias del Atlántico. Para los peticionarios, Canadá está omitiendo aplicar su política ambiental, la cual busca asegurar el cumplimiento de la legislación en el menor tiempo posible sin que se reincida en las violaciones.

La legislación ambiental citada es la siguiente: Ley de Pesca (secciones 34, 36, 40, 78 y 78.1) y el Reglamento sobre Aguas Residuales (secciones 5 y 6 y sus anexos I y II) (Pulp and Paper Effluent Regulations, PPER).

Después de examinar la petición, el Secretariado determinó el 7 de junio de 2002 que ésta cumplía con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la parte. Esta respuesta fue recibida el 6 de agosto de 2002, y se encuentra en revisión por el Secretariado para considerar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.

El 6 de agosto de 2002 el Secretariado recibió una respuesta de la parte y comenzó a evaluar la conveniencia de recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

35. Caso SEM-02-004. Proyecto El Boludo

Esta petición fue presentada ante el Secretariado el 19 de agosto de 2002 por Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday. Los peticionarios afirman que existen omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto del proyecto minero El Boludo, que se encuentra en el predio El Tiro, propiedad de los peticionarios, y está ubi-

cado en el municipio de Trincheras, en el estado de Sonora, México. De acuerdo con los peticionarios, la empresa minera Secotec, S. A., ha realizado el aprovechamiento del depósito de oro de placer de baja ley que corresponde al citado proyecto minero, sin observar las condiciones de su autorización en materia de impacto ambiental.

La legislación que citan los peticionarios es la ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; el artículo 15, fracciones III y IV del Reglamento de esta Ley en materia de residuos peligrosos, la Ley Minera y el Reglamento de esta Ley.

El 19 de septiembre de 2002 el Secretariado notificó a los peticionarios que la petición no cumplía con los requisitos para presentar peticiones ciudadanas contenidos en el artículo 14(1) DEL ACAAN, y que tenían treinta días para presentar una petición revisada. Los peticionarios presentaron una petición revisada el 30 de septiembre. El Secretariado analizó la petición revisada, y en su determinación conforme al artículo 14(1) y 14 (2), de 26 de noviembre de 2002, decidió que la petición reunía los requisitos para que se pidiera una respuesta de la parte, misma que fue presentada al secretariado el 8 de enero de 2003. El Secretariado está estudiando la respuesta a fin de considerar si se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

36. Caso SEM-02-005. ALCA-Iztapalapa

El 25 de noviembre de 2002 el señor Ángel Lara García presentó una petición ante el Secretariado en la que asevera que la empresa ALCA, S. A. de C. V., emite contaminantes altamente tóxicos en la colonia Santa Isabel, en Iztapalapa, Distrito Federal, donde reside el peticionario. De acuerdo con el peticionario, la empresa ALCA emite contaminantes y gases como el tuluol, hexano, heptano y xilox, entre otros. De acuerdo con el peticionario, a pesar de la emisión de estos contaminantes, las autoridades ambientales han evitado la reubicación o clausura de la empresa. La petición se acompaña de 183 anexos, en los que se señalan los efectos en la salud y económicos que se presume causa la emisión de estos contaminantes. En opinión del peticionario, la fábrica se debe reubicar o clausurar, por ser un “foco de contaminación...”, además de que él mismo sostiene que las denuncias que se han presentado ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y otras dependencias no han tenido el efecto esperado.

La legislación ambiental mencionada en la petición es el título vigésimo quinto, capítulo único: “Delitos ambientales” del Código Penal Federal, la Norma Oficial Mexicana NOM-002-ECOL-1996, Límites permisibles de contaminantes en descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado urbano o municipal y la Norma Oficial Mexicana NOM-085-ECOL-1994, que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de humos, partículas suspendidas totales, bióxido de azufre y óxidos de nitrógeno.

El Secretariado, en su determinación del 17 de diciembre de 2002, considera que la petición no satisface el requisito del artículo 14(1)(c), ya que no contiene información suficiente para analizarla, y tampoco proporciona información suficiente para satisfacer el inciso d) de dicho artículo. De acuerdo con el Secretariado, el peticionario no hace explícitas en la petición las disposiciones legales que, argumenta, no han sido aplicadas. En algunos anexos que acompañan a la petición se mencionan el título vigésimo quinto, capítulo único: “Delitos ambientales”, del Código Penal Federal, la Norma Oficial Mexicana NOM-002-ECOL-1996 y la Norma Oficial Mexicana NOM-085-ECOL-1994, pero el peticionario no relaciona estas disposiciones legales con los argumentos de la petición:

...si bien el Peticionario incluye anexos que contienen información sobre el problema planteado por el peticionario, en la petición misma no se explica concretamente cómo se relaciona esa información con el asunto específico materia de la petición. Es decir, la petición no contiene suficiente información sobre la supuesta omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental (sean los artículos 414 a 420 del Código Penal Federal o alguna norma oficial mexicana relativa a emisiones de sustancias tóxicas).

El peticionario tenía 30 días para presentar una petición revisada que cumpliese con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN. Al no recibirse en el Secretariado una petición revisada dentro de ese lapso, el Secretariado dio por terminado el proceso el 31 de enero de 2003.

En este caso, es claro que la petición no cubría los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN para presentar peticiones ciudadanas respecto a posibles omisiones en la aplicación de la legislación ambiental, ya que la brevedad de la petición y su contenido no hacían explícito cuál era el problema de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental,

a pesar de que en algunos anexos se mencionaron las disposiciones legales arriba señaladas.

37. Caso SEM-03-001. Generación de energía en Ontario.

Ontario Power Generation

El 10. de mayo de 2003 el Secretariado recibió esta petición y comentó su análisis preliminar de acuerdo con sus procedimientos. Los peticionarios son los procuradores generales de los estados de Nueva York, Connecticut y Rhode Island y 48 organizaciones ambientales de Estados Unidos y Canadá. Los peticionarios argumentan que Canadá no está aplicando su legislación ambiental en lo que respecta a las secciones 166 y 167 de la Ley Canadiense de Protección Ambiental y la sección 36(3) de la Ley de Pesca en lo que respecta a las plantas generadoras de electricidad con base en carbón de la Ontario Power Generation, debido a las emisiones de azufre, dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno que contaminan el agua y el aire. El Secretariado se encuentra en el proceso preliminar de analizar la petición para ver si se acepta bajo los criterios del artículo 14 del ACAAN.

38. SEM-03-002. Home Port Xcaret

El 14 de mayo de 2003 el presidente del Movimiento Ecologista Mexicano. Alfonso Ciprés Villarreal, a nombre de varios grupos ecologistas, dos académicos y un ciudadano, presentaron ante el Secretariado una petición en la que argumentan que México no está aplicando de manera efectiva la legislación ambiental respecto de la autorización en materia de impacto ambiental de un proyecto de muelle en la Riviera Maya, en Quintana Roo. Los peticionarios consideran que la manifestación de impacto ambiental de dicho proyecto viola el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como los artículos 37, 38 y 40 a 43 de su Reglamento en materia de impacto ambiental. El Secretariado de la CCA está analizando la petición para determinar si cumple con los requisitos del artículo 14 del ACAAN.

VI. CASOS DE PROBLEMAS O CONTROVERSIAS AMBIENTALES QUE NO SE RELACIONAN CON OMISIONES A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL. ARTÍCULO 13 DEL ACAAN

A diferencia de las peticiones presentadas bajo los artículos 14 y 15, donde los casos analizados por el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental se refieren a la aplicación efectiva de la legislación ambiental dentro de criterios legalistas y de tipo contencioso, presentados por individuos o grupos ambientales, el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental puede elaborar informes sobre algún problema ambiental de cualquiera de los tres países, que no esté relacionado necesariamente con problemas de aplicación de la ley, si se dan las condiciones especificadas bajo el artículo 13 del ACAAN. Las condiciones son, primero, que el asunto en cuestión pueda formar parte del programa anual de la Comisión, y segundo, que sea de interés del Secretariado y sea notificado al Consejo, y éste no lo desautorice mediante el voto de las dos terceras partes; estos informes pueden tener su origen también en peticiones de grupos o personas no relacionadas con los gobiernos. Hasta la fecha, el Secretariado ha elaborado tres informes de este tipo, los cuales han tenido orígenes diferentes: el primero surgió de una petición presentada por grupos ambientales bajo el artículo 13; el segundo surgió del propio Secretariado, y se refiere a las rutas de contaminantes en América del Norte; el tercero surgió de una petición presentada bajo el artículo 14 por el “Southwest Center for Biological Diversity”, que fue cerrada por el Secretariado, y presentada bajo el artículo 13.

La elaboración de este tipo de informes está incluida en la primera parte del Acuerdo, y es uno de los tantos mecanismos de cooperación ambiental de este Acuerdo y de la CCA, junto con el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental, que provee de recursos financieros a proyectos de tipo ambiental en los tres países.

1. *Presa de Silva*

El primer informe que se elaboró bajo el artículo 13 del ACAAN tuvo su origen en una solicitud presentada por una coalición de grupos ambientales de México en 1995, el Centro de Rescate Ecológico y el Grupo AZTLAN, asesorados por la National Audubon Society, relativa a la muerte de miles

de aves acuáticas migratorias en la Presa de Silva en Guanajuato, México, durante el invierno de 1994-1995. Los peticionarios responsabilizaron a las tenedurías y a una fábrica de cromo de la ciudad de León por estas muertes, debidas —según ellos— al cromo, y consideraron que el análisis de la Comisión Nacional del Agua que declaraba como responsable de la muerte de las aves a las descargas de un insecticida agrícola, el endosulfano, en los ríos que descargan en esta presa, no contaban con sustento científico, y pidieron a la Comisión de Cooperación Ambiental elaborar un informe acerca de la causa de la muerte de las aves y de la iniciativa voluntaria del gobierno de México para limpiar el área.

Las acciones que los grupos pidieron llevar a cabo a la CCA fueron: determinar la causa de la muerte de las aves; determinar el impacto del incidente y la pérdida de los recursos naturales de la región; favorecer la cooperación técnica en el trabajo de limpieza; identificar el apoyo técnico y financiero disponible para investigar el incidente y realizar el trabajo de limpieza; hacer recomendaciones acerca del uso de instituciones nacionales, internacionales y multilaterales en lo que respecta a apoyo técnico y financiero; hacer recomendaciones a las partes del ACAAN acerca de mecanismos que eviten incidentes similares, y promover este trabajo de limpieza del área como un modelo para la participación pública y para proyectos de prevención de la contaminación en otras áreas de América del Norte.²⁷⁶

El 17 de junio de 1995, el director ejecutivo de la CCA, Víctor Lichtenberger, durante una visita al sitio, anunció que la CCA iniciaría una investigación acerca de la muerte de las aves, y declaró que el objetivo no era “criticar o adivinar al gobierno mexicano, sino ayudarlo a prevenir que esto suceda otra vez”.²⁷⁷ El 17 de julio de ese año se estableció el Panel Científico Internacional de la Presa de Silva, el cual sometió su informe al Secretariado en septiembre de 1995, y éste lo incluyó en el suyo propio de octubre del mismo año. La resolución del Consejo (96-03) respecto de este caso prevé un marco para la cooperación en este tipo de problemas, y contempla, entre otros pasos:

1. El establecimiento, en el Marco de la Comisión Trilateral para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y Ecosistemas, de un

²⁷⁶ Inside NAFTA (febrero de 1995).

²⁷⁷ *Idem* (junio de 1995).

grupo de expertos en aves migratorias y hábitat acuáticos, el cual consideró: la cooperación con México en la investigación, búsqueda de soluciones y compartir información sobre los síntomas epidémicos de las especies silvestres; el desarrollo de un sistema de monitoreo de investigación y solución basado en programas ya existentes, que considere los problemas epidémicos de la vida silvestre de la región, y reforzar la cooperación científica internacional en situaciones de urgencia.

2. Los gobiernos de Canadá y Estados Unidos darán apoyo al gobierno de México para buscar fondos de organizaciones internacionales para los siguientes propósitos: completar la iniciativa de la cuenca del río Turbio, iniciada en febrero de 1995; desarrollar una red nacional de laboratorios para la protección de la vida silvestre, sobre todo acuática; continuar con la creación de infraestructura para el tratamiento de aguas municipales e industriales; mejorar los procesos de producción industriales, llevar a cabo programas para el manejo y la administración ecológica de recursos naturales regionales, y promover el desarrollo de una nueva tecnología para solucionar problemas ambientales. El Secretariado trabajó con tenerías del área para la adopción de tecnologías limpias, y pidió al estado de Guanajuato designar a la presa y a sus alrededores un área protegida.

Es interesante que en este caso —a pesar de haber podido presentar una petición bajo el artículo 14, donde se consideran las omisiones a la aplicación de la legislación ambiental—, los peticionarios presentaron una solicitud de elaboración de informe de un problema ambiental como se detalla en el artículo 13 del ACAAN. Como lo señaló Eric Dannemaier, abogado de los peticionarios, “al proceder bajo el Artículo 13, [estos grupos] han abrazado el espíritu del Acuerdo de Cooperación Ambiental, y han elegido enfatizar la cooperación sobre el conflicto”.²⁷⁸ Más aún, el caso se considera un éxito en materia de cooperación ambiental. En la actualidad, la presa se llena con el agua tratada de la región (entrevista con Hernando Guererro), y no provocó la irritación que los casos presentados bajo el artículo 14 han provocado en las autoridades ambientales de México (declaraciones de J. Carabias).

278 *Idem.*

2. Rutas de contaminantes por aire en América del Norte

El segundo informe preparado bajo el artículo 13 se refiere a las rutas que siguen los contaminantes por aire en América del Norte. El Secretariado de la CCA inició por propia iniciativa, a fines de 1996, una investigación acerca de las rutas de contaminantes por aire que cruzan las fronteras de los tres países. Este programa está diseñado para promover la cooperación y coordinación de los tres países en materia de contaminantes del aire, identificando las amenazas, obstáculos y soluciones y proponeiendo respuestas regionales.

En este informe se reúnen y coordinan tres esfuerzos relacionados entre sí, aunque diferentes: 1) Se está haciendo una revisión científica de las fuentes, rutas y efectos de la contaminación en América del Norte por parte de un grupo de cuarenta científicos de los tres países que forman el panel asesor de expertos de América del Norte sobre rutas continentales de contaminantes; 2) el grupo consultor de América del Norte sobre rutas continentales de contaminantes es un grupo de alrededor de cincuenta representantes de los sectores público y privado, que proporcionan asesoría al Secretariado y a la CCA acerca del alcance y dirección de sus esfuerzos; 3) el comité de políticas, más o menos veinte personas expertas en el desarrollo y puesta en práctica de políticas de contaminación de aire, ayudan al Secretariado a identificar los elementos principales de una estrategia de la región en materia de calidad del aire.

3. Iniciativa del alto río San Pedro

Este informe tiene su origen en una petición (SEM-96-004) presentada bajo el artículo 14 ante la Comisión de Cooperación Ambiental. El Secretariado cerró el caso bajo este último artículo por haber sido presentado y resuelto en un juzgado federal de Estados Unidos. Sin embargo, debido a su importancia y a la presentación de una solicitud por parte de los mismos peticionarios,²⁷⁹ este problema se convirtió en un caso para la elaboración de un informe bajo el artículo 13.

El Secretariado formó un grupo asesor con representantes de México y Estados Unidos, debido a que la cuenca del alto río San Pedro se encuen-

²⁷⁹ *Sierra Vista Herald* (1997).

tra en las zonas fronterizas de los dos países. Este grupo comprende miembros de los congresos de los dos países y de las instituciones responsables del ambiente, así como expertos en problemas de agua. El grupo ya presentó su informe a la Comisión de Cooperación Ambiental, en el cual se reconoce la importancia de la cuenca del alto río San Pedro, y se dan una serie de recomendaciones que intentan preservar esta zona en los dos lados de la frontera. Las recomendaciones del grupo asesor contemplan tres rubros generales, dentro de los cuales se encuentran las siguientes recomendaciones específicas:

A. Conservación del agua, recolección y reducciones en el consumo, que comprenden, entre otras recomendaciones:

- Realizar un estudio minucioso acerca de la recarga al acuífero de la zona con el fin de evaluar su eficacia, y si ésta es beneficiosa, poner en marcha iniciativas de recarga en la cuenca.
- Alentar la suspensión de la irrigación agrícola en la cuenca, entre México y la frontera norte de la ZNCRSP, y convertirlas en pastizales sin riego o reservas de flora y fauna silvestres.
- Crear un mecanismo para restringir la sobreexplotación continua de las aguas subterráneas, como lo sería un tope para la extracción de agua. El grupo asesor recomienda que sean los interesados locales quienes determinen el instrumento más eficaz.
- Se reconocen los esfuerzos del Fuerte Huachuca en la reducción del consumo del agua desde 1991, y el grupo considera que el Fuerte desempeña un papel de liderazgo en la búsqueda de soluciones a este problema.
- Considera el grupo asesor que la Comisión Empresarial de Arizona no reconoce la importancia de la conservación del agua al establecer las cuotas de las compañías privadas de agua, y se deben evaluar también otras leyes estatales que obstaculizan los esfuerzos de conservación.
- Se recomienda también que las autoridades estatales y locales consideren y fomenten las medidas de conservación e incremento de los niveles de agua emprendidas por individuos y empresas, entre los que se encuentran el uso de aparatos electrodomésticos y regaderas de bajo consumo de agua, sistemas de

riego más eficientes, y plantas xerófilas en áreas verdes. Se alientan las iniciativas de este tipo que ha iniciado el Grupo de Trabajo Conjunto de las Ciudades y Condados de San Pedro.

- Se deben implementar iniciativas educativas para fomentar la conservación del agua, como el programa de participación múltiple Water Wise.
- El estado deberá proponer iniciativas para adquirir y retirar los derechos de explotación de las tierras estatales de la subcuenca de Sierra Vista.
- Se debe dar apoyo a propietarios y arrendatarios de los pastizales de la cuenca a fin de que construyan estructuras para captar los escurrimientos pluviales para infiltración en el acuífero.
- En México, antes de elaborar recomendaciones, se debe comprender mejor el régimen hidrológico del tramo mexicano de la cuenca del río San Pedro; por ejemplo: la extensión de la agricultura de riego y su impacto en el río, los efectos que tienen en el sistema ribereño, las alteraciones en la vegetación de las tierras altas, y el impacto del bombeo de agua subterránea en las minas de Cananea y su posible reciclaje.

B. Consideraciones institucionales, en las que el grupo asesor propone enfoques innovadores para el manejo del agua. Entre las recomendaciones del grupo se encuentran:

- a) La revisión de leyes y reglamentos acerca del manejo del agua que no favorezcan su conservación, y en consecuencia al desarrollo sustentable y la conservación del ecosistema; se exhorta tanto a la Comisión de Cooperación Ambiental como a la Comisión de Límites y Aguas y a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza a que continúen apoyando a los habitantes de la cuenca y a sus entidades gubernamentales en la conservación de la cuenca; integrar un grupo binacional para el manejo del agua que tome en cuenta los requisitos de un manejo eficaz integral de toda la cuenca;
- b) Para Estados Unidos, el grupo asesor recomienda una alianza entre los líderes locales públicos y privados para poner en marcha las actividades identificadas en la investigación inicial de la Comisión de Cooperación Ambiental y en el informe del equipo

- de expertos que se ha llevado a cabo a propuesta del Secretariado. Además, el informe final propone aprovechar las fuentes de financiamiento federales y locales, así como las privadas;
- c) Para México, se propone un proceso de consulta abierto a fin de obtener información e iniciativas a futuro, además de que se recomienda tomar en cuenta la propuesta ya creada por el Centro Biológico de Sonora y adoptada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Además, propone el informe que la CCA contribuya con el gobierno de México para contribuir al desarrollo de la cuenca hidrográfica, en particular en lo que se refiere a educación ambiental, realización de talleres y sesiones de información.
- C. El grupo asesor considera que, independientemente de la aplicación de las medidas recomendadas para la conservación de la cuenca, se deben realizar investigaciones y monitoreo acerca del problema, con el fin de que la información de que dispongan los responsables de las políticas sea lo más completa posible.²⁸⁰

Las conclusiones y recomendaciones finales del grupo asesor al problema ambiental del uso y manejo del agua de la cuenca del río San Pedro, localizado en una zona desértica de la frontera entre México y Estados Unidos, suponen una relación dinámica y abierta entre las instituciones responsables del ambiente a nivel local y estatal y la población de la zona de la cuenca; consideran el uso de tecnologías que eficienticen el uso de agua, cambios en las actividades económicas de la región a fin de conservar el recurso, mayor información y educación ambiental sobre el problema y un reconocimiento de que el agua es un recurso escaso en la región.

El informe del río San Pedro y el caso de la Presa de Silva han tenido un desarrollo y conclusiones diferentes de aquellos casos presentados bajo el artículo 14. En primer lugar, el considerar y evaluar un problema ambiental bajo el artículo 13 tiene una mecánica y consecuencias muy diferentes de las peticiones presentadas bajo el artículo 14. En este primer caso la atención está centrada en un *problema ambiental*; en el artículo 14 la atención está centrada en el *cumplimiento* de la legislación ambiental,

²⁸⁰ Véase Informe del Grupo Asesor de la Iniciativa del Alto Río San Pedro. Página web de la CCA: www.cec.org

dos cosas que, aunque relacionadas entre sí, son diferentes, ya que el centrar una controversia en el cumplimiento de la legislación ambiental genera una mutua desconfianza entre los grupos que presentan la petición, el gobierno de la parte demandada y el mismo Secretariado de la CCA.

En segundo lugar, a consecuencia de este primer punto puede existir menor tensión y conflicto entre la Comisión de Cooperación Ambiental, concretamente el Secretariado, y las autoridades ambientales de las partes demandadas. Tercero, como puede observarse en el caso de la Presa de Silva, y con mayor razón el de la cuenca del alto río San Pedro, este tipo de informes tienen como objetivo fortalecer la cooperación y entendimiento de los problemas ambientales y de su solución entre autoridades y público de los tres países, al contrario de lo que ocurre con las peticiones presentadas bajo los artículos 14 y 15, que intentan solucionar una controversia de *aplicación de la legislación ambiental*, o las controversias que relacionan la pauta persistente de omisión en la aplicación ambiental con la suspensión de beneficios del TLCAN.

VII. CONSULTAS Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS BAJO EL ARTÍCULO 22

El Acuerdo de Cooperación Ambiental, en su parte 5, contiene las disposiciones relativas a la resolución formal de las controversias ambientales entre las partes, que siguen los lineamientos del TLCAN para la solución de controversias, y que consideran la creación de paneles arbitrales. El mecanismo de solución de controversias contemplado en los artículos 22 a 36 es el que se refiere a aquel tipo de controversias donde puede considerarse que una de las partes tiene una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, que da lugar a sanciones económicas o comerciales. Este mecanismo es también el único en el ACAAN que relaciona a la protección ambiental, en este caso la aplicación de la legislación ambiental, con sanciones comerciales que significan la suspensión de los beneficios comerciales del TLCAN. A diferencia de las peticiones bajo el artículo 14, las cuales son presentadas por individuos o grupos sin relación con los gobiernos, en este caso sólo los gobiernos de las partes pueden iniciar una controversia, al señalar a otra parte como objeto de incumplimiento persistente de la legislación ambiental.

Una controversia dentro de este mecanismo sólo puede iniciarse cuando se relaciona con un problema de este tipo en lugares de trabajo, compañías o sectores que producen bienes y servicios que se comercian entre las partes, o que compiten, en el país origen de la disputa, con bienes y servicios provenientes de otras de las partes.²⁸¹ Aunque este mecanismo se diseñó siguiendo el modelo del TLCAN, a diferencia de las disposiciones de éste, y del Código *Antidumping* del GATT, no se requiere *probar* el daño que se causa debido a la pauta persistente de omisión en la aplicación de la legislación ambiental, sino el potencial de tal daño.²⁸²

El mecanismo propone un largo proceso antes de que la parte acusada pueda ser objeto de sanciones comerciales por el incumplimiento de su legislación ambiental, y se dispone la creación de paneles arbitrales para la solución de las controversias. El artículo 23 del Acuerdo dispone que si las partes no logran resolver un asunto conforme el artículo 22, cualquiera de las partes podrá solicitar por escrito una sesión extraordinaria del Consejo, el cual buscará una solución de la controversia. Si en un plazo de sesenta días el Consejo no la resuelve, se integrará un panel arbitral mediante el voto de las dos terceras partes del Consejo, si la alegada pauta persistente de omisión de la aplicación de la legislación ambiental se refiere a empresas o centros de trabajo que produzcan bienes o servicios que se comercien y compitan entre los tres países. El panel se integrará por cinco miembros elegidos de la lista de panelistas prevista, el cual dará un informe preliminar a los 180 días de haberse conformado, en el cual dará sus conclusiones y su determinación sobre la existencia o no de una pauta persistente de omisión de la aplicación de la legislación ambiental. Antes de la presentación del informe final por los panelistas, las partes podrán hacer observaciones al panel, el cual presentará un informe final en un plazo de sesenta días a partir de la presentación del informe preliminar.

Si el panel determina que la parte ha incurrido en una pauta persistente de incumplimiento de la legislación ambiental y además no esté cumpliendo con el plan de acción que la parte misma ha propuesto, como lo prevé el artículo 34, entonces podrá ser objeto de sanciones monetarias, y si no cumple con éstas dentro de los 180 días posteriores a que el panel se las haya impuesto se le suspenderán los beneficios del TLCAN, como se prevé en el anexo 36 del Acuerdo.

²⁸¹ Véase Marc Johnson, Pierre y Beaulieu, André, *op. cit.*

²⁸² *Idem.*

Este mecanismo dispone un largo proceso de negociación y trabajo de los paneles arbitrales antes de que se impongan sanciones monetarias o comerciales a la parte demandada. Sin duda este largo proceso fue una acción intencional de los gobiernos de los países al negociar el Acuerdo, debido a que es uno de los gobiernos el que en este caso puede reclamar que el gobierno de otra parte, es decir, el socio, está incurriendo en una *pauta persistente* de omisión en la aplicación de su legislación ambiental. Por otra parte, las disposiciones de este mecanismo, al condicionar la relación entre daño ambiental y comercio para presentar una resolución de controversias, podrían ser irrelevantes, ya que el propósito implícito del acuerdo es la protección del ambiente, y contradice el mecanismo para la presentación de peticiones bajo el artículo 14, donde *no* se requiere una conexión entre la aplicación efectiva de la legislación ambiental y el comercio entre las partes. La utilización de este mecanismo no necesariamente puede llevar a una mejor aplicación de la legislación ambiental, ya que sólo la legislación ambiental que se relacione con la producción de bienes que se comercien entre las partes puede ser motivo de una controversia, y por tanto es posible que un país tienda a reforzar la aplicación de su legislación ambiental en esos casos, descuidando problemas más importantes.²⁸³

Este mecanismo todavía no ha sido probado, y debido a sus disposiciones no es probable que se pruebe fácilmente, ya que implicaría un ataque directo del gobierno de un país al gobierno del otro.

VIII. EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS AMBIENTALES

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte tiene tres mecanismos o disposiciones para la presentación, discusión y resolución de los problemas ambientales dentro del Secretariado de la CCA entre los países miembros. De los tres mecanismos o disposiciones del Acuerdo, dos de éstos, las peticiones presentadas bajo el artículo 14 y la resolución de controversias que se inicia en el artículo 22 y continúa hasta el 36, y que son la expresión final de la negociación entre grupos ambientales y autoridades, se refieren concretamente a problemas de tipo contencioso relacionados con la aplicación de la legislación ambiental, es decir, a la con-

²⁸³ *Ibidem*, pp. 180 y 181.

ducta de los gobiernos de las partes respecto de la protección ambiental que ellos mismos han impuesto, y cuyo objetivo es la *aplicación efectiva* de la legislación ambiental por parte de los países miembros. Por el contrario, los informes elaborados bajo el artículo 13 se enfocan a la cooperación ambiental entre las partes, y a la posible asistencia técnica y financiera entre los países miembros.

El mecanismo formal de resolución de controversias que se inicia en el artículo 22, por su parte, no ha sido probado todavía. Al considerar las disposiciones de este mecanismo, es difícil prever que la presentación de controversias y su resolución pueda lograr una mayor protección ambiental, sea por medio del proceso de consultas o por la imposición de multas y la cancelación de beneficios del TLCAN. En primer lugar, el proceso requiere que el gobierno de una parte acuse al gobierno de otra parte de incurrir en una omisión *persistente* de la aplicación de la legislación ambiental, definida ésta conforme al artículo 45 del acuerdo, con el criterio preciso y legalista de ha seguido la CCA y el Secretariado, y tomando en cuenta las decisiones de *buena fe* de una parte para definir y establecer sus prioridades en la aplicación de la legislación ambiental.

En segundo lugar, son los gobiernos de las partes los responsables de presentar una controversia de este tipo, lo que puede originar una politización del problema, además de que sólo tiene que presentarse el daño *potencial* que esta pauta persistente de omisión en la aplicación de la legislación ambiental cause a los mismos bienes producidos por la parte demandante, lo que puede originar confusión al momento de evaluar un problema por parte del Consejo o del panel arbitral. En efecto, dentro del capítulo XIX del TLCAN, por ejemplo, se tiene que probar el daño o la amenaza de daño causado o que puede ocasionar tanto el *dumping* o las subvenciones estatales; por contrario, en el caso del Acuerdo Ambiental no queda claro si este alegato de omisión en la aplicación de la legislación ambiental realmente cause una ventaja desigual a la parte que en ello incurre.

En tercer lugar, los castigos que se imponen a una parte por esta conducta *podrían no conducir* a un mayor cumplimiento de la legislación ambiental. El castigo por esta conducta son multas y la cancelación de los beneficios del Tratado de Libre Comercio, salvo en el caso de Canadá, donde se imponen multas impuestas por una corte federal, al suspender los beneficios del TLCAN; es decir, al cancelar las exportaciones del bien en cuestión o al imponer multas se pueden restringir los recursos de un go-

bierno, mismos que pueden ser dedicados a la protección ambiental. Finalmente, si el objetivo final e implícito del acuerdo es lograr una mayor protección ambiental, la coerción que se ejerza mediante esta resolución de controversias sobre una de las partes para lograr una mejor aplicación de su legislación ambiental, en lo que se refiere a la producción de los bienes o servicios objeto de la disputa, puede llevar a la parte a dedicar la mayor parte de sus esfuerzos a la aplicación de leyes y reglamentos ambientales que se relacionen con estos productos, olvidando o dejando a un lado problemas ambientales tal vez más importantes y prioritarios.

El artículo 13, como se ha dicho, dispone que el Secretariado de la CCA puede elaborar informes sobre algún problema ambiental. Los dos problemas presentados a la fecha bajo este artículo, que tuvieron su origen en una solicitud de particulares y grupos ambientales, son el caso de la Presa de Silva y el del alto río San Pedro. Aunque el origen de estos informes no se encuentra en los artículos “contenciosos” del Acuerdo, sí dieron lugar a debates y posiciones políticas respecto de la protección ambiental en México y Estados Unidos, lo que puede probar la sensibilidad política de las autoridades ambientales de las partes hacia la discusión de problemas ambientales dentro del Acuerdo y la Comisión. Por otra parte, para la *protección ambiental* en sí misma, estos dos casos parecen haber sido exitosos. El caso de la Presa de Silva dio lugar a apoyo financiero y técnico para México, a la limpieza de la presa misma y a la declaración del lugar como zona protegida.

En el caso del río San Pedro, el informe del grupo evaluador propuso una mayor apertura y participación para las comunidades de la región en la toma de decisiones acerca de la protección de la cuenca, y una participación transfronteriza con México tanto en la conformación del grupo como en la toma de decisiones de la política ambiental de la región.

Los resultados que se tuvieron en el caso de la Presa de Silva dan un saldo positivo de las actividades generadas por los informes bajo el artículo 13 del Acuerdo.

Independientemente de la controversia motivada por las causas de la muerte de las aves acuáticas, la intervención de la CCA y la presentación del informe dieron lugar a una serie de medidas técnicas, financieras e incluso legales para la remediación ambiental de la presa, que posiblemente no se hubieran tenido sin la intervención ante la CCA de los grupos ambientales que pidieron la elaboración del informe, y sin la cooperación

que se generó entre los países miembros dentro de la CCA, que resultó en acciones tales como la ayuda financiera a México y el declarar el lugar “zona protegida”. En el caso de la cuenca del alto río San Pedro, el informe del grupo asesor promueve la participación de la población de la región en las decisiones que se sigan respecto al desarrollo económico y crecimiento de población de la región, y las acciones políticas para proteger la cuenca; una mayor difusión de la información ambiental y promover la educación ambiental, especialmente entre la población del lado mexicano de la cuenca. En los dos casos, el “espíritu” del Acuerdo en materia de cooperación ambiental y de participación ciudadana está presente en los informes del Secretariado. El informe acerca de las rutas de contaminantes en América del Norte parece encaminado a proporcionar información que sirva como base para la toma de decisiones en la política ambiental de los países miembros.

El análisis de los casos de la Presa de Silva y de la cuenca del Río San Pedro nos llevan a hacer una evaluación positiva del funcionamiento de los informes que elabora el Secretariado bajo el artículo 13, y del desempeño de la CCA y del Secretariado. El mecanismo parece exitoso y eficiente, ya que promueve la cooperación en materia ambiental entre las partes, la participación del público, la asesoría y ayuda a las autoridades responsables del ambiente, como lo señaló Víctor Lichtinger, y está enfocado únicamente a la protección del ambiente. En los dos casos, el impacto que tuvieron sobre las autoridades ambientales de México y Estados Unidos fue positivo para la protección ambiental.

En Estados Unidos, de acuerdo con el informe del grupo asesor, hay una mayor sensibilidad de las autoridades locales y del ejército de Estados Unidos hacia el problema; en el caso de México, el gobierno declaró a la región de la Presa de Silva zona protegida, y se promovió el tratamiento de aguas residuales en la ciudad de León, Guanajuato. El saldo, en general positivo de estos casos, tiene su causa en el espíritu y los objetivos explícitos de este mecanismo, que promueven la protección ambiental a partir de la cooperación técnica, financiera e institucional entre las partes, y en donde el Secretariado aparece como un promotor de esta cooperación. Sin embargo, aún en estos casos donde es claro que lo que se persigue es la protección y la cooperación ambiental, la intervención de la CCA puede ser incómoda para las instituciones y funcionarios responsables del ambiente en un país.

Las peticiones que se someten al Secretariado de la CCA bajo el artículo 14 tocan el tema fundamental de la negociación y aprobación del Acuerdo de Cooperación Ambiental: la efectiva aplicación de la legislación ambiental. La conducta del Secretariado al analizar las 35 peticiones que se han presentado a la Comisión bajo el artículo 14 ha sido muy consistente desde 1995 con los directores ejecutivos que ha tenido. El Secretariado ha analizado estas peticiones con un estricto apego a lo que dispone el Acuerdo, lo que ha resultado en decisiones e interpretaciones muy precisas del ACAAN, que dejan fuera las acciones legislativas de un gobierno al aprobar o enmendar cualquier ley o reglamento relacionado con el ambiente, aunque, por supuesto, sí considera la aplicación de la ley por parte de los responsables de aplicarla, los funcionarios administrativos. A la fecha, México y Canadá han sido cada uno objeto de diecisiete y trece peticiones, respectivamente, y Estados Unidos ha sido objeto de ocho.

En el caso de Estados Unidos, el Secretariado rechazó tres de ellas (SEM-95-001, SEM-95-002 y SEM-98-003), por referirse a disposiciones de la legislación ambiental, o a disposiciones legales que inciden en la legislación ambiental, aprobadas por el Congreso de ese país, que no se ajustan a la definición de *aplicación de la legislación ambiental* del artículo 5o. del Acuerdo. En el caso de la SEM-96-004, que se refiere a la ampliación del Fuerte Huachuca y a la manifestación de impacto ambiental que presentó el ejército de Estados Unidos, sí se pidió una respuesta a la Agencia de Protección Ambiental. Debido a que el problema planteado en la petición ya había sido resuelto en una corte federal en contra de los peticionarios, no se siguió su evaluación dentro del Secretariado; sin embargo, por ser un problema ambiental importante se convirtió en un informe bajo el artículo 13. Dos peticiones se enfocan a las características y disposiciones de la legislación ambiental, a su bondad o no en relación con la protección ambiental, o a problemas de aplicación de la legislación ambiental que apenas están en proyecto, como la petición que se refiere a la Bahía de Jamaica. Otras dos de ellas (SEM-99-001, Methanex y SEM-00-002, Neste Canadá), sí se refieren a problemas de aplicación de la legislación ambiental, pero no fueron aceptadas por el Secretariado, ya que, de acuerdo con la respuesta que dio Estados Unidos, los argumentos objeto de la petición se encontraban también en un proceso arbitral iniciado por Canadá contra Estados Unidos bajo el capítulo XI del TLCAN.

Sin embargo, Estados Unidos ya es objeto de un expediente de hechos con el caso SEM-99-002, Aves Migratorias. El Secretariado encontró que en vista de los argumentos presentados en la petición y de la respuesta de la parte, el caso ameritaba la elaboración de un expediente de hechos. Esta decisión del Secretariado sin duda es importante para el buen funcionamiento de este mecanismo, ya que Estados Unidos, el país con más poder político y económico de los miembros del ACAAN, fue objeto, finalmente, y a casi ocho años de vida del Acuerdo, de un expediente de hechos bajo los artículos 14 y 15.

En el caso de cuatro de las peticiones de Estados Unidos, los argumentos usados por los peticionarios pueden ser reflejo de dos situaciones: 1) los grupos ambientales de Estados Unidos siguen considerando que el Acuerdo de Cooperación Ambiental debe ir *más allá* de lo aprobado, debe poder influir para que una parte *mejore* su legislación ambiental; 2) en Estados Unidos el público, grupos ambientales y particulares tienen más recursos judiciales y administrativos para poder demandar a las autoridades responsables en el gobierno de la política ambiental, por omisiones o faltas en la aplicación de la legislación ambiental. Es común que la Agencia de Protección Ambiental tenga demandas de tipo judicial. Independientemente de las resoluciones del Secretariado y de que la autoridad ambiental de Estados Unidos ha sido la que ha tenido menor *desgaste* de las tres partes, el tipo de problemas ambientales planteados en las peticiones tiene gran importancia: aprobación de disposiciones legales que reducen el presupuesto para aplicar la legislación ambiental o impiden su aplicación, sobreexplotación de un acuífero en una zona desértica, contaminación del aire por incineradores que lleva a una contaminación del agua de los Grandes Lagos y muerte de aves migratorias debida a actividades forestales en todo el territorio de Estados Unidos.

Las diecisiete peticiones que se refieren a México presentan otro panorama. Todas las peticiones, con la excepción de la petición SEM-98-002 de Héctor Gregorio Ortiz Martínez, rechazada por el Secretariado porque planteaba una controversia comercial en materia forestal basada en la Ley Forestal y la Ley del Procedimiento Administrativo, que no se definen como legislación ambiental por el artículo 14 y el artículo 45(2)(b) del Acuerdo, presentan problemas relacionados con la aplicación de la legislación ambiental, aunque seis de ellas fueron rechazadas por el Secretariado por no cumplir las peticiones con los requisitos del artículo 14 del

ACAAN. Las once peticiones restantes sí fueron aceptadas, ya que argumentan supuestos problemas derivados de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, aunque dos de estos casos fueron cerrados al satisfacer la respuesta de la parte la controversia acerca de la aplicación de la legislación ambiental.

Después del caso Cozumel, presentado en enero de 1996, las numerosas peticiones que se han presentado revelan un fortalecimiento de los grupos ambientales mexicanos, una mayor confianza al utilizar este mecanismo, un apego estricto a las disposiciones del Acuerdo por parte de los peticionarios al presentar una petición, y una percepción dentro de México de la Comisión y del Secretariado como una instancia “superior” o “última” para dirimir y resolver un problema. Esto no quiere decir necesariamente que en México existan más problemas para la aplicación efectiva de la legislación ambiental, sino que los grupos ambientales mexicanos han utilizado con más éxito este mecanismo que los de Estados Unidos o Canadá al someter controversias por la aplicación de la legislación ambiental, y además que en México los recursos internos a los que los ciudadanos y grupos ambientales pueden acudir para demandar la conducta de las autoridades responsables del ambiente, o son escasos, o no son de fácil acceso para la población en general, y no existe una “cultura de litigio” extendida, como en Canadá y en Estados Unidos.

De los dos casos de los cuales se ha elaborado un expediente de hechos, el caso del muelle de cruceros de Cozumel fue el primero del cual se elaboró un expediente de hechos, y dio lugar a un intenso debate acerca de la aplicación de la legislación ambiental en este país, a una politización del problema y de la relación entre la Comisión de Cooperación Ambiental y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y sentó un precedente para la evaluación del trabajo de la CCA, del Secretariado, y de la colaboración entre ésta y las autoridades ambientales de Canadá, México y Estados Unidos. Sin embargo, la petición dejó un cierto saldo positivo, ya que aunque la construcción del muelle no se detuvo, no se construyó el proyecto integral que se había planeado, se reformó la ley en lo que se refiere a manifestaciones de impacto ambiental y se consideró el arrecife coralino de Cozumel como área natural protegida.

Esta petición abrió una caja de Pandora respecto de la construcción de este muelle, de las prioridades que dentro de la actividad turística misma se debían tener en Cozumel, y de la conducta de la autoridad ambiental de México, conducta que fue una de las razones de la negociación y la apro-

bación del Acuerdo, ya que este caso parece haber confirmado las acusaciones de los problemas sobre la aplicación de la legislación ambiental en México.

Por su parte, el caso SEM-98-007, Metales y Derivados, del cual también se hizo un expediente de hechos, presenta un caso muy concreto de supuestos problemas en la aplicación de la legislación ambiental. En este caso, las razones que dio el Secretariado para elaborar el expediente de hechos, y las razones mismas que expone en este documento, se refieren tanto a problemas de aplicación de la legislación ambiental en lo que toca a la remediación del sitio como a los supuestos problemas de salud argumentados por los peticionarios, el Secretariado no tomó en cuenta, por no ser legislación ambiental, los argumentos de los peticionarios relativos al Código Penal federal y los que se refieren a los procesos de extradición. El expediente de hechos intenta clarificar estos problemas proveyendo información acerca de la contaminación provocada por la empresa, las acciones que ha tomado la autoridad para remediar el sitio y la supuesta afectación a la salud provocada por los residuos peligrosos, y de esta manera bajar la intensidad política del debate de este caso.

De los restantes siete casos donde la parte demandada es México, la situación es la siguiente. El caso SEM-01-001, Cytrar II, fue aceptado por el Secretariado, el cual recomendó la elaboración de un expediente de hechos, aunque el Consejo Ministerial votó por no elaborarlo y el caso fue cerrado. La petición que se refiere al Río Magdalena, SEM-96-002 presentó un problema ambiental importante: la contaminación y tratamiento de aguas residuales en México y los recursos económicos dedicados a este problema. En la actualidad el Secretariado está elaborando un expediente de hechos de este caso. El caso SEM-97-007, Lago de Chapala, presentado por el Instituto de Derecho Ambiental, alegaba incumplimiento de la legislación ambiental, concretamente por la forma como se dio el trámite a la denuncia popular presentada por los peticionarios en la Procuraduría Federal de Protección Ambiental; fue cerrado por el Secretariado debido a razones procesales; lo mismo ocurrió con el caso SEM-98-001, Guadalajara, presentada por esta misma organización. En el caso SEM-98-006, Aquanova, los peticionarios alegan omisiones en la aplicación de nueve artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, seis artículos de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento y las normas oficiales NOM-059- ECOL-1994 y NOM-062- ECOL-1994, en particular por la forma en que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha impuesto

multas y aplicado estas leyes en el caso de la empresa camaronícola de acuacultura Aquanova. El Secretariado consideró que este caso ameritaba un expediente de hechos, el cual está en proceso de elaboración.

Los casos SEM-00-005 Molymex II y SEM-00-006 Tarahumara merecieron también, de acuerdo con el Secretariado, la elaboración de un expediente de hechos, los cuales están en proceso de elaboración por parte del Secretariado. El caso SEM-02-003, Proyecto El Boludo, se encuentra en el proceso de revisión de la respuesta de la parte, y el caso SEM-03-002, Home Port Xcaret, se encuentra aún en revisión preliminar de la petición por parte del Secretariado.

Los problemas ambientales planteados en estas peticiones son indicadores de los problemas ambientales del país: contaminación del agua e insuficiente tratamiento de las aguas residuales, problemas ambientales serios de la cuenca del lago de Chapala, actividades económicas, como la acuacultura, que no siempre cumplen con las disposiciones legales, problemas relativos a la ubicación y funcionamiento de los depósitos de residuos tóxicos y peligrosos, y una cultura ambiental débil al no considerar importante el castigo penal por violaciones a la legislación ambiental.

Las peticiones que se refieren a Canadá dan un panorama mixto de lo que persiguen los peticionarios. Dos de ellas, la SEM-96-002 y la SEM-96-003, fueron rechazadas por el Secretariado por estar pendientes de juicio en cortes canadienses los mismos problemas o problemas muy similares a los presentados en la petición, lo que está previsto en el artículo 14. Una de ellas fue rechazada por improcedente, al referirse a la supuesta obligatoriedad de Canadá de aprobar legislación ambiental que incluya las disposiciones de la Convención de la Diversidad Biológica discutida y aprobada en la ONU, lo que la coloca en la misma situación que la petición presentada contra Estados Unidos acerca de la contaminación de aire de los Grandes Lagos. La petición SEM-97-004 fue rechazada, ya que no presenta pruebas o indicios de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, debido a que la ley base del argumento ya no está en vigor. Cinco peticiones ameritaron, a juicio del Secretariado, la elaboración de un expediente de hechos. El caso SEM-97-006, Río Oldman II, del cual, después de haberse aplazado la elaboración del expediente de hechos, se encuentra ya en este proceso; el caso SEM-98-004, B. C. Mining, del cual ya se está elaborando el expediente de hechos; el caso SEM-00-004, Tala en B. C. se encuentra también en el proceso de elaboración del expediente de hechos; en el caso SEM-02-001, Explotación

Forestal en Ontario, el Secretariado recomendó al Consejo Ministerial la elaboración de un expediente de hechos y se espera la respuesta del Consejo. Por último, en el caso SEM-97-001, B. C. Hydro, el expediente de hechos está terminado, y se dio a conocer al público en junio de 2000. Otros dos casos están todavía en revisión: el caso SEM-02- 003, Pulpa y Papel, el Secretariado recibió una respuesta de la parte afectada, y está analizando si se amerita elaborar un expediente de hechos, y en el caso SEM-03-001, Ontario Power Generation, la petición se encuentra en una primera revisión por parte del Secretariado.

Canadá ha sido la única parte demandada donde los peticionarios alegan, en dos de las peticiones, distorsiones en el comercio internacional debidas a omisiones en la aplicación de la legislación ambiental, y la mayoría de los problemas planteados en estas peticiones sí se relacionan con actividades económicas importantes para este país, como la minería, la cría de ganado porcino en Québec, la exportación de energía eléctrica a Estados Unidos, la pesca en el Atlántico y del salmón en el Pacífico, y sí son problemas ambientales de gran importancia para Canadá.

Las treinta y ocho peticiones que se han presentado bajo el artículo 14, excepto una de México, tienen como interés principal por parte de los peticionarios, la protección del ambiente por medio de la aplicación de la legislación ambiental, es decir, si se respeta el espíritu del Acuerdo respecto de la protección ambiental y el no hostigamiento a una industria o actividad económica. Aunque en dos de ellas se mencionan las ventajas de Canadá en el comercio internacional por no cumplir con la legislación ambiental (*“dumping ecológico”*), no parece existir un hostigamiento a las actividades económicas relacionadas con los argumentos de las peticiones.

Los siguientes cuadros resumen el estado actual del total de peticiones que se han presentado ante el Secretariado hasta noviembre de 2003. De un total de treinta y ocho casos presentados desde 1995 en cerca de nueve años, trece corresponden a Canadá, diecisiete a México y ocho a Estados Unidos. Lo primero que resalta de estos números es su brevedad. Dado el debate que se dio a raíz de la firma del TLCAN, podría pensarse que el crecimiento comercial de inversión y de actividad económica, como lo argumentaban algunos grupos ambientales, llevaría a mayores problemas de contaminación ambiental, sobre todo en el caso de México. Si bien México ha sido objeto de un mayor número de casos (un 42%), el número absoluto de ellos no parece indicar que México se haya convertido en un pa-

raíso de contaminación. Al contrario, dadas las acciones que se han tomado por parte de las autoridades ambientales a raíz de las peticiones presentadas, más bien los casos presentados pudieran haber fortalecido la aplicación de la legislación ambiental. Al menos, los casos presentados por las peticiones, en el caso de México, son reflejo de los problemas ambientales de México existentes antes de la firma del TLCAN.

CUADRO 1
TOTAL DE CASOS O PETICIONES

| | <i>Activos¹</i> | <i>Cerrados²</i> | <i>Expediente de hechos³</i> | <i>Total</i> |
|----------------|----------------------------|-----------------------------|---|--------------|
| Canadá | 6 | 6 | 1 | 13 |
| México | 6 | 9 | 2 | 17 |
| Estados Unidos | — | 7 | 1 | 8 |
| <i>Total</i> | 12 | 22 | 4 | 38 |

FUENTE: Página web de la Comisión de Cooperación Ambiental.

¹ Casos o peticiones que se encuentran en revisión, o de las cuales se está elaborando un expediente de hechos.

² Casos cerrados de los que no se hizo un expediente de hechos.

³ Expediente de hechos ya terminado.

CUADRO 2

PETICIONES O CASOS CERRADOS

| | <i>Rechazado bajo el artículo 14¹</i> | <i>Cerrado bajo el artículo 15²</i> | <i>Se cerró la petición³</i> | <i>No se hizo un expediente de hechos⁴</i> | <i>Expediente de hechos terminado⁵</i> | <i>Total</i> |
|----------------|--|--|---|---|---|--------------|
| Canadá | 5 | — | — | 1 | 1 | 7 |
| México | 6 | 2 | — | 1 | 2 | 11 |
| Estados Unidos | 4 | 2 | 1 | — | 1 | 8 |
| <i>Total</i> | 15 | 4 | 1 | 2 | 4 | 26 |

FUENTE: Página web de la Comisión de Cooperación Ambiental.

¹ Las peticiones no cumplieron con las disposiciones del artículo 14 del ACAAN.

² Las peticiones cumplieron con los requisitos del artículo 14 del ACAAN, pero no se hizo un expediente de hechos porque la respuesta de la parte aclaraba el problema.

³ Se hizo un informe bajo el artículo 13 del ACAAN acerca del problema planteado en la petición.

⁴ Pese a que el Secretariado recomendó elaborar un expediente de hechos para estos casos, el Consejo Ministerial votó en el sentido de no hacerlo (Granjas Porcícolas de Québec y Cytrar II).

⁵ Expedientes de hechos ya terminados.

CUADRO 3

PETICIONES O CASOS ACTIVOS

| | <i>Revisión de la petición</i> ¹ | <i>En estudio la respuesta de la parte</i> ² | <i>Se recomendó expediente de los hechos</i> ³ | <i>Expediente de los hechos en elaboración</i> ⁴ | Total |
|----------------|---|---|---|---|-------|
| Canadá | 1 | 1 | 1 | 3 | 6 |
| México | 1 | 1 | 1 | 3 | 6 |
| Estados Unidos | — | — | — | — | — |
| <i>Total</i> | 2 | 2 | 2 | 6 | 12 |

FUENTE: Página web de la Comisión de Cooperación Ambiental.

¹ El caso se encuentra en su primera etapa, revisión de la petición para saber si cumple con los requisitos del artículo 14 del ACAAN.

² La petición cumplió con los requisitos del ACAAN y se está analizando la respuesta de la parte.

³ El Secretariado recomendó hacer un expediente de hechos.

⁴ El Secretariado está ya elaborando un expediente de hechos de estos casos.

Por su parte, el Secretariado ha actuado en forma muy consistente al analizar las treinta y ocho peticiones, se ha limitado a una actuación legalista y precisa en su análisis, y, en lo que perece en los últimos años, ha estudiado minuciosamente los casos y ha decidido sobre ellos en forma racional, legal y muy precisa.

Los resultados que hasta ahora se han tenido en las controversias presentadas bajo el artículo 14 tienen su origen en los problemas de discusión, negociación y aprobación del Acuerdo de Cooperación Ambiental. La preocupación, sin duda legítima, de los grupos ambientales en la efectiva aplicación de la legislación ambiental y en la protección del ambiente, y la preocupación de los gobiernos de las partes de no ceder a estos grupos o a alguna de las partes su independencia en política ambiental, dio como resultado un novedoso mecanismo de tipo contencioso, que no fue lo suficientemente evaluado y analizado durante la negociación, y que no cumplió ni con las expectativas de los grupos ambientales ni con lo que los gobiernos de las partes deseaban aprobar. El resultado de las controversias de este mecanismo ha sido una politización de los problemas plantea-

dos en las peticiones, ha puesto en aprietos a los gobiernos de las partes demandadas, y no ha llevado a una mayor protección ambiental. Las discusiones y el debate acerca de la conducta de los gobiernos de las partes respecto de la aplicación de la legislación ambiental no parecen ser el mecanismo adecuado para que estos gobiernos apliquen eficazmente su legislación ambiental y protejan de esta manera el ambiente.

Las controversias ambientales presentadas bajo el artículo 14 han provocado fuertes reacciones en las autoridades ambientales de las partes, las cuales parecen percibir a la CCA más como enemigo que como una parte de ellas mismas. En Estados Unidos, el país que ha originado el menor número de controversias, el caso del Fuerte Huachuca y la cuenca del Río San Pedro dio lugar a declaraciones negativas por parte de la Agencia de Protección Ambiental, aunque en la iniciativa del alto río San Pedro los gobiernos locales y estatales y el ejército de Estados Unidos mostraron su disposición a cooperar en la preservación de la cuenca. En Canadá, las peticiones provocaron en los gobiernos de Columbia Británica y de Québec una gran sensibilidad, comentarios negativos acerca de la injerencia de la CCA y del Secretariado, y una defensa de las acciones de estos gobiernos. En México, las autoridades ambientales han reaccionado también en forma sensible y negativa, y han defendido, tanto en declaraciones como en las respuestas que han presentado al Secretariado, las acciones del gobierno en materia de protección ambiental. Más aún, en estas respuestas se ha interpretado el artículo 14(2)(c) como “agotar los recursos al alcance de los particulares”, cuando lo que dispone es: “...si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la parte” (derecho y políticas ambientales).

No es de sorprender que las autoridades ambientales de México reaccionen más sensiblemente que las de Canadá y Estados Unidos, además de tener que responder a casi todas las peticiones donde se les demanda por su conducta.

En general, las actuaciones del Secretariado y de la Comisión en la revisión de estas controversias no tienen una imagen positiva en los gobiernos de ninguna de las partes, lo que dificulta la cooperación ambiental dentro de este mecanismo. Además, la labor del Secretariado se hace más difícil por no ser éste lo suficientemente independiente. El Secretariado tiene que actuar dentro de márgenes muy estrechos de maniobra, ya que es el responsable de analizar la conducta de las autoridades ambientales

de las partes en la aplicación de la legislación ambiental y de dar una respuesta objetiva, tiene que mantenerse abierto a la participación de las organizaciones no gubernamentales ambientales, y al mismo tiempo depende de los gobiernos de las partes por su situación respecto del Consejo Ministerial.

El impacto que este mecanismo tiene en la política ambiental de cada país se relaciona también con los recursos que las leyes y autoridades pongan a disposición del público para presentar demandas a las autoridades por incumplimiento de las leyes ambientales. El artículo 14(3)(a) impide al Secretariado analizar una petición si el asunto que argumenta está pendiente de resolución por un “procedimiento judicial o administrativo” (*idem*). Es significativo que el caso planteado por la expansión del Fuerte Huachuca y las dos primeras peticiones de Canadá, rechazadas por el Secretariado, hayan tenido una solución diferente a aquellas donde no hay un procedimiento de este tipo (judicial o administrativo) pendiente de resolución. En el caso de México, el éxito que han tenido los peticionarios al lograr que el Secretariado acepte esas peticiones puede deberse a que este tipo de procedimientos son menos accesibles y tienen menos impacto en la conducta de las autoridades ambientales que en el caso de Canadá y Estados Unidos. Esto daría a estos dos países una ventaja comparativa en la solución de este tipo de controversias, ya que puede ser menor la proporción de casos que se presenten a la CCA al existir procedimientos eficientes de este tipo al interior de estos países. Esta ventaja no se relaciona ni con el poder de un país ni con sus recursos económicos y técnicos que se reflejan en su influencia dentro de la CCA, pero sí puede influir para que México en el largo plazo modifique estos recursos y los adegue a los requisitos del Acuerdo, esto es, que imite los recursos y prácticas que se encuentran en Canadá y Estados Unidos.

¿Qué tipo de reformas podrían llevarse a cabo para facilitar que el ACAAN resultara más efectivo para favorecer la cooperación entre los tres países? En el capítulo final responderemos a esta cuestión.