



ECO-HEALTH IN THE AMERICAS LEGAL WORKING PAPER SERIES

HURRICANE OVER A HARBOUR: IMPACT ASSESSMENT OF PORT EXPANSION IN COZUMEL (MEXICO)

By Gustavo Alanis and
Hector Velasco Perroni

2010



HURRICANE OVER A HARBOUR: IMPACT ASSESSMENT OF PORT EXPANSION IN COZUMEL (MEXICO)

By Hector Velasco Perroni

1. Resumen

Este caso fue muy significativo debido a que diversas organizaciones ecologistas interpusieron una serie de acciones legales para intentar frenar la construcción de un muelle para cruceros en la Isla de Cozumel, Estado de Quintana Roo, México. La argumentación principal era que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental no se había seguido tal y como lo establece la legislación ambiental federal de México y en consecuencia se estaba en presencia de una ilegalidad, de una falta de aplicación efectiva de la legislación en la materia. El incumplimiento se produjo en virtud de que el proyecto se había segmentado para efectos de evitar su evaluación ambiental, no pudiendo estimarse los impactos ambientales que en su conjunto provocaban.

Se trata de un caso pionero ante la Comisión de Cooperación Ambiental que es un organismo internacional derivado del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), ante el cual los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y México pueden "denunciar" (conocidas como las "Peticiónes Ciudadanas") a sus gobiernos cuando consideren que en algún caso en particular se está dejando de dar una aplicación efectiva de la legislación Ambiental. Este fue el primer caso que se presentó ante dicha instancia internacional en contra del Gobierno Mexicano.

Se logró modificar el proyecto original en beneficio de un importante manchón arrecifal cercano conocido como el Arrecife Paraíso. Es decir, se permitió la construcción del muelle y de la terminal portuaria y se negaron muchos otros proyectos tales como un club de golf, un SPA a nivel internacional, hoteles, centro comercial, entre otros y cuya construcción habría producido un serio daño al ecosistema de la zona.

La relevancia y divulgación del caso generó en la comunidad un sentimiento de pertenencia y la participación en la conservación del Arrecife Paraíso, lo que al final se tradujo en la creación del Parque Nacional Arrecifes de Cozumel y en la elaboración de su Plan de Manejo, el que determina que es lo que se puede y no se puede hacer dentro del Parque Marino.

Las modificaciones que se le realizaron al proyecto, producto de las acciones llevadas a cabo por la ciudadanía, permitió que aquel se desarrollara de manera adecuada y ambientalmente amigable. Lo anterior, se logro en parte por la presión que ejercieron las organizaciones no gubernamentales sobre la autoridad ambiental federal, entiéndase la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Igualmente, se pudo hacer de este un proyecto distinto al inicialmente proyectado en función de las 64 condicionantes que al proyecto se le impusieron como parte de la autorización que se les otorgó en la evaluación de impacto ambiental.

El muelle objeto del proyecto, ya con las modificaciones, permite realizar la principal actividad económica de Cozumel como lo es el turismo, con efectos ambientales más bajos. Derivado de la reciente crisis que se dio en la Isla de Cozumel como producto de la Influenza (finales de abril y principios de mayo del 2009), quedó claro que alrededor del 98 % de la economía de Cozumel depende de la llegada de cruceros, por lo que es importante que esta actividad económica se siga desarrollando pero al mismo tiempo respete tanto los arrecifes de coral así como la legislación nacional e internacional que los protege.

2. Antecedentes

El municipio de Cozumel, por su estructura productiva, es básicamente turístico, y aquellas otras actividades que no lo son propiamente, en alguna medida están condicionadas por esa actividad. En efecto, en el municipio no se reporta existencia de actividad agrícola a considerar y tan sólo existe una reducida actividad pecuaria que se basa fundamentalmente en la cría y explotación de ganado bovino, que en el contexto de la provincia de Quintana Roo no resulta significativa, representando el 1.08% del total estatal en ese rubro. En cuanto a la actividad de pesca, la desarrollada en el municipio no representa un lugar significativo para el estado, ya que su peso vivo en términos comparativos refleja sólo el 4.3%. Asimismo existe tan sólo una incipiente actividad industrial en el municipio de Cozumel, basada en la explotación de minerales no metálicos, en la cual la extracción y/o beneficio de roca representa el 100%.

2.1 Descripción del área

El Parque Marino Nacional Arrecifes de Cozumel se encuentra en el municipio de Cozumel, en el estado de Quintana Roo, aproximadamente a 16.5 km al Este de la península de Yucatán, en la zona del Caribe noroccidental. Está localizado en la Provincia Caribeña, abarcando parte de la costa SW, S y SE de la isla de Cozumel. Las coordenadas geográficas extremas son 20,29' 02.93" y 20,14' 27.02" N y 86,3' 11.54" y 87,03' 32.07" W, con una superficie marítimo terrestre total de 11,987-87-50 ha.

En la isla de Cozumel existen dos vías de comunicación con el continente: la aérea, a través del aeropuerto, con vuelos nacionales e internacionales, y la marítima, desde Playa del Carmen, con embarcaciones que transportan pasajeros y realizan recorridos hacia Cozumel en 45 minutos en diferentes horarios y desde Puerto Morelos y Punta Venado, con una compañía naviera, a través del servicio de transbordador, que transporta vehículos particulares y de carga realizando el recorrido en aproximadamente 1 hora. Existe también dentro de la isla infraestructura carretera pavimentada y brechas de terracería, tanto en la parte norte

como en la sur, que conducen a los faros de Punta de Molas y Punta de Celarain, respectivamente.

Los arrecifes están formados por una comunidad coralina que, como todas las de su tipo, son de las más diversas y complejas en los mares. En ella habitan miles de organismos propios de aguas tropicales, donde están representadas cientos de especies de todos los reinos. Del reino animal sobresalen los corales (duros y blandos), zoántidos e hidrozoarios, así como esponjas, crustáceos, moluscos, equinodermos y peces arrecifales. Las comunidades vegetales están representadas tanto por las algas, de las que hay una enorme variedad, como por pastos marinos. Las cianobacterias son de gran relevancia ecológica y al igual que muchos microorganismos son muy abundantes en este ecosistema.

El área es un reservorio de especies de flora y fauna marinas, algunas de las cuales se encuentran amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial. Tal es el caso de las tortugas marinas (verde, caguama y carey), langosta, caracol reina, coral negro, y los corales acropora palmata y acropota cervicornis, o algunas más que son explotadas por el alto valor intrínseco de sustancias naturales, como es el caso del octocoral (*Plexaura homomalla*).

Dentro de la variedad de arrecifes coralinos del Caribe Mexicano, la isla de Cozumel posee uno de los más característicos, debido a la variedad de condiciones que presenta, debido a que impresionantes taludes caen casi verticalmente desde 40 hasta los 400 m de profundidad. Estos arrecifes, junto con los de Banco Chinchorro, los del litoral de Quintana Roo y Alacranes, en Yucatán, constituyen la reserva coralina más importante del país. La biodiversidad de estos sistemas es quizás tan elevada como la presente en los arrecifes de Belice y del resto del Caribe.

El sistema arrecifal de Cozumel se extiende prácticamente a lo largo de los litorales de la isla, pero los de la región SW son los más conocidos y utilizados. A lo largo de esta zona se encuentran sitios, como Paraíso, Chankana'ab, Tormentos, Yucab, Cardona, San Francisco, Santa Rosa, Palancar (Jardines, La Herradura y Cuevones), Colombia, Chunchaka'ab y Maracaibo.

2.2. Relevancia ecológica

Los arrecifes coralinos constituyen los sistemas de mayor diversidad biológica del medio marino, su localización en aguas de baja productividad los convierte en exportadores de nutrientes y germoplasma —por aporte de larvas— y también provee de refugio a organismos en etapas juveniles de muchas de las especies de interés comercial dentro de la pesca de escama. Más aún, debido al gran número de asociaciones interespecíficas en la comunidad arrecifal, es común encontrar mecanismos de defensa basados en la liberación de una gran gama de compuestos químicos que han resultado ser útiles en la investigación farmacológica.

Recientes investigaciones en el área indican que los arrecifes presentan un grado de conservación aceptable; sin embargo, su fragilidad como ecosistema los hace vulnerables a la presión antropogénica.

2.3. Relevancia científica

Las características del área comprendida dentro del Parque y el grado de conservación de los sistemas arrecifales permiten la realización de estudios en las comunidades coralinas a partir de diversas disciplinas como la ecología, la taxonomía, genética, farmacología, geología y oceanografía, entre otros.

Dentro de las líneas de investigación aplicadas al uso sustentable de los recursos naturales la investigación farmacológica es probablemente la que ofrece los mayores beneficios potenciales, particularmente si se asocia con el cultivo de organismos para la producción de fármacos.

2.4. Relevancia educativa y recreacional

La práctica de deportes acuáticos está muy extendida, por lo que los destinos de playa se han vuelto muy populares. Por tal motivo se ha incrementado la demanda de servicios cada vez más sofisticados y la apertura a los mercados internacionales.

La isla de Cozumel tiene una gran infraestructura turística compuesta por desarrollos de club de playa, hoteles, restaurantes, tiendas de buceo, atracadero de cruceros turísticos, etc. La belleza de sus formaciones arrecifales ha hecho de la isla uno de los principales destinos de buceo a nivel internacional.

En la temporada alta (vacaciones de invierno y verano), la isla presenta cerca del 90% de ocupación hotelera, además del arribo semanal de cruceros turísticos. Lo anterior pone de manifiesto su importancia como un sitio de recreación, por lo que es indiscutible el potencial que el Parque tiene al respecto.

3. Importancia del caso

Este caso ha sido escogido como un caso de estudio importante, ya que por un lado se reconoce la importancia de la Isla de Cozumel como prioritaria dentro del Caribe para efectos turísticos y en relación con los cruceros. Es importante también por la riqueza natural que hay dentro de la isla, particularmente las zonas de arrecifes.

Asimismo, es relevante porque ya en el año 1995 y 1996 se presentaron acciones legales en contra de la construcción del muelle a nivel nacional ante la PROFEPA y en el contexto internacional ante la CCA del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Otra de las razones, por la cual es un caso trascendente, es porque el muelle Puerta Maya fue derribado por el huracán Wilma en el año de 2005 y reconstruido para entrar nuevamente en operaciones en el año 2006.

Por último, este caso es también importante porque, no obstante toda la polémica y las controversias que esta obra generó a mediados de los años 90, en el año de 2008 se otorgó un resolutivo favorable en materia de impacto ambiental a la empresa Carnival para que al muelle existente se le construyera un nuevo brazo. Es relevante también porque lo que está en juego es la implementación apropiada del procedimiento de impacto ambiental ya que de no cumplirse con este caemos en ilegalidades, irregularidades, se fomenta la impunidad y el estado de derecho se hace a un lado.

4. Historia del Caso

Este caso se remonta al año 1990 cuando se da la primera autorización en materia de impacto ambiental para construir un muelle para cruceros. La obra no se empezó a llevar a cabo hasta el año 1996. El proyecto dio lugar a una dura oposición de parte de organizaciones ciudadanas y grupos ambientalistas y la queja principal de los ambientalistas era en función de que se dio equivocadamente la autorización en materia de impacto ambiental ya que el proyecto no se sometió a dicha evaluación en su conjunto sino por partes, situación que la legislación ambiental nacional mexicana no permite. De esta forma se sometía a evaluación ambiental tan sólo la construcción de un muelle en el agua, sin contemplar la infraestructura en tierra que era indispensable para el funcionamiento del proyecto. Así, no se estaban contemplando en la evaluación de impacto ambiental el recinto portuario, el estacionamiento, vías de acceso ni otras obras que eran parte del proyecto, como la construcción de un campo de golf. La situación anterior, generó acciones legales en contra de dicha autorización las cuales terminaron ventilándose en la Comisión ambiental del NAFTA, logrando con esto el primer Expediente de Hechos que se hizo en el seno de dicha comisión, con los resultados que en este estudio se han ya expresado.

Derivado de las denuncias ciudadanas de 1996 no sólo se creó el Parque Marino Arrecifes de Cozumel sino también se decretó el Ordenamiento Ecológico de la Isla.

Dado que se desconoce el efecto que genera la zona urbana de San Miguel de Cozumel y las actividades agropecuarias de la zona ejida, así como las obras de infraestructura carretera, es necesario realizar estudios que evalúen el grado de deterioro ambiental que éstos producen en los ecosistemas marítimo-costeros.

5. Legislación aplicable a la Evaluación de Impacto Ambiental

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento de la política ambiental mexicana, cuyo objetivo es prevenir, mitigar y restaurar los daños al ambiente, así como regular las obras o actividades para evitar o reducir sus efectos negativos en el ambiente y en la salud humana. A través de este instrumento se plantean opciones de desarrollo que sean

compatibles con la preservación del ambiente y manejo de los recursos naturales.

El objetivo de la evaluación del impacto ambiental es la sustentabilidad, lo cual implica considerar además de la factibilidad económica y el beneficio social, el aprovechamiento razonable de los recursos naturales

La evaluación de un estudio de impacto ambiental lo realiza la autoridad mediante un procedimiento de tipo técnico administrativo. Existen tres opciones mediante las cuales puede presentarse dependiendo del control que se tenga sobre los impactos y la magnitud del área donde se pretende desarrollar un proyecto:

- a).- **Informe preventivo**
- b).- **Manifestación de impacto ambiental modalidad particular y,**
- c).- **Manifestación de impacto ambiental modalidad regional.**

a) Informe preventivo

Los casos que requieren la presentación de un informe preventivo, son cuando: I.- Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades. II.- Las obras o actividades de que se trate estén expresamente previstas por un plan parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que haya sido evaluado por la Secretaría en los términos del artículo siguiente, o III.- Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la presente sección.

En los casos anteriores, la Secretaría, una vez analizado el informe preventivo, determinará, en un plazo no mayor de veinte días, si se requiere la presentación de una manifestación de impacto ambiental en alguna de las modalidades o si se está en alguno de los supuestos señalados.

b) y c) Manifestación de Impacto Ambiental (MIA)

Es un estudio donde las personas (físicas o morales) que desean realizar alguna de las obras o actividades previstas en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), analizan y describen las condiciones ambientales anteriores a la realización del proyecto con la finalidad de evaluar los impactos potenciales que la construcción y operación de dichas obras o la realización de las actividades podría causar al ambiente, así como definir y proponer las medidas necesarias para prevenir, mitigar o compensar esas alteraciones.

La evaluación de impacto ambiental se incorporó al derecho mexicano como instrumento normativo básico desde 1982. Esta vertiente preventiva de la política ecológica se fortalece con la expedición de la LGEEPA. Desde entonces, este instrumento se ha destacado como una de las herramientas más eficientes y ha podido afinarse paulatinamente. Según el sistema previsto en esta ley, tanto las autoridades federales como las locales tienen la posibilidad de realizar la evaluación de impacto ambiental en sus respectivos ámbitos de competencia.

6. Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto Puerto Maya

El caso de Cozumel forma parte de las materias que están sujetas a evaluación por parte de la autoridad federal. La evaluación de la manifestación de impacto ambiental de 1990 se efectuó por conducto de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Cabe mencionar que dichas atribuciones pasaron después a la Secretaría de Desarrollo Social y finalmente se encargaron al Instituto Nacional de Ecología (INE) que surgió como un organismo desconcentrado de la dependencia mencionada mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992. Con la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 28 de diciembre de 1994, las atribuciones que en materia ambiental tuvo la Secretaría de Desarrollo Social pasaron al ámbito de competencia de la actual Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Debe aclararse que el INE, pasó a formar parte de esta última dependencia y que es en el ámbito de estas autoridades donde se tuvo conocimiento del procedimiento de impacto ambiental en los años noventa.

En relación a los mecanismos de participación social contemplados en la Ley que rige la evaluación de impacto ambiental, estos fueron formalmente incorporados el año 1996, es decir, con posterioridad a la presentación del caso ante la CCA. En ese sentido, la ley anterior a la reforma de 1996 establecía que los derechos de los ciudadanos en relación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se reducían a la posibilidad de conocer el contenido de las manifestaciones sometidas a la autoridad. Es decir, no había un procedimiento de consulta pública ni un espacio destinado a la reunión pública de información. Es por ello que la mayor presión ejercida para modificar el proyecto durante la primera mitad de los años noventa se dio a través de medios de comunicación, más que en espacios oficiales.

Después de la reforma de 1996, los derechos se ampliaron de una manera considerable con la creación de espacios que permitirían la discusión pública de los proyectos sometidos a la consideración de la autoridad, cuando su realización pudiera acarrear graves desequilibrios ecológicos como es el caso que nos ocupa, o bien daños a la salud pública o a los ecosistemas. Se otorgaron también derechos para formular observaciones y propuestas respecto de las manifestaciones de impacto ambiental presentadas.

De esta forma, en el proceso de evaluación de impacto ambiental de 2008 se dio cabida a la consulta pública y a la reunión pública de información dando resultados positivos toda vez que se retomaron las recomendaciones que hiciera la Comisión de Cooperación Ambiental en el Expediente de Hechos de 1995.

Es importante mencionar que en el caso que nos ocupa, por tratarse de un muelle y una terminal portuaria es relevante también la intervención y la participación de otras autoridades tales como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual a través de un título de concesión otorgó en los años 90s el uso y goce de vías marítimas para la construcción del muelle. Así pues, dicha concesión estaba condicionada al resolutive afirmativo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental,

En relación a la construcción de la terminal, correspondía a las autoridades locales otorgar las licencias de construcción y servicios públicos, lo cual también estaba condicionado a la resolución afirmativa del procedimiento de impacto ambiental.

En el oficio resolutive 410.-3088 de fecha 19 de octubre de 1990 se dictaron 64 condicionantes ambientales de las cuales 38 se cumplieron y 26 fueron de observancia.

Posteriormente mediante oficio A.O.O.DGNA.-7853 de fecha 12 de agosto de 1994, se adicionaron 16 condicionantes más para ser un total de 80, de las cuales se cumplieron 11 y 5 fueron de observancia.

El caso ilustró la ineffectividad de las autoridades ambientales particularmente de la PROFEPA, la cual ante las violaciones manifiestas del titular del proyecto, hizo caso omiso y permitió que el proyecto siguiera adelante. No obstante lo anterior y una vez que el caso ya se encontraba ante la comisión ambiental del TLC, se dio una coordinación y comunicación aceptable entre los peticionarios y el gobierno mexicano quienes suscribieron un convenio de colaboración para efectos de elaborar. El Plan de Manejo del ANP arrecifes de Cozumel y para trabajar en conjunto con los otros niveles de gobierno y distintos actores locales para elaborar el programa de ordenamiento ecológico local.

Adicionalmente se crearon dos fideicomisos entre los tres niveles de gobierno y la sociedad con los propósitos de poder recibir aportes de los distintos actores para la elaboración del ordenamiento ecológico de Cozumel y para asegurar la debida protección y conservación del parque marino arrecifes de Cozumel, lo cual muestra la coordinación, no sólo entre las propias instituciones sino que también entre los tres niveles de gobierno y la sociedad, situación que no se hubiera dado si las ONGs no hubieran interpuesto el caso a nivel internacional.

También hubo cierta fragmentación ya que en un primer momento al gobierno mexicano no le gustó nada que las ONG hubieran interpuesto el caso ante comisión ambiental del TLC y las acusó de ser antipatriotas y

anti-mexicanos acusando igualmente al secretariado de intervencionista y querer entrometerse en asuntos internos y de querer convertirse en un órgano supra nacional.

Cuando el asunto fue conocido por las autoridades ambientales mexicanas en 1995, la PROFEPA aceptó una denuncia popular a través de la cual las organizaciones ambientales argumentaban la no aplicación efectiva de la ley. En septiembre de ese año la PROFEPA contestó a las ONGs diciéndoles que el proyecto era legal y que podía seguir adelante y que daba por concluida la denuncia. Ante esta situación, las ONG pusieron en la balanza las opciones legales a su alcance en el plano nacional. Analizaron la posibilidad de interponer un recurso de revisión, posteriormente un recurso de nulidad y finalmente un amparo. Asimismo se analizó la opción de presentar este caso ante la comisión ambiental del TLC bajo el artículo 14, el cual da la posibilidad a los ciudadanos de llevar el caso en contra de los gobiernos cuando estos no hacen cumplir de manera efectiva la legislación ambiental. Finalmente se optó por llevar el caso ante la comisión ambiental del TLC, la cual le dio entrada al asunto y elaboró por primera vez en su historia el un expediente de hechos.

Cuando en el año 2008 se somete a evaluación del impacto ambiental la ampliación del muelle puerta maya, ONGs solicitaron ante la secretaría del medio ambiente federal una consulta pública así como una reunión pública de información, peticiones que fueron aceptadas y organizadas en la isla de Cozumel. En diciembre de 2008, la Secretaría del Medio Ambiente federal otorgó una resolución de impacto ambiental favorable con algunas condicionantes que en buena medida se derivaron de las propuestas, comentarios y observaciones que hicieron algunos individuos y representantes de ONGs. Adicionalmente, se ha venido trabajando en la implementación de un instrumento económico para asegurar que lo que se haga, tanto en la construcción de la ampliación como en la operación de la misma, no afecte al parque marino arrecifes de Cozumel. Esto se ha dado gracias a la insistencia del parque marino que también representa los intereses del público.

Fue precisamente porque no se cumplió de manera efectiva con lo que establece el procedimiento de la evaluación de impacto ambiental en el plano nacional que se optó por interponer el caso ante la comisión ambiental del TLC. Además el proyecto no cumplía con otros ordenamientos legales, como el reglamento en materia de impacto ambiental, el instructivo para la presentación de manifestaciones de impacto ambiental y la Ley de Puertos. Asimismo, no se cumplía con la misma concesión que otorgó la SCT a la empresa, situación que fue evidente cuando se publicó el expediente de hechos en el cual se demuestran violaciones claras a disposiciones legales contenidas en la declaratoria de usos y destinos del municipio de Cozumel, que no permitían la afectación de estructuras coralinas, lo cual se sumaba a la declaración del gobierno mexicano, en virtud de la cual se reconoció públicamente que la afectación no sería de más del 3%.

En relación a acuerdos internacionales el gobierno mexicano intentó a través de sus respuestas al secretariado, descalificar la petición ciudadana

estableciendo entre otros aspectos que los peticionarios no habían presentado sus actas constitutivas y que no habían agotado los recursos legales a su alcance y a su territorio. Ambas aseveraciones carecen de todo sustento, en virtud de que el ACAAN no establece en ningún momento que se tengan que presentar actas constitutivas o que se tenga que probar un daño.

Derivado de este procedimiento una lección que se deriva es que la legislación ambiental nacional en su parte relativa a la evaluación del impacto ambiental debía ser reformada. Esto sucedió el 13 de diciembre de 1996 fecha en la cual se publica en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la LEGEPA. Igualmente, otra lección fue la que dice relación con los artículos 14 y 15 del ACAAN en el sentido que tienen una serie de lagunas, omisiones y contradicciones que requieren igualmente ser reformados.

Entre otros, los cambios necesarios para mejorar el resultado de las evaluaciones de impacto ambiental fueron propuestos en su oportunidad. Son los que se detallan a continuación: a) Mejorar la redacción del artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) para efectos de dar mayor certeza jurídica a quienes someten sus proyectos a la evaluación del impacto ambiental; b) Reducir los plazos de la evaluación del impacto ambiental, ya que en términos prácticos la autoridad se puede tomar hasta 6 meses para evaluar; c) Hacer que la Consulta Pública y la Reunión Pública de Información (contempladas ambas dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental) sean obligatorias y no opcionales como es ahora, dejando a la discreción de la SEMARNAT su realización; d) Corregir las contradicciones que existen hoy en día entre la LGEEPA y el Reglamento de esta Ley en materia de impacto ambiental.

8. Impactos Socio económicos del proyecto

El impacto socio económico mas importante de un proyecto de esta naturaleza para la Isla de Cozumel es el hecho de que a mayor infraestructura portuaria mayor es el número de barcos que pueden llegar a Cozumel y en consecuencia más turistas pueden descender de los cruceros y consumir en la Isla. Los más beneficiados son los taxistas, los restauranteros, las tiendas que venden souvenirs, los que ofrecen el snorkel, entre otros.

Igualmente, la creación de una Área Natural Protegida tiene un impacto económico ya que esta es visitada por un gran número de turistas y permite que existan fuentes de empleo, tales como tour operadores, la mayoría de los cuales son regulados por la dirección del parque marino.

No aplica en este caso lo relativo al tema de género, poblaciones indígenas o poblaciones desplazadas ya que ninguno de estos tres componentes es parte del proyecto o tuvo que ver con el mismo.

9. Resultados y lecciones de este caso

El hecho más relevante previo al desarrollo del proyecto fue la inactividad del Gobierno de México, no obstante habersele demostrado las diversas irregularidades que se dieron al autorizar el proyecto desde la perspectiva de su impacto ambiental. Por ejemplo, la segmentación del proyecto para efectos de “esconder” los impactos acumulativos que tendría la construcción no sólo del muelle sino también la de la terminal portuaria, el hotel, el campo de golf y el centro comercial. Al presentarse la primera denuncia popular ante la PROFEPA, se determinó que el proyecto era viable técnica y legalmente, lo que obligó a los ambientalistas a acudir a otros recursos legales como el del artículo 14 del ACAAN ya que se consideraba que los recursos legales internos en México para impugnar la autorización de impacto ambiental (recurso de revisión, juicio de nulidad y amparo) no garantizaban plenamente que se pudiera dar justicia ambiental, además de lo prolongado que dichos juicios podrían haber sido.

Durante el desarrollo o construcción del muelle, lo más relevante tiene que ver con el papel que jugó la PROFEPA para asegurarse que las 64 condicionantes impuestas en el resolutivo de impacto ambiental de 1990 se cumplieran a cabalidad, lo cual, a su juicio, fue efectivo, razón por la cual la obra concluyó y hoy en día el muelle opera con las restricciones y condicionantes ambientales que se le impusieron por parte de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Los resultados derivados de este caso son: a) Se fortaleció el rol de la sociedad civil en el proceso de evaluación de impacto ambiental, la cual actuó unida para lograr sus objetivos. Lo anterior, en virtud de que los representantes de las ONGs que participaron en este proceso lograron firmar acuerdos con las autoridades ambientales para la expedición de importantes instrumentos de política ambiental tales como decreto de área natural protegida y su respectivo plan de manejo. De igual manera se fortalecieron los mecanismos de participación social en materia ambiental, ya que derivado del caso se llevaron a cabo talleres mediante los cuales las comunidades locales incrementaron su participación en los esfuerzos de conservación de los arrecifes de Cozumel. Estos talleres fueron financiados por la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) a través del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA); b) La administración del Presidente Ernesto Zedillo declaró a los Arrecifes de Cozumel como Área Natural Protegida en el verano de 1996. La Petición ante la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) se presentó en enero de 1996; c) La experiencia de este caso influyó en la reforma a la Ley Ambiental Mexicana en lo que respecta al procedimiento de la evaluación del impacto ambiental y su nuevo reglamento. Producto de este caso, la legislación ambiental federal establece que las obras y actividades que se sometan al procedimiento de la evaluación del impacto ambiental federal deberán ser evaluadas en su conjunto, integralmente y no en partes, es decir no se permite la segmentación de las mismas para efectos de vulnerar la debida evaluación de impacto ambiental; d) El caso sirvió para crear mayor conciencia entre la población de Cozumel y en

todo el estado de Quintana Roo sobre la importancia de los arrecifes y los corales; y d) No obstante no imponerse una sanción comercial o económica para el Gobierno de México, fue claro que las autoridades ambientales mexicanas se llevaron una sanción moral a nivel nacional e internacional, ya que salió a la luz pública el hecho de que no se estaba cumpliendo de manera efectiva su legislación ambiental.

Las lecciones aprendidas al haber llevado el caso a la Comisión Ambiental del NAFTA son: a) No es necesario probar el daño para presentar un caso ante la CCA. El gobierno mexicano alegó en su respuesta que las organizaciones que presentaron la petición no probaron ningún daño a la comunidad. Dicha interpretación resultó ser errada debido a que el artículo 14 fracción II del ACAAN establece la consideración del daño como uno de los elementos que el Secretario de la Comisión debe considerar al momento de decidir si pide o no una respuesta al estado parte, pero no existe una obligación de probarlo por la parte peticionaria; b) No es necesario agotar todos los recursos internos para presentar un caso ante la CCA. El gobierno mexicano también argumentó que no se agotaron los recursos legales a nuestro alcance en México. Al igual que el punto anterior, el artículo 14 fracción II del ACAAN contempla dentro de las cuatro consideraciones que el Secretario de la Comisión tiene que tomar en cuenta para ver si pide una respuesta al estado parte, el que se haya *acudido* a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la parte. Lo anterior quiere decir que no hay que agotar esos recursos legales, ni siquiera acudir a ellos, ya que, al igual que el daño, se trata de uno de los elementos que el Secretariado tomara en cuenta para ver si pide una respuesta al estado parte, lo cual de ninguna manera implica que sea una obligación con la que tiene que cumplir el peticionario; c) Queda incertidumbre respecto al plazo que los gobiernos tienen para responder a la CCA, ya que el Acuerdo habla de 30 días, pero no señala si son días naturales o día hábiles ni tampoco establece qué sucedería si la parte en cuestión no responde en esos 30 días. Asimismo, existe incertidumbre respecto de que lo que se entiende por circunstancias excepcionales, para efectos de la extensión de 30 a 60 días del plazo para que los gobiernos respondan. El ACAAN nunca describe en qué casos las partes podrían estar bajo esas circunstancias, o qué es lo que se debería de entender por ese tipo de circunstancias. d) El Secretariado no tiene un tiempo límite para pedir respuesta de parte del estado parte, puede tomarse el tiempo que quiera. e) El Expediente de Hechos nos da sólo hechos, no hay conclusiones, no hay recomendaciones, no es legalmente vinculante para las partes, no hay sanción económica ni comercial, y no dice si la parte involucrada efectivamente hizo cumplir o no de manera efectiva su legislación ambiental.

10. Acciones a nivel internacional

A pesar de haber en un "litigio" en contra del Gobierno Mexicano a nivel internacional, paralelamente se manejo el conflicto con el Gobierno Mexicano a través de la firma de un Convenio entre el CEMDA y el Instituto Nacional de Ecología (INE), en el cual ambas partes reconocían que no obstante existir un litigio internacional pendiente de resolución, se

trabajaría en otros aspectos relacionados con la Isla de Cozumel. Estos aspectos sobre los cuales se trabajó fueron el Programa de Manejo del Área Natural Protegida "Arrecifes de Cozumel" y el Ordenamiento Ecológico de la Isla de Cozumel y su área marina de influencia. El Programa de Manejo ya referido fue publicado en mayo de 1998 y el Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio de Cozumel se publicó el 22 de mayo de 2002 en el Periódico Oficial Estatal, con lo cual cumplimos con los compromisos adquiridos con el Gobierno Federal.

Asimismo, este caso permitió que se ejerciera mucha presión sobre la PROFEPA para que en otros casos similares a éste se diera un cumplimiento efectivo de la legislación ambiental.

Por otra parte, se creó un fondo (fideicomiso) para que el Área Natural Protegida estuviera debidamente conservada, así como otro para el ordenamiento ecológico de Cozumel, el que fue presidido por el CEMDA y al cual aportaron recursos los tres niveles de gobierno y las Organizaciones no gubernamentales. Dicho Fideicomiso fue creado por los tres niveles de gobierno y por las organizaciones no gubernamentales. Se administró por un Comité Técnico con representantes de los tres niveles de gobierno, con un representante de las ONGs y con un representante del Área Natural Protegida Arrecifes de Cozumel.

Adicionalmente, es preciso comentar algunas debilidades encontradas en el proceso llevado a cabo ante instancias internacionales.

En el ACAAN hay un conflicto de interés para las partes del acuerdo porque éstas son "acusadas" por la falta de aplicación efectiva de su legislación ambiental, pero a la vez votan a favor o en contra de ser investigadas a través del Expediente de Hechos. Esto mismo sucede con la publicación del Expediente de Hechos ya que el Consejo de Ministros vota a favor o en contra de que éste se publique.

El Consejo de Ministros, es decir las partes de la ACAAN, tienen la oportunidad de comentar en relación con el borrador del Expediente de Hechos, oportunidad que en ningún momento se le da a los peticionarios, situación que pone en duda la transparencia y equidad del procedimiento.

Asimismo, no hay ninguna posibilidad, porque no lo contempla el Acuerdo, de parar o detener la obra o actividad materia de la petición.

11. Ampliación del puerto: Una nueva evaluación ambiental

Con respecto al resolutivo de impacto ambiental aprobado en diciembre del 2008 para la expansión del muelle, se impusieron un número significativo de condicionantes para efectos de garantizar la sustentabilidad de la obra aprobada. En un el tiempo más se verá si se cumplieron o no. Lo anterior, dependerá en buena medida del seguimiento

que haga al respecto la PROFEPA. En efecto, el oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/414/08 de fecha 12 de diciembre de 2008 con el que se autorizó la ampliación se dictaron sólo 4 condicionantes las cuales son muy amplias y extensas y abarcan el cumplimiento de los términos contenidos en el oficio resolutivo.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que no obstante que la resolución favorable en materia de impacto ambiental que se obtuvo por parte de Carnival en diciembre del 2008, establece que a los tres meses de que ésta se dio, la empresa debía someter a la consideración de SEMARNAT ciertos programas y acciones, esto no ha sucedido, ya que la empresa solicitó una prórroga a SEMARNAT para que los tiempos empezarán a contabilizarse a partir de que la empresa este lista para iniciar las obras autorizadas, fecha que aun no es clara. SEMARNAT otorgó a Carnival esta prórroga.

Derivado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de 2008, Carnival debía realizar en un plazo de 60 días posterior a la recepción de la autorización las siguientes medidas:

- Programa de Rescate de Especies.
- Programa de Contingencia de Derrame de Hidrocarburos al Mar.
- Programa Detallado de Acciones.

Asimismo se debe presentar un Programa de Seguimiento Continuo al Arrecife Paraíso y Monitoreo de Hábitats Artificiales Marinos (HAMS) que incluya los siguientes apartados:

- Metas y objetivos a alcanzar.
- Delimitación de las zonas de rescate y reubicación de especies.
- Caracterización y diagnóstico.
- Riqueza florística y faunística.
- Medidas para mantener la diversidad de especies.
- Estrategias y lineamientos para la protección y conservación, así como para la instrumentación de acciones que tengan por objeto la restauración ecológica de sitios con presencia de corales.
- Definición de indicadores que midan la efectividad de las medidas adoptadas.
- Propuestas de medidas correctivas pertinentes de urgente aplicación a corto, mediando y largo plazo.

Dicho Programa debe ser acompañado de la propuesta de aplicación de un instrumento económico, el mismo que como ya se comentó anteriormente, esta en proceso de negociación entre la empresa de cruceros Carnival y el personal del Parque Marino Arrecifes de Cozumel.

Del análisis del diagnóstico y la problemática señalada, basada en estudios recientes corroborados en campo, se presentan las siguientes conclusiones.

En cuanto a la vegetación, tanto en las porciones terrestres como en las marinas, ésta se encuentra en buen estado de conservación, a pesar de haber recibido impactos muy significativos tanto naturales (huracán

Gilberto en 1988) como antropogénicos, ya que un estudio constató (en 1991) que existe recolonización y recuperación; sin embargo, también remarca que es necesario evitar que se agote el manto freático por sobreexplotación, dado que esto influiría negativamente en la vegetación asociada a zonas inundables (humedales, manglares, lagunas y esteros). Actualmente el crecimiento del desarrollo de infraestructura hotelera y la urbanización en la porción sur de la isla ha producido daños en la cubierta vegetal por relleno de manglares, deforestación, aclareo, destrucción de dunas costeras por saqueo de arena y movimiento con maquinaria.

Acerca de la herpetofauna y mastofauna, se encontró que las zonas selváticas y manglares son hábitat de innumerables especies de anfibios, reptiles y mamíferos; por tal motivo, los desmontes y la modificación de zonas arboladas estarían excluyendo a un número elevado de especies, y entre éstas a las endémicas. Asimismo las poblaciones, en particular de la franja costera suroeste, se encuentran en buen estado de conservación.

Centre for International Sustainable Development Law (CISDL)

The Centre for International Sustainable Development Law (CISDL) is an independent legal research institute that aims to promote sustainable societies and the protection of ecosystems by advancing the understanding, development and implementation of international sustainable development law.

As a charitable foundation with an international Board of Governors, CISDL is led by 2 Directors, and 9 Lead Counsel guiding cutting-edge legal research programs in a fellowship of 120 legal researchers from over 60 developing and developed countries. As a result of its ongoing legal scholarship and research, the CISDL publishes books, articles, working papers and legal briefs in English, Spanish and French. The CISDL hosts academic symposia, workshops, dialogues, and seminar series, including legal expert panels parallel to international treaty negotiations, to further its legal research agenda. It provides instructors, lecturers and capacity-building materials for developed and developing country governments, universities, legal communities and international organisations on national and international law in the field of sustainable development. CISDL members include learned judges, jurists and scholars from all regions of the world and a diversity of legal traditions.

With the International Law Association (ILA) and the International Development Law Organization (IDLO), under the auspices of the United Nations Commission on Sustainable Development (UN CSD), CISDL chairs a Partnership on 'International Law for Sustainable Development' that was launched in Johannesburg, South Africa at the 2002 World Summit for Sustainable Development to build knowledge, analysis and capacity about international law on sustainable development. Leading CISDL members also serve as expert delegates on the International Law Association Committee on International Law on Sustainable Development. For further details see www.cisdl.org.