

## CONCLUSIONES

En el cruce fronterizo de Tijuana-San Ysidro se presentan de manera recurrente altas concentraciones de contaminantes que superan por mucho los límites establecidos por los estándares de calidad del aire; la degradación ambiental y los daños a la salud ocasionados por esta contaminación han representado un grave obstáculo para garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

Sin duda, la frontera internacional agrega complejidades para dar solución jurídica a un problema ambiental binacional como este. Al ser un problema ambiental de carácter transfronterizo, que implica una misma cuenca atmosférica compartida por dos Estados soberanos, requiere de una solución integral que involucre el compromiso, la cooperación, la acción y la participación tanto de México como de EUA, para proteger la salud de la población expuesta a la contaminación del aire, y con ello respetar, proteger y garantizar su derecho a un medio ambiente sano. Por ello, es indispensable fortalecer la cooperación entre México y EUA, para que la respuesta a este problema compartido implique una solución conjunta.

Es necesario adoptar un modelo de gobernanza más integral con el cual enfrentar los complejos problemas ambientales compartidos. El principal desafío para los problemas ambientales transfronterizos es que se continúan abordando de manera fragmentada, aunado a la falta de voluntad política tanto de México como de EUA para darles solución; de continuar así, es muy probable que la degradación ambiental aumente ante el crecimiento de la población y la presencia de eventos relacionados con el cambio climático.

Es fundamental señalar que el estado de California es el precursor de la regulación de la calidad del aire en EUA, y cuenta con las normas más estrictas para controlar este tipo de contaminación en ese país; sin embargo, la Clean Air Act proporciona una excepción al cumplimiento de los estándares de calidad del aire cuando se determina que la contaminación proviene de una fuente internacional. Por ello, una ciudad como San Diego no puede ser penalizada si demuestra que ha tomado todas las medidas necesarias dentro de su jurisdicción y no ha podido cumplir con los requerimientos debido a fuentes de emisión fuera de EUA. Esta disposición es muy criticable,

ya que las áreas que no cumplen con los estándares exponen a los residentes a riesgos de salud que son inaceptables.

En nuestro sistema jurídico mexicano la juridificación del derecho humano a un medio ambiente sano, aunque lenta y aún perfectible, ha tenido un gran avance, de manera especial a partir de las reformas constitucionales sobre derechos humanos, acciones colectivas y amparo, que incorporaron principios e instituciones que enriquecieron de manera notable nuestro Estado de derecho. Sin embargo, aún existen dificultades y un largo camino por recorrer para garantizar de manera efectiva la tutela de este derecho.

En ese sentido, de conformidad con el artículo 4o. Constitucional, en relación con el artículo 1o., y en razón de los compromisos internacionales, el derecho humano a un medio ambiente sano exige la más amplia tutela. El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar el ejercicio pleno y la tutela jurisdiccional de este derecho. Debe cumplir con las obligaciones adquiridas en virtud de la normativa nacional e internacional y mejorar la eficiencia de los mecanismos jurisdiccionales.

Es importante destacar que el derecho a un medio ambiente sano implica el derecho a respirar un aire limpio. En un caso como el de la contaminación de carácter transfronterizo del aire que se genera en el cruce internacional de Tijuana-San Ysidro, este derecho es vulnerado y provoca daños en la salud de las personas y en el entorno.

Si bien es cierto que el Estado mexicano ha realizado esfuerzos para prevenir, reducir y controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera en la ZMT y en la región fronteriza, además de esfuerzos de cooperación e iniciativas binacionales para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza, la realidad es que estas medidas han resultado insuficientes; tanto a nivel nacional como binacional continúa siendo un gran desafío.

Para garantizar el derecho humano al medio ambiente sano ante la contaminación del aire en el cruce fronterizo de Tijuana-San Ysidro, el Estado mexicano debe actuar de manera directa y contundente con una estrategia que implique políticas públicas adecuadas que permitan la participación de todas las autoridades en todos los niveles de gobierno, programas de acción que sean puestos en práctica, creación de instituciones, designación de recursos para construir una infraestructura tecnológica, desarrollar capacidad humana y homogenización de la información, así como la realización de estudios a los que se les dé seguimiento.

Aunque en el sistema jurídico mexicano el derecho a un medio ambiente sano se constitucionalizó desde 1999 en el artículo 4o., por algún tiempo

no contaba con un mecanismo procesal idóneo que lo garantizara judicialmente como corresponde a su categoría, tomando en cuenta su naturaleza colectiva y difusa, lo que constituía un obstáculo para el acceso a la justicia ambiental. Ahora se cuenta con dos importantes mecanismos de defensa constitucional para hacer valer este derecho; el juicio de amparo colectivo y las acciones colectivas.

Los mecanismos jurisdiccionales previstos en nuestro sistema jurídico interno para defender el derecho a un medio ambiente sano, si bien han representado un importante avance para defender este derecho de manera individual o colectiva, aún presentan obstáculos o limitaciones que dificultan su tutela efectiva, de manera especial ante un caso como el de la contaminación transfronteriza del aire que se presenta en el cruce internacional de Tijuana-San Ysidro, pues no trascienden al plano internacional, y no pueden obligar al otro país involucrado.

Las acciones colectivas no se pueden considerar como un medio idóneo para la tutela efectiva del derecho a un medio ambiente sano, debido a que su regulación actual tiene deficiencias que dificultan o nulifican la protección de este derecho, por lo que se requiere que sea enmendada con la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales o con un nuevo acto legislativo, de manera que reconozca las características especiales y la naturaleza propia de los derechos e intereses ambientales.

Dada la peculiaridad de la materia ambiental, el juicio de amparo podría llegar a ser el medio idóneo para la defensa del derecho a un medio ambiente sano en el ámbito mexicano, ya que cuenta con cualidades procesales y sustantivas que lo hacen más accesible y eficaz; reconoce la figura del interés legítimo, individual o colectivo, e incorpora como parámetro de enjuiciamiento de los actos de autoridad a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.

Afortunadamente, en razón de impugnar el derecho a un medio ambiente sano vía amparo, se han emitido criterios de vanguardia que manifiestan la evolución del contenido y alcance de este derecho, tomando en consideración su especial configuración, lo que ha contribuido al acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales. En este sentido, en un caso ambiental como el planteado, el amparo se ha convertido en la mejor vía para defender este derecho frente a las acciones colectivas.

Es pertinente destacar que la SCJN ha tomado en consideración la Opinión Consultiva OC-23/17 de la CIDH de 2017, al emitir nuevos criterios sobre el juicio de amparo en materia ambiental, para que los jueces realicen una interpretación amplia en relación con la legitimación activa, y utilicen el principio precautorio para revertir las cargas probatorias, entre otros criterios

que han contribuido a garantizar la exigencia y eficacia del derecho humano a un medio ambiente sano, lo que a su vez posiblemente coadyuvará a la defensa de este derecho ante el problema de la contaminación transfronteriza del aire.

En materia de instrumentos de planeación y gestión para mejorar la calidad del aire, los ProAire pueden constituir una importante herramienta siempre y cuando sean perfeccionados, de manera que cuenten con un sistema adecuado de monitoreo y evaluación de la calidad del aire, y de información a la población, que cumpla con los estándares de calidad necesarios y proporcione datos fiables, íntegros, estandarizados y comparables, tal como se realiza en la cuenca atmosférica transfronteriza del Paso del Norte.

En los esquemas de monitoreo de la calidad del aire es importante la participación ciudadana. La información ayuda a fortalecer estos derechos, tal como se desprende del estudio comunitario de la calidad del aire en San Ysidro, con el que se ha contribuido a incrementar de manera significativa el conocimiento y difusión sobre el impacto de la contaminación del aire en la salud, y también a fortalecer las asociaciones entre la comunidad.

En relación con la calidad del aire, uno de los sectores que contribuyen a las altas emisiones de contaminantes criterio es el sector transporte; por ello, es importante aumentar los incentivos económicos para impulsar una movilidad sustentable que utilice otro tipo de fuentes energéticas. Seguir los esquemas de subsidio de California podría beneficiar el acceso a los vehículos eléctricos e híbridos; ello contribuirá al logro de los compromisos internacionales para descarbonizar nuestra economía, así como a reducir los contaminantes de la atmósfera y los GEI, y en consecuencia a que respiremos un aire más limpio que fomente una mejor salud y el disfrute de nuestro derecho humano a un medio ambiente sano.

La regulación jurídica de la atmósfera, establecida en la LGEEPA y en su reglamentación, presenta deficiencias y contradicciones en su aplicación. Si bien se cuenta con normativa en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera claramente establecida en la ley, el problema radica al momento de implementarla, cuando se enfrenta a intereses económicos, políticos y sociales, lo que requiere un esfuerzo del Estado mexicano y de la ciudadanía para superar esos obstáculos.

Por otro lado, los esfuerzos que ha realizado el Estado mexicano en coordinación con EUA para el establecimiento de metas y objetivos para la protección del medio ambiente fronterizo a través de los programas ambientales binacionales derivados del Convenio de La Paz, si bien han sido importantes, estos no han logrado reducir específicamente la contaminación del aire en el cruce fronterizo de Tijuana-San Ysidro. Es necesario

fortalecer las actuaciones, sobre todo para reducir los tiempos de espera en el cruce, así como para la instalación de un sitio oficial de monitoreo de la calidad del aire en esta zona, de manera que se cuente con información clara para comprender la complejidad del fenómeno, y los efectos que puede provocar en la salud.

Bajo esta lógica, el Convenio de La Paz puede constituir un medio idóneo para diseñar nuevas obligaciones binacionales y soluciones particulares al problema de la contaminación del aire en el cruce fronterizo de Tijuana-San Ysidro, tal como se realizó con el anexo V de este instrumento, para dar una respuesta binacional unificada al problema compartido de la calidad del aire en la cuenca atmosférica común del Paso del Norte. Para ello es indispensable la voluntad política renovada de ambos Estados con el fin de reforzar la cooperación binacional y utilizar de manera proactiva el mecanismo disponible en este Convenio.

Otro importante instrumento es el T-MEC, que ha incluido las disposiciones ambientales dentro del núcleo del acuerdo; no obstante, no deja claro cuáles serán los mecanismos, formas o estrategias para llevar a la práctica todas esas intenciones, además de que utiliza un lenguaje débil, no reconoce el principio de precaución, y es omiso en importantes temas ambientales como el cambio climático. Sería conveniente atender estas omisiones y deficiencias mediante una futura enmienda en la próxima revisión conjunta del Tratado. Sin embargo, a pesar de ello, este instrumento y las instituciones complementarias, que derivaron del entonces TLCAN (y que continúan en el T-MEC), han demostrado tener gran valor para la protección ambiental en América del Norte y en la región fronteriza entre México y EUA.

Además, las peticiones ciudadanas contempladas en el entonces TLCAN, y que se conservan en el actual T-MEC, podrían constituir un buen medio de acción para exponer la falta de cumplimiento de leyes ambientales por un Estado parte. Los expedientes de hecho derivados de estas peticiones han llegado a tener un impacto político importante; sin embargo, este mecanismo presenta algunas limitaciones, además que se restringe a un análisis de los hechos y no deriva en una conclusión, recomendación o sanción al Estado que incurrió en la falta.

Por su parte, las medidas adoptadas en materia de contaminación de aguas transfronterizas en el caso de las derramas de aguas residuales sin tratar del río Tijuana que contaminan las playas de Imperial Beach, California, pueden constituir un caso de referencia para mejorar la cooperación binacional y la participación ciudadana en el ámbito de contaminación atmosférica transfronteriza, y para no cometer los mismos errores de ignorar los problemas ambientales hasta que se conviertan en crisis, para sólo llegar

a arreglos temporales con un enfoque *ad hoc*, que no resuelven de fondo el problema.

Hay que agregar que a nivel internacional no ha sido adoptado un acuerdo global que trate de manera integral la contaminación atmosférica, como sí lo hay para los otros dos grandes problemas relacionados con la atmósfera: el cambio climático y el agotamiento de la capa de ozono. Existe una necesidad urgente de ampliar la respuesta mundial para abordar este problema, y con ello poner en práctica acciones contundentes para mejorar la calidad del aire, reducir y prevenir los efectos negativos que tiene en la salud y en el medio ambiente. Resulta trascendental considerar la contaminación atmosférica como un tema prioritario para respetar y garantizar el derecho a un medio ambiente sano y de los demás derechos humanos vinculados.