ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

Elena Ruth GUZMÁN GÓMEZ*

SUMARIO: I. *Antecedentes: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus implicaciones ambientales*. II. *Disposiciones constitucionales en materia de política exterior y celebración de tratados*. III. *El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*. IV. *Los informes del Secretariado de acuerdo con el artículo 13*. V. *Peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (artículo 14)*.

I. ANTECEDENTES: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE Y SUS IMPLICACIONES AMBIENTALES

El comercio mundial ha sido el motor más significante del crecimiento global económico durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Con el paso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte se pretende asegurar que este comercio continúe hasta el siglo XXI.[1] Es así que,

> ...la relación comercio y ambiente ha abierto el debate respecto a los principios en los que se sustenta el actual estilo de desarrollo económico que en las últimas décadas ha imperado en el planeta. El comercio internacional se ha desarrollado sobre las bases de un sistema normativo que atiende a los intereses del intercambio de bienes y servicios, sin tomar en cuenta

* Presidenta de la Academia Mexicana de Derecho Ambiental A. C.

[1] Gantz, David A. *et al*., "North American Free Trade Agreement ("NAFTA") to Become Effective on January 1, 1994", *International Business Transactions*, Special Report, Reid & Priest, noviembre de 1993, p. 1.

> el sustento natural; lo ambiental se está planteando como uno de los puntos que han puesto en entredicho muchos de los principios del intercambio, dándole un mayor valor a la naturaleza y al peligro de su deterioro.[2]

En este contexto y después de cuatro meses de intensas y difíciles negociaciones, los Estados Unidos, México y Canadá concluyeron a mediados de agosto de 1992 el texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual fue firmado el 17 de diciembre de 1992 por los presidentes Bush y Salinas y el primer ministro Mulroney. Su entrada en vigor estuvo programada para el 1o. de enero de 1994, con lo que se establecería un área de libre comercio con más de 365 millones de personas[3] y un producto nacional bruto de 6.5 millones de millones de dólares.[4]

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mejor conocido por sus siglas en español TLCAN, y en inglés NAFTA, es un acuerdo entre México, Canadá y Estados Unidos para facilitar la compra y venta de productos industriales y agrícolas entre los tres países. También se incluyen reglas para regular la compra y venta de los llamados servicios, que son, entre otros, el transporte terrestre, las telecomunicaciones, los servicios profesionales, así como los bancos y compañías aseguradoras.[5]

El TLCAN fue aprobado en México por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993, en Estados Unidos por la Cámara de Representantes el 17 de noviembre y por el Senado el 20 del mismo mes, y en Canadá a mediados de junio del mismo año.[6]

A instancia de los Estados Unidos y debido a las presiones de los grupos ecologistas estadounidenses, las tres partes negociaron acuerdos paralelos sobre los estándares ambientales y laborales, y salvaguardas con-

[2] Carmona Lara, María del Carmen, "El Tratado de Libre Comercio y el ambiente (acuerdos paralelos)", en Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 291-341.

[3] 255 millones de estadounidenses, 27 millones de canadienses y 88 millones de mexicanos. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1991), en Gantz, David, A. *et al*., "Principal features of the NAFTA", *International Business Transactions*, *cit.*, nota 1, p. 1.

[4] 5.67 trillones de dólares para los Estados Unidos, 570 billones para Canadá, y 284 billones para México (Fondo Monetario Internacional), *ibidem*, p. 9.

[5] Véase *¿Qué es el TLC?*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1994, p. 2.

[6] Gantz, David A. *et al*., *op. cit.*, nota 3, p. 9.

tra la oleada de importaciones como resultado de la reducción de tarifas del TLCAN, todo lo cual fue aprobado como parte de un paquete legislativo de Estados Unidos.[7]

El TLCAN plantea un nuevo paradigma: la forma en como se van a desarrollar las relaciones entre comercio y medio ambiente para el siglo XXI, además de que contiene más disposiciones sobre lo ambiental que cualquier acuerdo comercial anterior.[8] Las mismas van desde el Preámbulo del propio Tratado y sus objetivos hasta cuestiones relativas a la solución de controversias en materias específicas como inversión y propiedad intelectual, además de la correspondiente materia ambiental.

La razón por la cual las negociaciones del TLCAN se extendieron para vincular los problemas ambientales y el comercio fue que las organizaciones ecologistas movilizaron a la opinión pública estadounidense, ante el temor hacia el futuro, por la grave contaminación de la frontera norte con México y previendo el traslado de industrias "sucias" de los Estados Unidos hacia México que pudiera generarse con el TLCAN, sobre todo por la supuesta carencia de normas adecuadas o la no exigencia de las mismas. Pensaron que esto haría que las industrias que permanecieran en Estados Unidos presionarían para que este país redujera sus exigencias internas de control ambiental.

Por eso ambos gobiernos, buscando, entre otras cosas, la aprobación del Congreso, se comprometieron a conducir sus políticas hacia un desarrollo sustentable y a aceptar que varios importantes convenios ambientales a nivel internacional prevalecieran sobre las disposiciones del TLCAN. Además, convinieron en que cada país determine el nivel de protección que considere adecuado para cuidar la salud de sus habitantes y su medio ambiente con el propósito de atraer inversiones, y demuestre que su posición en una controversia comercial en relación con las normas ambientales es la correcta.[9]

[7] *Ibidem*, p. 2.

[8] Condon, Bradly J., "Implementando la política ecológica bajo el Tratado de Libre Comercio: en busca de reglamentación eficaz que no restringe el comercio internacional", ponencia presentada en la mesa redonda "El Tratado de Libre Comercio y el Ambiente", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 13 de marzo de 1993, p. 1, citado por Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, nota 2, p. 305.

[9] Torres, Blanca, "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)", en Vega Cánovas, Gustavo (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 381-427.

Blanca Torres estima que con TLCAN o sin él, el tema del medio ambiente parece haber ganado un importante sitio, posiblemente permanente, en la agenda bilateral México-Estados Unidos,[10] y en consecuencia en la agenda trilateral.

Por su parte, Carmona Lara alerta que para entender el contenido ambiental del TLCAN se debe tomar en cuenta una serie de fuentes de interpretación, como son los principios de derecho internacional, los principios fundamentales del Tratado y las discusiones de los paneles del GATT, donde ya se han interpretado artículos del TLCAN.[11]

El TLCAN contiene disposiciones ambientales referentes a temas específicos. El preámbulo y los objetivos abordan el tema ambiental al menos en cinco párrafos. En cuanto a los temas concretos, hay seis temas que se desarrollan en el campo meramente ambiental o se encuentran vinculados por su naturaleza, como es el caso de propiedad intelectual e industrial.

Los temas ambientales asumidos desde el punto de vista comercial por el TLCAN se muestran en la siguiente tabla.

Preámbulo y objetivos del TLCAN	*Temas ambientales del TLCAN*
— Crear las condiciones para mejorar los niveles de vida en los tres países (párrafo 10).	— Medidas relativas a la normalización.
— Emprender acciones congruentes con la protección y conservación del ambiente (párrafo 11).	— Evaluación del riesgo.
— Preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público (párrafo 12).	— Materia sanitaria y fitosanitaria.
— El compromiso de alcanzar y promover el desarrollo sustentable (párrafo 13).	— Inversión, servicios y asuntos relacionados.
— Reforzar la elaboración y aplicación de las leyes y los reglamentos en materia ambiental (párrafo 14).	— Patentes y convenios de propiedad intelectual.
	— Solución de controversias.

10 *Idem*.

11 Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, nota 2, p. 306.

La relación entre el intercambio comercial y el medio ambiente es un importante tema de las agendas nacionales. Varias son las razones de esta tendencia; una de ellas es la oportunidad que ofrecen las sanciones comerciales como mecanismo potencial para el cumplimiento de las medidas ecológicas entre las naciones.

El Tratado de Libre Comercio firmado en diciembre de 1992, ofreció la primera prueba general de la compatibilidad entre comercio e intereses ecológicos. Antes de tomar posesión, el presidente electo Bill Clinton estableció el marco para esa prueba con la aseveración de que no presionaría la adopción del Tratado sin concluir acuerdos complementarios para proteger los intereses ecológicos y laborales. El resultado fue la apresurada negociación y conclusión de los "acuerdos paralelos" ecológico y laboral a finales de la primavera e inicios del verano de 1993.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (en adelante ACAAN), conocido como Acuerdo Paralelo Ambiental del TLCAN, es una prueba práctica de los problemas políticos y legales que serán enfrentados al usar medidas comerciales para proteger el medio ambiente.

II. Disposiciones constitucionales en materia de política exterior y celebración de tratados

El análisis constitucional del ACAAN conlleva a la concatenación de diferentes disposiciones constitucionales y a su estudio desde diversos puntos de vista. Por un lado, las facultades que la ley suprema otorga en materia ambiental a sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial, así como al estudio específico de los artículos vinculados con el cuidado y protección del medio ambiente y de los recursos naturales, y que se encuentran plasmadas como garantías constitucionales, y la relación de todo ello se hace en el ACAAN para la protección ambiental.

Respecto a las facultades constitucionales para suscribir tratados o acuerdos internacionales, se tiene aquellas concedidas al presidente de la República en el artículo 89, fracción X, en donde se establece:

> Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: *la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica*

de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; *la cooperación internacional para el desarrollo*; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Bajo la anterior disposición constitucional se suscribió el ACCAN, en donde los temas comerciales y ambientales interactuarían en el futuro. Así, de acuerdo con la fracción X del artículo 89, el Ejecutivo Federal sólo puede firmar acuerdos compatibles con los principios de política exterior que han caracterizado a México, por largos años, desde su consolidación como nación. De ellos se pueden destacar cuatro, que son los más directamente relacionados a la materia ambiental: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias y la cooperación internacional para el desarrollo.

Cabe aclarar que aunque estos principios fueron la guía que trazó las relaciones internacionales y la política exterior de México después de los años revolucionarios, éstos obtuvieron el rango constitucional mucho tiempo después.[12]

El órgano legislativo que participa en la aprobación de los tratados es el Senado de la República. Es el órgano interno de control para la firma de los tratados y todo el análisis que se haga de la política exterior conducida por el Ejecutivo Federal. Al Senado le corresponde la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales, convenciones diplomáticas, pactos y acuerdos que celebre el presidente de la República de acuerdo con el artículo 76, fracción I, que a la letra dice: "I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

La práctica mexicana en torno a la validez que tiene el derecho internacional en el ámbito interno ha sido más cercana a la teoría dualista, en donde el "derecho internacional vale dentro del Estado sólo cuando se «transforma», esto es, cuando el Estado lo «admite» o «incorpora» den-

[12] Los principios de política exterior se incluyeron en la carta magna a partir de una octava reforma al artículo 89, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1988.

tro de su propio sistema legal".[13] De este modo, el ACCAN es reconocido a través del artículo 133 de la carta magna, el cual señala:

> Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Derivado de la interpretación que se ha hecho de este artículo, es que se puede ubicar la posición que tienen los tratados en el sistema jurídico mexicano. Son ley suprema porque su aplicación se extiende a toda la Federación, pero de ninguna manera se puede decir que están al mismo nivel de la Constitución, ya que un tratado puede denunciarse en el momento en que así lo decida alguna de las partes, cuestión diversa a lo que acontece con la carta magna, ya que incluso sus reformas requieren de un procedimiento especial.

Es así que México, al suscribir el Acuerdo Ambiental Paralelo, reconoce la jurisdicción de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte y sus instituciones, por haber manifestado su consentimiento y la voluntad de someterse a las obligaciones ahí pactadas, como son la facultad de publicar los expedientes de hechos o hacer recomendaciones en cuanto al cumplimiento de la legislación ambiental a los Estados parte, lo que lo convierte de algún modo en el primer acuerdo con características de supranacionalidad.

III. El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

La Comisión de Cooperación Ambiental (CCA por sus siglas en español y NACE en inglés) no fue proyectada para tener capacidad de cumplimiento más allá de quejas públicas o reportar sobre los objetivos ecológicos del TLCAN, aunque una "corriente fuerte" propugnaba en Washington para que fuera un mecanismo de resolución de controversias

[13] Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, 6a. ed., México, Porrúa, 1974, p. 66.

que diera cumplimiento efectivo a los problemas identificados por la Comisión.

1. *Estructura de la Comisión de Cooperación Ambiental*

De conformidad con el artículo 8o. del ACAAN, las partes establecieron la Comisión para la Cooperación Ambiental como órgano máximo del Acuerdo, con funciones de operación, gestión y administración del mismo.[14]

La Comisión se integra por tres órganos principales:

1) Un Consejo Ministerial, integrado por tres secretarios de Estado, que se reúnen una vez al año; sus principales atribuciones son supervisar la aplicación del Acuerdo Ambiental, promover la cooperación trilateral y elaborar recomendaciones, resolver controversias que surjan respecto a la interpretación y aplicación del tratado y ser un vínculo con la Comisión del Tratado de Libre Comercio.
2) Un Secretariado, integrado por el director ejecutivo personal de apoyo al Secretariado; y tiene como funciones dar apoyo técnico y administrativo al Consejo, elaborar el informe anual de la Comisión, aplicar el programa anual, recibir y tramitar peticiones relativas a la falta de aplicación de la legislación ambiental de alguna de las partes.
3) Un Comité Consultivo Público Conjunto, integrado por quince miembros, que se reúnen una vez al año; sus principales funciones son convocar a cada una de las partes, a través de los representantes de los gobiernos federal, estatal o provincial, y fungir como asesores sobre la aplicación y desarrollo del Acuerdo.

A nivel nacional, los órganos de consulta se componen por:

a) Un Comité Consultivo Nacional, integrado por miembros de la sociedad y organizaciones no gubernamentales; tiene como fin aseso-

[14] "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte del Tratado de Libre Comercio entre el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos", *Textos de los acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993, p. 24.

rar sobre la aplicación y desarrollo del Acuerdo y puede ser convocado por cada una de las partes.

b) Un Comité Gubernamental, integrado por miembros del gobierno y el cual funge como asesor del Consejo Ministerial, proponiendo al Secretariado información técnica y científica.

2. *Objetivos del ACAAN*

El ACAAN contiene un Preámbulo y 51 artículos distribuidos en siete partes y cinco anexos.

Los objetivos de este tan singular acuerdo ambiental están enmarcados tanto en el Preámbulo como en el artículo 1o. del mismo. Cabe recordar que de acuerdo con la Convención de Viena del Derecho de los Tratados, de 1969, se considera que el Preámbulo forma parte del articulado de un tratado y su alcance es obligatorio, así como los anexos que contenga.[15] En este caso, el Preámbulo contiene diez enunciados que modifican la visión que hasta ahora se ha tenido de la relación medio ambiente-desarrollo. También son diez los objetivos del Acuerdo.

Destacan algunos puntos completamente nuevos, de los cuales, hasta entonces, no se había hecho mención en otros tratados, al menos con el sentido que éste tiene, y que se vinculan perfectamente con las normas ya existentes al momento de la firma del Acuerdo y con otras que la entrada en vigor del mismo impulsó su desarrollo.

En ocasiones, los objetivos se entrelazan como principios y en otras más son ideario a seguir por parte de los órganos del Acuerdo. Los temas que aborda son:

1) Conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente; cooperación y desarrollo sustentable.
2) Derecho soberano de los Estados sobre sus recursos y responsabilidad por los daños que se ocasionen.
3) Reconocimiento a la interrelación del medio ambiente norteamericano, tomando en cuenta las respectivas diferencias en sus riquezas

[15] El artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, referente a los efectos de interpretación de un tratado, expresa que el contexto comprende, además del texto, su preámbulo y los anexos. La Convención fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1975.

naturales, condiciones climáticas y geográficas, así como de sus capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura.

4) Vínculos económicos y sociales estrechos.
5) Importancia de las metas y los objetivos ambientales plasmados en el TLCAN, evitando la creación de distorsiones o nuevas barreras en el comercio.
6) Importancia de la participación social.
7) Se recuerda la tradición de cooperación ambiental en los siguientes campos:

   a) Para apoyar y cumplir los acuerdos ambientales internacionales y las leyes y políticas existentes.
   b) Para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales.
   c) Para mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales.
   d) Para promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales.

8) Beneficios de un marco especial denominado Comisión de Cooperación Ambiental para América del Norte.
9) Promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes, así como políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

De las funciones que tienen los órganos del ACAAN se pueden destacar, como las más importantes y novedosas, las solicitudes de información. Al respecto, el artículo 10.5 establece que el Consejo promoverá y, cuando proceda, elaborará recomendaciones sobre:

a) El acceso público a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosas en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con dicho acceso.
b) Los límites adecuados para contaminantes específicos, tomando en cuenta las diferencias en los ecosistemas.

Este tratamiento no es fortuito, sino que el mismo es un reconocimiento que el ACAAN hace a la importancia que dicha materia tiene para alcanzar los objetivos que dicho Acuerdo busca.

IV. Los informes del Secretariado de acuerdo con el artículo 13

El artículo 13 contiene un mecanismo novedoso que amplía el radio de acción del Secretariado, haciendo que sus funciones consoliden la lucha por la preservación del medio ambiente en la región de América del Norte.

En sí, el artículo 13 abre la posibilidad al Secretariado de preparar informes e involucra la participación, a través de la aportación de información, de una serie de entidades y medios reconocidos en el mismo artículo, como pueden ser el Comité Público Conjunto, organizaciones no gubernamentales, o bien aquella que se genere mediante consultas públicas, seminarios o simposios.

Existen dos tipos de informes del Secretariado:

a) Los vinculados con el Programa Anual, relativos a cualquier asunto que se encuentre dentro del Programa Anual de la Comisión para la Cooperación Ambiental, sin más requisito que el que establecen los lineamientos de preparación del mismo.[16] Esto es, el Secretariado presentará su informe al Consejo, que normalmente lo hará público en los sesenta días siguientes a su recepción, a menos que el Consejo decida otra cosa.
b) Aquellos sobre cualquier asunto ambiental relacionado con la cooperación ambiental. Para ello se requiere notificar al Consejo para que éste acepte o rechace la solicitud. El Secretariado podrá proceder, a menos que en un plazo de treinta días a partir de la notificación, el Consejo se oponga a la elaboración del informe mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

[16] El Secretariado elaboró una serie de criterios con los cuales evaluar los fundamentos de los informes propuestos de conformidad con el artículo 13. *Cfr.* Comisión de Cooperación Ambiental, *Informe del Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental sobre la muerte de aves migratorias en la presa de Silva (1994-1995)*, 1996.

V. Peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (artículo 14)

El artículo 6o. del ACAAN establece dos supuestos a considerar:

1) La existencia en el derecho interno de procedimientos o instancias por medio de las cuales se investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales; procedimientos o instancias a las cuales pueda tener acceso cualquier persona interesada, dando a dichas solicitudes la debida consideración.
2) Por otro lado, la existencia de procedimientos administrativos, cuasi-judiciales o judiciales, por medio de los cuales las personas con interés jurídicamente reconocido, en aras de la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales puedan:

   a) Demandar por daños ambientales ocasionados por otra persona.
   b) Solicitar sanciones o medidas de reparación para aminorar las consecuencias del incumplimiento a las leyes y reglamentos ambientales.
   c) Posibilidad de solicitar a las autoridades competentes la adopción de medidas adecuadas para el cumplimiento de las leyes ambientales con el fin de proteger y evitar daños al medio ambiente.
   d) La existencia de medidas o providencias precautorias cuando una persona sufra o pueda sufrir pérdidas, daños o perjuicios como resultado de la conducta de otra persona, cuando esa conducta sea ilícita o contraria a las leyes y reglamentos ambientales de la otra parte.

El primero de los supuestos encuentra cumplimiento en nuestra legislación a través de la figura de la denuncia popular. La denuncia popular es un instrumento por medio del cual se da cumplimentación al derecho de petición consignado en el artículo 8o. de nuestra Constitución, así como en atención al derecho a un medio ambiente adecuado que toda persona tiene para su desarrollo y bienestar, plasmado en el artículo 4o., párrafo quinto, de la carta magna.[17]

[17] Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 2000.

La sociedad demanda cada vez más espacios a la colectividad y a las organizaciones y agrupaciones que la representan para poder acceder a mecanismos y procedimientos de tutela jurisdiccional en defensa del interés ambiental colectivo.[18] El reconocimiento y defensa de los intereses colectivos, como forma de participación ciudadana, debe llevar a la interpretación menos entorpecedora de acceso a los tribunales en solicitud de protección y amparo.

Este tipo de interés es justificable en congruencia con la idea del derecho a un medio ambiente adecuado, en virtud del cual los interesados en defender el medio ambiente somos todos, porque todos, tanto individual como colectivamente, resultamos perjudicados con su destrucción, por lo cual no cabe ser restrictivo en cuanto a la legitimación procesal para la defensa de los bienes comunes que conforman el medio ambiente, mientras contemplamos su deterioro. El artículo 6.2 hace referencia a que aquella persona que tenga interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto particular, tenga acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasi-judiciales y judiciales, tales como la mediación, el arbitraje, la expedición de una licencia, permiso o autorización, la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento, la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial, la expedición de una resolución administrativa, y los procedimientos de solución de controversias internacionales en los que el Estado sea parte.

Por lo tanto, cada parte está obligada a garantizar y asegurar el acceso efectivo a procedimientos que van desde la simple expedición de una licencia o permiso hasta la posibilidad de llevar a los tribunales nacionales o internacionales un asunto sobre la aplicación de sanciones o de medidas de reparación causadas por un tercero.

Este acceso a procedimientos debe ser, de acuerdo con el párrafo 3 del artículo 6o., para:

a) *Demandar por daños ambientales ocasionados por otra persona*. Desde el punto de vista del derecho, la responsabilidad es la obliga-

[18] Ejemplo de ello es la acción pública o popular, gracias a la cual no hay límite en cuanto a la legitimación para solicitar la tutela judicial. Dicha acción, en la mayoría de los países en donde existe, consagra lo siguiente: "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación".

ción de responder por las conductas que causan un daño o un perjuicio, independientemente de cuál sea su origen.

En tal sentido, la responsabilidad ambiental es la obligación de reparar los daños y perjuicios causados por una conducta lícita o ilícita que altera, modifica, deteriora o destruye el medio ambiente.

La figura de la responsabilidad será una de las instituciones jurídicas por medio de la cual el derecho ambiental y la legislación ambiental podrán hacer efectivos sus principios y hacer frente a los nuevos retos y a los cada vez más difíciles y complejos problemas que las cuestiones ambientales traen aparejadas.

Los procedimientos de responsabilidad ambiental y de reparación del daño previstos en el artículo 6.3, inciso *a*, encuentran contenido en nuestro derecho interno a través de la responsabilidad civil y con las reformas de octubre de 1996 a la LGEEPA, a través de las cuales incorporó, en su artículo 203, la figura de la responsabilidad ambiental, estableciendo como término para demandar la responsabilidad por los daños ambientales causados el de cinco años, contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente. Por su parte, el artículo 204 establece la posibilidad de solicitar a la Semarnat la formulación de un dictamen técnico respecto de los daños o perjuicios ocasionados por infracción a las disposiciones de la ley en cita, el cual tendrá el valor de prueba en caso de ser presentado en juicio.

b) *Solicitar sanciones o medidas de reparación para aminorar las consecuencias del incumplimiento a las leyes y reglamentos ambientales*. Nuestro sistema jurídico se estructura sobre el supuesto de que las medidas de control, de seguridad y sanciones son actos exclusivos de la autoridad, iniciados de oficio o mediante denuncia popular; la aplicación de las mismas es una facultad y deber de la autoridad, y en caso de no aplicarlas se puede optar por el procedimiento de responsabilidad de dicho servidor público por incumplimiento a sus funciones.

c) *Posibilidad de solicitar a las autoridades competentes la adopción de medidas adecuadas para el cumplimiento de las leyes ambientales con el fin de proteger y evitar daños al medio ambiente*. Este acceso implica la posibilidad de accionar las atribuciones de la autoridad, más allá del simple derecho de petición a que conozcan de

ciertos asuntos, toda vez que de existir el derecho a accionar a la autoridad, conllevaría la obligación a cargo de ésta de tomar las medidas adecuadas y dar debida consideración a dicha solicitud, lo cual no sucede con el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, que se limita a la obligación de contestar toda petición que se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa sin que esto implique una verdadera actuación o involucramiento en el asunto que se somete, ya que la autoridad cumple dicha obligación al momento de dictar un acuerdo escrito, sea cual fuere el sentido del mismo.

En nuestro sistema jurídico se entiende que es función propia del servidor público la expedición de medidas adecuadas para hacer cumplir las leyes, sin necesidad de que sea a solicitud o petición formulada por algún particular, pues todas nuestras leyes son de orden público e interés social, lo cual se traduce en observancia obligatoria y aplicación oficiosa de la ley; por lo tanto, de acuerdo con el artículo 128 constitucional, todo funcionario público, sin excepción alguna, debe protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.[19]

d) *La existencia de medidas o providencias precautorias cuando una persona sufra o pueda sufrir pérdidas, daños o perjuicios como resultado de la conducta de otra persona, cuando esa conducta sea ilícita o contraria a las leyes y reglamentos ambientales de una de las partes*. La LGEEPA establece medidas precautorias, definidas como medidas de seguridad, reguladas en el artículo 170. Estas medidas se presentan en el supuesto previsto por la Ley, en el cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sin necesidad de previo procedimiento, puede ordenar el decomiso de materiales o sustancias contaminantes, la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como la neutralización de toda clase de especies o sustancias que puedan poner en peligro el medio ambiente. El único requisito que debe observar la autoridad, además de la debida fundamentación y motivación, es la existencia de un riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contamina-

[19] El artículo 128 de nuestra Constitución dispone: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

ción con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública.[20]

1. *Peticiones derivadas del artículo 14*

De conformidad con el artículo 14, párrafo 1, el Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Este artículo forma parte de una serie de supuestos que el Acuerdo regula para asegurar el objetivo de mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales en la región (artículo 1o., inciso *g*). Estos supuestos se encuentran conformados por los artículos 6.2, 14.1, 22.1 y 24.1.

El primero de ellos ya fue analizado y se refiere a la creación de procedimientos de derecho interno por medio de los cuales las personas con interés jurídicamente reconocido puedan reclamar ante autoridades administrativas, cuasi-judiciales y judiciales, la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de la parte en cuestión.

El tercero se refiere a la posibilidad que tiene cualquiera de las partes para demandar ante el Consejo la existencia de una pauta persistente de omisiones de la parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, pudiendo llegarse en este caso a la integración de un panel arbitral, e incluso a la imposición de la suspensión de beneficios derivados del TLCAN. En este supuesto los únicos que pueden accionar dicho procedimiento son las partes, mientras que en el supuesto del artículo 6o. es exclusivo para aquellas personas con interés jurídicamente reconocido.

El segundo supuesto, consignado en el artículo 14, a diferencia de los dos anteriores, fue creado para que pueda ser accionado por cualquier persona con o sin interés jurídicamente reconocido, e incluso por cualquier organización sin vinculación gubernamental, que asevere que una parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legis-

20 Jurisprudencia, rubro: "EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE FACULTA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA IMPONER UNA CLAUSURA TEMPORAL, PARCIAL O TOTAL, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, junio de 2000, t. XI, tesis aislada P. LXXXV/2000, p. 25, materia constitucional.

lación ambiental. Como podemos apreciar, este mecanismo, además de ser menos limitativo que los anteriores, da la posibilidad de hacer efectivos los objetivos de mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales a través de la promoción y participación de la sociedad, logrando con ello cumplir con dos de los objetivos de este Acuerdo (artículo 1o., incisos *g* y *h*).

Del enunciado en cuestión podemos identificar al menos cinco temas a analizar: el derecho de petición; la tutela internacional de los intereses difusos; el individuo como sujeto en el ámbito internacional; los límites al principio de no intervención en asuntos ambientales domésticos, y la creación y aceptación de un procedimiento especial para los asuntos ambientales en el ámbito regional.

2. *El derecho de petición del artículo 14*

Del texto en cuestión surge una serie de interrogantes en torno a lo que debe entenderse por "peticiones", cuál es su naturaleza, sus alcances y si tiene efectos jurídicos reivindicatorios o no.

El derecho de pedir es "la potestad que tiene el individuo de acudir ante las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente".[21] Esta potestad jurídica de pedir tiene como titular al gobernado, pero también toda persona moral o física que tenga este carácter puede llegar a serlo. Este derecho se encuentra consagrado como una garantía individual[22] en la mayoría de las leyes fundamentales de los países contemporáneos.

[21] Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1993, p. 392.

[22] La existencia del derecho de petición como garantía individual es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad. Sociológica e históricamente el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada *vindicta privata*, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano. Bajo el sistema de la *vindicta privata* el derecho de petición no existía. Cuando fue decayendo tal sistema para dar paso al régimen de autoridad, el gobernado se vio obligado a recurrir a las entidades públicas con el fin de solicitar su intervención en el caso particular a que su instancia se contraía. Sin embargo, las autoridades no estaban obligadas a dictar necesariamente una resolución a la petición que se les elevaba. Esta obligación pública no surge sino cuando se instituye el derecho de petición como contenido de una garantía individual; esto es, de una relación jurídica entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades, por el otro. *Ibidem*, pp. 391 y 395.

Son el Estado y sus autoridades, en virtud de la relación jurídica consignada en las Constituciones, quienes tienen la obligación y no un deber de carácter negativo o abstención, como en otro tipo de garantías, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito respecto a la solicitud que el gobernado les eleve. Tal acuerdo es el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud.[23]

En las Directrices para la Presentación de Peticiones se establece que "una petición relativa a la aplicación efectiva de la legislación ambiental" es una aseveración documentada de que una de las partes del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.[24]

La explicación que podemos dar a un acto de tanta trascendencia es la gran preocupación en el plano internacional sobre los problemas ambientales globales, y particularmente transfronterizos, y que se proyectan en el ámbito interno de cada uno de los Estados de la región. Por lo que con la creación del artículo 14, el proceso de petición se está elevando a rango internacional como una garantía individual. Esto es entendible en el ámbito del desarrollo progresivo de los derechos humanos en el derecho internacional. Sin embargo, hay que recordar que los derechos humanos, como derechos públicos subjetivos, se concretan y positivizan a través de mecanismos jurídicos conocidos como garantías. El derecho de petición ha sido objeto, tanto en el ámbito universal como regional, de diversas declaraciones y pactos.

Lo único que hace el Acuerdo es retomar dicho derecho ya reconocido en el ámbito internacional de los derechos humanos e incrustarlo como una herramienta y garantía de efectividad para el logro de las obligacio-

El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 8o. de la Constitución mexicana, que a la letra dice: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república".

23 Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 21.

24 Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Comisión para la Cooperación Ambiental, *op. cit.*, nota 16, p. 3.

nes contraídas por las partes en el Acuerdo. El artículo 14 desarrolla y puntualiza el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,[25] por lo que respecta al deber de los Estados de proporcionar acceso efectivo a procedimientos, por medio de los cuales se logre la participación de los ciudadanos interesados en la protección ambiental.

Por otro lado, el artículo en comento es congruente con la posibilidad que el mismo Acuerdo regula de que las personas de la región tengan acceso efectivo a procedimientos judiciales, cuasi-judiciales o administrativos, incluyendo en ellos la solución de controversias a través de procedimientos y foros internacionales de los que el Estado sea parte (artículo 45.3, inciso *b*). En tal sentido, si el mismo Acuerdo posibilita el acudir a foros externos, lógico es que el mismo Acuerdo cree mecanismos e instancias externas a las partes y a los cuales tengan acceso sus gobernados para buscar hacer efectivo el cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales de su Estado.

3. *La tutela internacional de los intereses difusos*

Desde los años sesenta el análisis y reflexión sobre los derechos humanos fue evolucionando. Si bien es cierto que ya se contaba con una nueva gama de derechos tendentes a la protección de grupos económicamente desprotegidos (derechos sociales), había una serie de circunstancias y situaciones no tuteladas, y mucho menos garantizadas, por el derecho positivo; nos referimos a aquellos intereses colectivos en los cuales no podemos encontrar un grupo u organización específica que los defienda o represente, ya que dichos intereses se encuentran difusos o dispersos en un número indeterminado de personas.

Los movimientos sociales de los años sesenta, junto con el orden político internacional de entonces, planteaban una serie de incongruencias en los estilos de desarrollo de los pueblos, en el tipo de cooperación internacional y en el respeto a grupos minoritarios y culturales. Es así que se empieza a hablar de una serie de derechos humanos que sin ser totalmente individuales ni sociales debían ser tutelados y reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Son los llamados *derechos*

25 Capítulo 10.

de solidaridad o de los pueblos, entre los cuales destacan: el derecho a la paz, al desarrollo, a la protección ecológica, a un medio ambiente adecuado y a la intimidad. Este tipo de derechos *sui generis* fueron conocidos como *derechos convergentes*,[26] pues en los mismos convergen derechos humanos individuales, sociales y programáticos.

Para efectos de análisis del artículo 14, es importante rescatar que dicho artículo retoma y garantiza los elementos o contenidos del derecho a un medio ambiente adecuado (derechos de tercera generación), que son el derecho de participación y el derecho a recursos disponibles y eficaces que, en conjunción con el derecho de información y el derecho de petición, integran o hacen posible la tutela y eficacia del derecho a un medio ambiente adecuado.[27]

De esta manera se concreta a nivel regional el reconocimiento y la posibilidad de que los particulares puedan acceder a mecanismos o instancias a fin de proteger y solicitar la tutela de sus intereses colectivos y difusos en materia ambiental.[28]

En tal sentido, la posibilidad de someter a una parte a un foro internacional, por incumplir con su legislación ambiental, abre un campo nuevo y a desarrollar, en el cual los particulares tendrán la enorme responsabilidad de tomar la gestión ambiental en sus manos y velar por que sus autoridades ambientales cumplan con las atribuciones que por ley deben observar y aplicar. La región de América del Norte abre así la posibilidad de que los miembros de la región sean llevados "propiamente a juicio" ante un foro internacional, situación que sólo se había visto en materias como derechos humanos y algunos casos de responsabilidad internacional de los Estados, mas nunca por cuestiones ambientales.

26 Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, H. Cámara de Diputados, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 183.

27 Cançado Trindade, Antonio Augusto *et al.*, *Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 17.

28 De conformidad con las reformas de octubre de 1996 a la LGEEPA, en sus artículos 189, 190, 193, 195 y 202, encontramos la posibilidad de acceder a dicha tutela. Instancias o mecanismos como el previsto en el artículo 14 del ACAAN complementan nuestro derecho interno (de conformidad con el artículo 133 constitucional) tutelando el acceso de los particulares a instancias o foros en los cuales puedan llevar sus pretensiones y denuncias por incumplimiento de su Estado a la normatividad ambiental.

Para poder llegar a pensar en la existencia de un mecanismo como el previsto en el artículo 14 fue necesario el desarrollo progresivo del derecho internacional ambiental, y en especial de la evolución de una serie de conceptos como el de soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, la no intromisión en los asuntos domésticos y la protección efectiva de los derechos humanos. Seguramente influyó el que para estos tiempos habían madurado ya muchas nociones sobre la tutela internacional de los derechos humanos y observado la aparición de organizaciones como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la cual contribuyó a que se desarrollaran estos derechos. Por otra parte, ya había ganado terreno la idea de que la violación de la legislación ambiental en un país es un factor que puede alterar la paz de una región.

Es importante subrayar que desde el principio, en la evolución de la protección de los intereses difusos, el vínculo entre la conservación del medio ambiente y los derechos humanos quedó establecido.[29]

4. *El individuo como sujeto en el ámbito internacional*

La personalidad internacional del individuo ha merecido un tratamiento especial por parte del derecho internacional. En principio, el individuo no es sujeto inmediato de las normas del derecho internacional. En consecuencia, no puede exigir directamente sus derechos ante algún órgano o instancia internacional.

Este principio ha sufrido algunas excepciones cuando el comportamiento del individuo es directamente regulado por el derecho internacional, convirtiéndolo en titular de derechos o sujeto responsable por actos ilícitos de derecho internacional.[30]

Es a partir de la creciente humanización del derecho internacional que se da la posibilidad al individuo de tener acceso directo a órganos internacionales. Esto empezó a desarrollarse en el área de los derechos humanos, que a partir de la década de los cuarenta dejó de considerarse como

[29] Kiss, Alexander Ch., "El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado", *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, p. 108; Cançado Trindade, Antonio Augusto *et al*., *op. cit*., nota 27.

[30] Ortiz Half, Loretta, *Derecho internacional público*, México, Harla, 1989, p. 51.

una cuestión estrictamente de carácter interno para convertirse en asuntos de la comunidad internacional y materia del derecho internacional.

Y es a partir de entonces que en el orden internacional se presentan dos formas fundamentales, o si se quiere dos técnicas jurídicas, para proteger a las personas.[31] La primera consiste en permitir a un sujeto internacional hacer suya la reclamación que una persona privada tiene contra otro sujeto de derecho de gentes, y en llevar ésta al plano internacional. Esta técnica reconoce distintas variantes, como son la protección diplomática que ejerce un Estado o una organización internacional, o la acción que dentro de los ordenamientos regionales de Europa y América plantea la Comisión respectiva ante el Tribunal de Derechos Humanos. Otra variante muy atenuada de esta técnica es, por ejemplo, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

La segunda forma es el otorgamiento, por parte del orden jurídico internacional, de derechos a las personas privadas, que pueden hacerlos valer en los órdenes internos de un Estado.

En el caso que nos ocupa, el artículo 14 establece el derecho de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental de acceder a una instancia o foro, en este caso regional, para que conozca de su reclamación. Como podemos observar, el ACAAN sigue la primera de las técnicas ya descritas e incluso amplía su campo de acción al no exigir el acreditamiento de interés jurídico alguno ni requisitos que pudieran entorpecer el objetivo primordial que dicho procedimiento busca: la aplicación efectiva de los ordenamientos ambientales, los cuales se le imputan a la parte interesada.

Por lo que con la creación del artículo 14, se incorpora un proceso exclusivo para el derecho de petición, elevando a rango internacional un procedimiento especial por el cual el individuo hace valer derechos e intereses difusos, como son los ambientales, en el ámbito internacional regional.

Con ello no sólo se tutelan de manera regional los intereses difusos de la población de América del Norte, sino que además se saca del derecho doméstico el incumplimiento normativo efectuado por las partes.

[31] Barberis, Julio A., *Los sujetos del derecho internacional actual*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 161.

5. *Los límites al principio de no intervención en asuntos ambientales domésticos*

En derecho internacional, la intervención es el acto por el cual un Estado —mediante la presión política o la fuerza— obliga o trata de obligar a otro Estado a conducirse de determinada manera en sus actividades internas o externas.[32]

En el pasado, la intervención fue considerada como un medio más o menos lícito de la política internacional. Los intentos por reducir las intervenciones están íntimamente ligados con la Doctrina Drago y con la Cláusula Calvo, que culminan con la declaración contenida en la sentencia que sobre el caso del Canal de Corfú pronunció la Corte Internacional de Justicia: "el pretendido derecho de intervención no puede ser considerado más que como manifestación de una política de fuerza, política que, en el pasado, ha dado lugar a los abusos más graves y que no podría, cualesquiera que sean las deficiencias presentes de la organización internacional, encontrar ningún lugar en el derecho internacional".[33]

El principio de no intervención está vigorosamente afirmado en el sistema interamericano en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Convención de Montevideo, de 1933), que en su artículo 8o. dice: "Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otros"; en el Protocolo adicional de Buenos Aires Relativo a la No Intervención (de 1936), y en la Carta de Bogotá (de 1948).

Sin embargo, se ha sostenido la licitud de la intervención cuando se realiza en cumplimiento de pactos internacionales o a solicitud de gobierno legítimo. En el caso que nos ocupa, el artículo 14 prevé la intervención de un órgano externo a las partes, sin que sea un Estado, sino un organismo regional creado por la voluntad de éstas; por tal motivo, estamos en el supuesto de injerencia legítima en función de un tratado. Además, esta posibilidad de injerencia en los asuntos domésticos tiene como fin último el asentar un precedente y, en su caso, la expedición de una recomendación por el Consejo de Ministros, lo cual, en momento alguno,

[32] Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, 10a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 375.

[33] Uribe Vargas, Diego, "Decisión judicial sobre el Canal de Corfú. Controversia dirimida entre Gran Bretaña y Albania. Sentencia del 15 de diciembre de 1949", *Solución pacífica de conflictos internacionales. La paz de una tregua*, Centro Editorial, Universidad Nacional de Columbia, p. 113.

se traduce en una intervención directa o indirecta en los asuntos internos de alguna de las partes. Además, el artículo 14 lo único que hace es concretar la obligación a la que se sometieron las partes al signar la Declaración de Río, en específico en lo contenido en los principios 10 y 11 de la misma, en lo referente a que los Estados deben promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente y cumplirlas, y a falta de esto, proporcionar a los particulares acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes para exigir su cumplimiento. A mayor abundamiento, los incisos *g* e *i* del artículo 1o. del ACAAN confirman este tipo de injerencia al momento de suscribir el referido Acuerdo.

No deja de sorprender que pudiera crearse el derecho de petición en el marco del TLCAN, sobre todo porque el concepto de no intervención es un principio todavía muy arraigado, y una figura jurídica de esta naturaleza no deja de significar una posibilidad de escrutinio de los asuntos domésticos, sobre todo en temas que por tradición han sido de jurisdicción interna.

6. *Un foro internacional ambiental en América del Norte*

La creación de los artículos 14 y 15 revela la intención de los tres países firmantes del ACAAN de cooperar internacionalmente para salvaguardar el medio ambiente.

Los beneficios que de ello se derivarán son bastantes, por lo que sólo enumeramos algunos: se amplía el campo de protección del ambiente en los territorios de cada uno de los Estados; existe un control adicional a los actos de las autoridades que afecten el medio ambiente, por la oportunidad de que intervenga la Comisión si ellos son amenazados y los recursos internos no bastan; se reafirma la voluntad de garantizar la protección ambiental que tienen los gobiernos y trae mayor confianza en ellos; les permite acudir con más señorío y con mayor apoyo a los foros internacionales, en concierto con otros Estados, para tutelar jurídicamente los espacios naturales y controlar los actos de los gobiernos en aquellos países en donde estuviera amenazado el entorno, y para los gobernantes de un país constituye un recordatorio de que existen obligaciones para salvaguardar los derechos de hombres y mujeres a disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado. Pero sobre todo, con ello se evidencia un estado de adelanto social que no puede pasar desapercibido.

ETAPAS DEL PROCESO DE PETICIÓN

Proceso terminado	← No		Artículo 14 (1)
Proceso terminado	← No		Artículo 14 (2)
		Sí	Artículo 14 (2)
			Artículo 14 (3)
Proceso terminado	← No		Artículo 15 (6)
		Sí	
Proceso terminado	← No		Artículo 15 (2)
		Sí	Artículo 15 (4) (5)
			Artículo 15 (5)
			Artículo 15 (6)
Proceso terminado	← No		Artículo 15 (7)
		Sí	

El proceso de petición relativo a la aplicación de la legislación ambiental se inicia formalmente a partir de que la petición es admitida por parte del Secretariado, quien envía una copia a la parte interesada, y es éste el momento a partir del cual empiezan a correr los plazos a los que se sujetará todo el proceso. Efectivamente, el Secretariado, al estimar que una petición requiere de una respuesta de la parte interesada,[34] que en este caso es el Estado al cual se le responsabiliza de haber incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, es prácticamente lo que en un procedimiento común se llamaría admisión de la demanda.[35]

[34] Creemos que el lenguaje ha sido muy bien cuidado, como es llamar "parte interesada" a lo que en realidad, dentro un proceso común, sería demandado.

[35] El Secretariado traducirá la petición y la información de apoyo al idioma o idiomas oficiales de la parte a la cual se le solicitó una respuesta, a menos que ésta indique lo contrario.

En un plazo de 30 días (y excepcionalmente de 60) posteriores a la entrega de la solicitud, la parte deberá notificar al Secretariado:

1) Si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite, y notificará al peticionario sus razones, dando por terminado el proceso.
2) Cualquier otra información que la parte desee presentar, tal como:

    a) Si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo.
    b) Si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance del peticionario, y si se ha acudido a ellos.
    c) Si ha definido políticas ambientales o se han tomado acciones en relación con el asunto en cuestión.

De acuerdo con las Directrices, al recibirse la respuesta de la parte o con posterioridad a la expiración del periodo de respuesta, el Secretariado considerará si informa al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos. Esto quiere decir que si la parte interesada no llegara a contestar, de igual modo, el Secretariado tendría la facultad de informar al Consejo que es necesario que se elabore un expediente de hechos sobre la petición elevada.

En cambio, si al recibir la respuesta de la parte, el Secretariado considera que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, hará saber al peticionario sus razones y que el proceso se da por terminado.

7. *El expediente de hechos (artículo 15)*

El expediente de hechos que se establece en el artículo 15 es un documento que se integra con la petición hecha por el o los peticionarios, la información de apoyo presentada con la petición y cualquier otra información conexa (siempre que no haya sido entregada al Consejo con antelación), así como la respuesta de la parte interesada y los razonamientos del Secretariado que recaigan a ambos documentos sobre la petición.

Puede darse el caso de que se presenten dos o más peticiones relativas a la misma omisión efectiva de la legislación ambiental alegada en la petición inicial, ante lo cual el Secretariado solicitará al Consejo acumularlos en aras de economía procesal y en virtud de los costos.

Esta etapa de expediente de hechos requiere de dos elementos. En principio, que el Secretariado considere que, a la luz de la respuesta dada por la parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, entonces el Secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones.

Únicamente el Secretariado elaborará el expediente de hechos si el Consejo le ordena hacerlo y si para ello cuenta con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, esto significa que serán dos ministros del medio ambiente de la región norteamericana quienes deberán votarlo. Si el Consejo decide instruir al Secretariado de que no prepare un expediente de hechos, éste lo deberá informar al peticionario, y le comunicará igualmente que el proceso de petición se ha dado por terminado, anotándose en el registro y archivo públicos de la CCA.

Cuadro 1. Expedientes de hechos concluidos

Expediente	*Petición*	*Parte*	*Asunto*	*Irregularidades detectadas en el expediente de hechos*
SEM-96-001	17 de enero de 1996	México	Cozumel El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (24 de octubre de 1997)	Falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo. No cuentan con manifiesto de impacto ambiental, sólo con el informe preventivo del Proyecto Puerta Maya. Se encuentra en peligro el arrecife coralino Paraíso. No se ha dado seguimiento adecuado al programa de rescate de especies. De las acciones realizadas: Se presentó el manifiesto de impacto ambiental en su modalidad general para el proyecto Puerta Maya. Se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se Declara Área Natural Protegida, con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Arrecifes de Cozumel, ubicada frente a las costas del municipio de Cozumel, estado de Quintana Roo, con una superficie total de 11,987-87-50 hectáreas.
SEM-97-002	15 de marzo de 1997	México	Río Cuteo Magdalena	México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de diversas disposiciones de su legislación ambiental en materia de prevención y control de la contaminación

			El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11 de diciembre de 2003)	del agua, por descargas de aguas residuales de los municipios de Imuris, Magdalena de Kino y Santa Ana, en el río Magdalena. Se detectó que los municipios no realizan el monitoreo y reporte de los contaminantes presentes en sus descargas, requeridos por la NOM-001, ni los pagos de derechos correspondientes conforme a la LFD. De las acciones realizadas: Entre 1998 y 2002, en colaboración con la CNA competente para realizar proyectos de infraestructura en materia de agua, construyó o amplió los sistemas de tratamiento de las aguas residuales para los tres municipios.
SEM-98-006	20 de octubre de 1998	México	Aquanova El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (23 de junio de 2003)	Cambió sin autorización el uso del suelo forestal, destruyendo 42 hectáreas de manglar, arrancando 250 palmeras de coco de agua y rellenando humedales. No llevó a cabo las acciones de rescate de flora y fauna correspondientes, en violación a la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto. Descargó aguas residuales dos años antes de solicitar la autorización correspondiente. La información recabada revela que Aquanova causó daños severos a 50 hectáreas de manglar en las venas Los Olotes y La Diabla. De las acciones realizadas: Convenio con la autoridad ambiental, Profepa. Participó en un esfuerzo de colaboración entre los distintos sectores de la sociedad de San Blas.

SEM-98-007	23 de octubre de 1998	México	Metales y Derivados El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11 de febrero de 2002)	La petición asevera que México no ha aplicado su ley ambiental de manera efectiva en el caso de una fundidora de plomo abandonada en Tijuana, Baja California, conocida como Metales y Derivados; un caso de contaminación del suelo por residuos peligrosos. No se ha evitado la dispersión dentro y fuera del sitio de los contaminantes, lo que puede causar repercusiones peligrosas en la salud pública y el medio ambiente. Los contaminantes detectados en el sitio de Metales y Derivados son antimonio, arsénico, cadmio y plomo; los cuales pueden causar daños graves a la salud humana. De las acciones realizadas: Las acciones se orientaron a obligar al generador (Metales y Derivados, S. A. de C. V.) a cumplir sus obligaciones de retorno, manejo y disposición final adecuada de los residuos peligrosos. Según la Subprocuraduría Estatal de la Profepa en Tijuana, el procedimiento administrativo se paró a partir de que los presuntos responsables abandonaron México para evadir la orden de aprehensión librada en su contra el 25 de septiembre de 1995.
SEM-00-005	6 de abril de 2000	México	MOLYMEX II	México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la planta productiva de trióxido de molibdeno, operada por la empresa MOLYMEX, S. A. de C. V., ubicada en el municipio de Cumpas, en el estado de Sonora, México.

			El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (8 de octubre de 2004)	México está incumpliendo el artículo 112 de la LGEEPA porque no ha definido la zona en la que se permite la instalación de industrias contaminantes en Cumpas, Sonora. Falta de aplicación efectiva de la NOM-022 que establece LMP de concentración de SO2 en aire ambiente para proteger la salud de la población. De las acciones realizadas: La información recabada para este expediente de hechos no permitió al Secretariado confirmar los supuestos efectos negativos en la salud y el medio ambiente, aunque todos los investigadores que han realizado estudios al respecto, recomendaron investigaciones adicionales y monitoreo continuo.
SEM-99-002	19 de noviembre de 1999	Estados Unidos	Aves migratorias El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (24 de abril de 2003)	Este expediente de hechos versa sobre dos presuntas violaciones a la *Migratory Bird Treaty Act* (MBTA) como resultado de actividades de explotación forestal respecto de las cuales el gobierno federal no emprendió medida alguna de aplicación. El primer caso se refiere a la tala de cientos de árboles que un propietario privado realizó durante la temporada de anidación de la garza morena, y que se tradujo en la supuesta destrucción de cientos de huevos. El segundo caso corresponde a la supuesta quema intencional por parte de una empresa maderera de cuatro árboles en terreno privado, en uno de los cuales supuestamente anidaba una pareja de gavilanes pescadores.

				De las acciones realizadas: El estado de California impuso condenas penales o sanciones administrativas conforme a la legislación estatal en relación con ambos casos, por lo tanto, la política federal determina que cuando un procedimiento estatal previo impide la aplicación federal, la falta de aplicación de la MBTA por parte del gobierno federal en estos casos sólo puede hacerse como una manera de evaluar en retrospectiva.
SEM-97-001	2 de abril de 1997	Canadá	BC Hydro El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11 de junio de 2000)	El gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 35(1) de la Ley de Pesca federal por lo que respecta a BC Hydro and Power Authority (“BC Hydro”), y que tales omisiones “permiten y perdonan la destrucción continua de los peces y su hábitat en Columbia Británica...”. Se indica en la petición que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Sección 35(1) de la Ley de Pesca (petición, p. 1). Dicha Sección establece que “[ninguna] persona podrá realizar obras que ocasionen alteraciones dañinas, deformaciones o destrucción del hábitat de los peces”. De las acciones realizadas: Canadá ha utilizado herramientas de cumplimiento como órdenes emitidas con arreglo a la Sección 22(3) y autorizaciones de las secciones 32 y 35(2) de la Ley de Pesca para algunas de las instalaciones de BC Hydro, tanto en situaciones de emergencia como para la realización de evaluaciones ambientales.

				Canadá indica que está poniendo renovado énfasis en subsanar el daño al hábitat de los peces, ocasionado por las operaciones de BC Hydro, para lo cual se han creado diversos comités para fomentar una mayor atención a los aspectos del hábitat. Se han obtenido ciertas mejoras en el hábitat de los peces, aun cuando todavía no resulta claro hasta qué grado. Además existen muchas actividades, no sólo las operaciones hidroeléctricas, que pueden dañar el hábitat de los peces; por lo tanto, las responsabilidades de Canadá contenidas en la Ley de Pesca incluyen la atención de tales impactos.
SEM-97-006	4 de octubre de 1997	Canadá	Río Oldman II El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11 de agosto de 2003)	La Ley de Pesca prohíbe el deterioro, alteración o destrucción (provocar daños) al hábitat de los peces sin una autorización, y otorga al ministro de Pesca y Océanos (MFO) la facultad para conceder autorizaciones y emitir órdenes que exijan modificaciones a proyectos que provocan o pueden provocar daños al hábitat de los peces. Las Directrices para la Conservación y Protección del Hábitat del Departamento de Pesca y Océanos (DFO), identifican la reubicación y el rediseño como las opciones preferidas para evitar el impacto de un proyecto en el hábitat de los peces. Haciendo uso de sus facultades discrecionales, el DFO no participó en la selección del corredor para el Proyecto Sunpine ni tampoco en el trazo del camino.

				De las acciones realizadas: El DFO concluyó que el Proyecto Sunpine en su conjunto no provocaría daños al hábitat de los peces y, por lo tanto, no requería la autorización prevista en la Sección 35(2) o una evaluación ambiental conforme a la CEAA. Ni el DFO ni Alberta realizaron actividades de seguimiento —o exigieron a Sunpine presentar resultados al respecto— para verificar que el escurrimiento de sedimentos del camino principal no está provocando daños al hábitat de los peces en la zona, en violación a la Ley de Pesca.
SEM-98-004	29 de junio de 1998	Canadá	BC MINING El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (12 de agosto de 2003)	El gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones sistemáticas en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca para proteger a los peces y su hábitat de los efectos ambientales destructivos generados por la industria minera en Columbia Británica. Los peticionarios identifican cuatro tipos de impacto que la minería provoca en la calidad del agua, y afirman que la escorrentía ácida y la contaminación por metales pesados de los yacimientos mineros provocan los efectos más graves. Los peticionarios aseveran que ni Environment Canada ni el Ministerio de Pesca y Océanos han aplicado la Ley de Pesca en contra de las empresas mineras de la provincia durante cuando menos una década, a pesar de tener conocimiento de las infracciones continuas a dicho instrumento, derivadas de la escorrentía ácida de las minas.

				De las acciones realizadas: Desde 1997, Environment Canada ha brindado asistencia técnica a BC (British Columbia) Environment en su aplicación de la Ley de Manejo de Residuos de BC en contra de CBE y de propietarios anteriores de la mina. En 2001, la provincia llegó a un acuerdo con los propietarios anteriores por 30 millones de dólares. El actual programa provincial de saneamiento, cuyo costo para la provincia se ha estimado en cuando menos 45 millones de dólares, contempla tener lista una planta de tratamiento de efluentes para junio de 2004.
SEM-00-004	15 de marzo de 2000	Canadá	Tala en Columbia Británica El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11 de agosto de 2003)	Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 35(1) y 36(3) de la Ley de Pesca federal en relación con las actividades de explotación forestal en tierras públicas y privadas en toda Columbia Británica. Canadá ha dejado de participar activamente en los procesos de planeación de las actividades de explotación forestal, y que también está fallando en lo que se refiere a emprender medidas de recuperación una vez que el daño ha ocurrido. Los peticionarios afirman que Canadá no está cumpliendo con los compromisos previstos en los artículos 6o. y 7o. del ACAAN a causa de su “continua intervención y suspensión de los juicios ambientales...”.

				De las acciones realizadas: En julio de 2000 se inició una investigación detallada que culminó con la presentación de cargos en contra de TimberWest al amparo de la Ley de Pesca. Aun cuando el DFO concluyó que la tala del segmento había ocasionado un daño en el hábitat de los peces, los fiscales federales abandonaron los cargos porque un funcionario de pesca del DFO había informado incorrectamente a TimberWest que el riachuelo sin nombre que cruzaba el segmento no contenía peces. Respecto al cumplimiento del ACAAN, los indicios de aplicación efectiva pueden tomarse en cuenta al considerar que Canadá sí incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 35(1) y 36(3) de la Ley de Pesca en relación con las operaciones forestales de TimberWest en el área del arroyo De Mamiel y el río Sooke.

Cuadro 2. Peticiones activas

Expediente	*Fecha de la petición*	*Parte*	*Asunto*	*Situación*
SEM-00-006	9 de junio de 2000	México	Tarahumara	El Secretariado presentó un expediente de hechos final al Consejo para que éste votara sobre si hacer público el expediente de hechos final (26 de julio de 2005).
SEM-03-003	23 de mayo de 2003	México	Lago de Chapala II	El Secretariado informó al Consejo que consideraba que la petición justificaba la preparación de un expediente de hechos (18 de mayo de 2005).
SEM-03-004	17 de junio de 2003	México	ALCA-Iztapalapa II	El Secretariado puso en su página de Internet la solicitud de información relativa al expediente de hechos (16 de noviembre de 2005).
SEM-05-002	3 de mayo de 2005	México	Islas Coronado	El Secretariado determinó que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y solicitó una respuesta de la parte gubernamental afectada conforme al artículo 14(2) (30 de septiembre de 2005).
SEM-05-003	30 de agosto de 2005	México	Contaminación ambiental en Hermosillo II	El Secretariado determinó que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y solicitó una respuesta de la parte gubernamental afectada conforme al artículo 14(2) (9 de noviembre de 2005).
SEM-04-005	20 de septiembre de 2004	Estados Unidos	Centrales carboeléctricas	El Secretariado recibió información complementaria de la parte gubernamental afectada (30 de septiembre de 2005).

CUADRO 2. PETICIONES ACTIVAS (continuación)

Expediente	*Fecha de la petición*	*Parte*	*Asunto*	*Situación*
SEM-02-001	6 de febrero de 2002	Canadá	Explotación forestal en Ontario	El Secretariado puso en su página de Internet la solicitud de información relativa al expediente de hechos (30 de junio de 2004).
SEM-02-003	8 de mayo de 2002	Canadá	Pulpa y papel	El Secretariado puso en su página de Internet la solicitud de información relativa al expediente de hechos (1o. de marzo de 2004).
SEM-03-005	14 de agosto de 2003	Canadá	Technoparc de Montreal	El Secretariado puso en su página de Internet la solicitud de información relativa al expediente de hechos (8 de febrero de 2005).
SEM-04-006	12 de octubre de 2004	Canadá	Explotación forestal en Ontario II	El Secretariado puso en su página de Internet un plan de trabajo y un expediente de documentos a disposición del público y los interesados (4 de abril de 2005).
SEM-04-007	3 de noviembre de 2004	Canadá	Automóviles de Quebec	El Secretariado informó al Consejo que consideraba que la petición justificaba la preparación de un expediente de hechos (5 de mayo de 2005).