

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE CIENCIAS MARINAS

ANALISIS DE LA ESTRUCTURA LEGAL MEXICANA COMO APOYO PARA UN
PROGRAMA DE ADMINISTRACION COSTERA



TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION DE
RECURSOS MARINOS

PRESENTA

JOSE LUIS FERMAN ALMADA

ENSENADA, B. C.

FEBRERO DE 1991

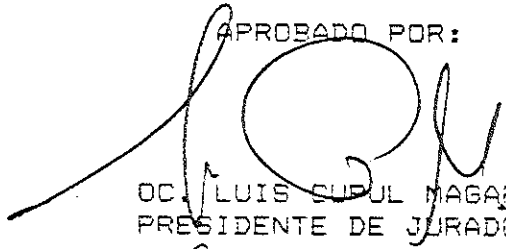
BIBLIOTECA CENTRAL ENSENADA U. A. B. C.

ANALISIS DE LA ESTRUCTURA LEGAL MEXICANA COMO APOYO PARA
UN PROGRA DE ADMINISTRACION DE ZONA COSTERA

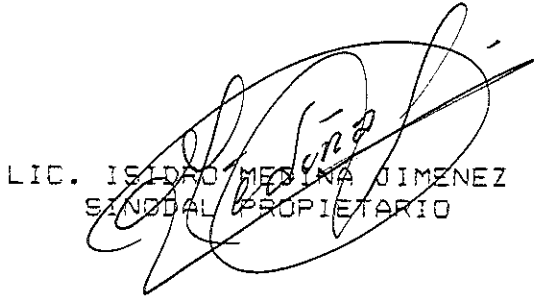
TRABAJO TERMINAL PRESENTADO POR:

JOSE LUIS FERMAN ALMADA

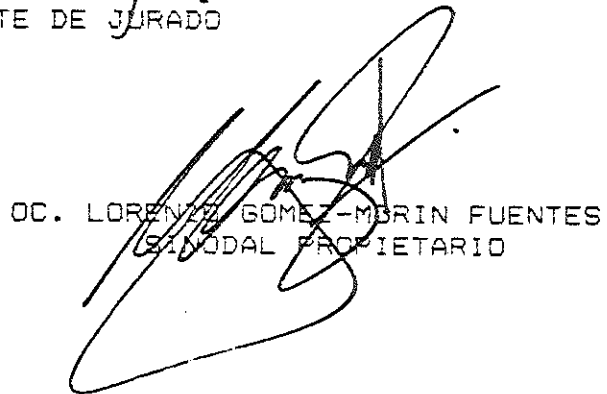
APROBADO POR:



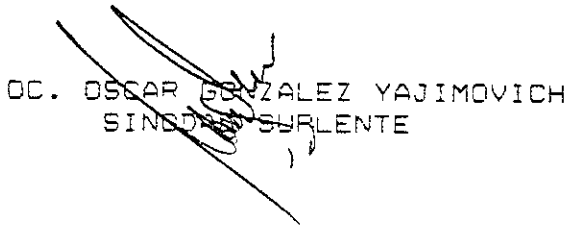
OC. LUIS SUPUL MAGARA
PRESIDENTE DE JURADO



LIC. ISIDRO MEDINA JIMENEZ
SINODAL PROPIETARIO



OC. LORENZO GOMEZ-MORIN FUENTES
SINODAL PROPIETARIO



OC. OSCAR GONZALEZ YAJIMOVICH
SINODAL SUPLENTE



M.C. ROBERTO MILLAN NUNEZ
SINODAL SUPLENTE

AGRADECIMIENTOS

Al Oc. Luis Cupul Magaña por el apoyo prestado al presente trabajo.

A mis sinodales Oc. Lorenzo Gomez-Morín Fuentes, Lic. Isidro Medina Jimenez, Oc. Oscar Gonzalez Yajimovich y M.C. Roberto Millan Nuñez, por sus oportunas observaciones.

A la Secretaría de Educación Pública por el apoyo otorgado al presente trabajo a través del convenio número C90-01-0377 del proyecto "Definición de Zonas de Riesgo Natural en la Zona Costera Noroccidental de Baja California"

A la Facultad de Ciencias Marinas por las facilidades que se me otorgaron para la realización de mis estudios de especialidad.

A todos aquellos que de alguna manera contribuyeron en la realización de este trabajo.

A mi esposa y mi hija Gaby por su paciencia y comprensión.

INDICE

I.- INTRODUCCION	
1.- ASPECTOS GENERALES DE UN PROGRAMA DE ADMINISTRACION DE LA ZONA COSTERA.....	3
2.- ADMINISTRACION COSTERA EN MEXICO.....	7
II.- OBJETIVO.....	9
III.- LEYES Y REGLAMENTOS RELACIONADOS CON LA ZONA COSTERA EN MEXICO.....	10
IV.- ANALISIS FUNCIONAL DE LA LEGISLACION "COSTERA" EN MEXICO.....	15
V.- BIBLIOGRAFIA.....	19

I.- INTRODUCCION

1.- ASPECTOS GENERALES DE UN PROGRAMA DE ADMINISTRACION DE LA ZONA COSTERA.

La zona costera es comunmente definida como la interfase entre dos ambientes dominantes, que son la tierra y el mar, refiriendose a esta como el área comprendida entre la zona de los continentes afectada por su cercanía al océano y la región del mar afectada por su proximidad a tierra (U.S. Commission on Marine Science, Engineering, and Resources, 1968). Sin embargo la zona costera es un área de gran demanda por los diferentes sectores que forman la sociedad, por lo cual existe la necesidad de llegar a una definición que implique el uso y los efectos de estos sobre la costa. Sorensen (1984) propone una definición ecológica explicando que la zona costera es una franja de tierra y mar en donde la ecología de la parte terrestre y su uso afectan el ambiente marino y viceversa, agregando que esta zona se caracteriza por una gran actividad biogeoquímica, pero con una capacidad de uso humano limitada.

Las dos definiciones anteriores dan una descripción de las características de una zona costera, mas no le dan una ubicación geográfica, ya que la dinámica de los procesos marinos y terrestres que se llevan a cabo en la costa, dificultan la posibilidad de trazar límites fijos hacia mar y tierra.

En un proceso administrativos de la zona costera, que involucra el dictar medidas de control sobre el uso de la costa, es indispensable definir una zona geográfica dentro de la cual este proceso tenga dominio jurídico. Existen siete tipos de fronteras "fijas" que han sido utilizadas por varios países en sus respectivos programas de administración costera (Sorensen, 1984):

LIMITE A TIERRA	LIMITE A MAR
1 Parteaguas o punto de influencia climática.	Zona Económica Exclusiva (200 millas marinas)
2 Parteaguas o punto de influencia climática.	Límite de la influencia de la costa sobre los recursos marinos.
3 Límite al cual las actividades en tierra afectan los recursos costeros.	Límite de influencia de la costa sobre los recursos costeros
4 Límite al cual las actividades en tierra afectan los recursos costeros.	Mar Territorial (12 millas marinas)
5 Planicie costera	Mar Territorial
6 Límite al cual las actividades en tierra afectan los recursos costeros.	Distancia arbitraria
7 Planicie costera	Distancia arbitraria

Los programas de administración de zona costera deben desarrollarse a través de los siguientes puntos:

.- Identificar el ó los problemas relacionados con el área costera como: definir y caracterizar la zona costera, describir el tipo de demanda que los diferentes sectores de la sociedad hagan sobre la costa y al mismo tiempo identificar los conflictos que se generen por dicha demanda.

.- El siguiente punto es definir las políticas bajo las cuales se fundamentará el programa, las que pueden ser de tipo público, económico o de conservación.

.- Dar alternativas de solución a los problemas identificados en el primer punto, en base a las políticas planteadas. Estas soluciones deben de estar fundamentadas en: estudios integrales de vocación de uso de suelo, complementados con un análisis socio-económico.

.- Realizar un análisis de la estructura legal, así como de los planes de desarrollo existentes, integrándolos en la medida de lo posible a las políticas y alternativas de solución planteadas. De no ser esto posible es necesario reestructurar el sistema legal de tal manera que apoye las alternativas de solución planteadas.

.- Un programa de administración de zona costera debe estar fundamentado en una sólida estructura legal, la cual garantice su funcionamiento. Sin embargo es importante para su implementación contar con el reconocimiento social, obteniéndolo a través de un consenso público, que apoye las soluciones y políticas planteadas.

.- Es necesario definir una autoridad legal por parte del gobierno, que se encargue de implementar el programa de administración de zona costera, con base en una estructura legal funcional.

2.- LA ADMINISTRACION COSTERA EN MEXICO

México no considera la administración de la zona costera como un plan individual dentro de los programas gubernamentales, existiendo en algunos casos lineamientos para la solución de conflictos entre usuarios de la zona costera dentro de ciertos proyectos y programas federales, en los cuales es posible identificar estrategias de administración. La política centralista del gobierno federal apoya la estructuración de planes de desarrollo sectoriales, en los que se plantean el aprovechamiento de los recursos costeros, en forma separada y por cada uno de

estos. Sin embargo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) ha presentado un plan ecológico nacional para la protección del ambiente, dentro del cual se considera parte de lo que podría ser la zona costera, sin llegar a definirla. En este plan solo se dan requerimientos generales, sin incluir acciones específicas en cuanto a la administración costera.

Existen también programas de desarrollo para áreas específicas relacionadas con la costa, los cuales son utilizados como estrategias de administración por parte del gobierno federal. Algunos de estos desarrollos son: El corredor turístico de Cancún, los desarrollos turísticos de Loreto y Los Cabos en Baja California Sur, así como el establecimiento de reservas y parques nacionales.

Otra de las acciones que pueden ser consideradas como estrategias de administración de zona costera es la implementación de los estudios de impacto ambiental, regulados por SEDUE a través de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, los cuales son solicitados como parte de los proyectos de desarrollo, tanto públicos como privados, que puedan generar un impacto sobre el ambiente. Esta manifestación de impacto incluye tres pasos:

.- Primero una "propuesta de acción" en la que se da la información general sobre el proyecto, el área geográfica que será afectada y de los posibles efectos que se tengan sobre los recursos y/o sistemas ambientales involucrados.

.- Segundo el informe de una "Manifestación preliminar de impacto", el cual se solicita en el caso de existir un impacto negativo sobre la ecología de la zona.

.- El tercero es un informe llamado "Manifestación de Impacto Ambiental". Este es solicitado en el caso de que se considere necesario la implementación de medidas de mitigación.

II.- OBJETIVO:

El objetivo del presente trabajo es definir el grado en que la estructura legal mexicana apoya el desarrollo y el aprovechamiento de la zona costera.

III.- LEYES Y REGLAMENTOS RELACIONADOS CON LA ZONA COSTERA EN MEXICO

En la legislación mexicana considera las playas y regiones costeras como un bien público de propiedad común, esto se estipula en el artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917, la cual menciona: "los mares territoriales, aguas marinas interiores, lagunas, lagos y rios, son todos propiedad de la Nación" y dice además "La Nación tiene un dominio directo sobre todos los recursos de la plataforma continental, así como del piso oceánico que rodea las islas". Este concepto de propiedad común se reafirma en la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en 1982, en cuyo artículo 29 describe dentro de los bienes de propiedad común a: el Mar Territorial, las Aguas Marítimas Interiores, la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como los puertos, bahías, radas y ensenadas. Esta ley contempla en su capítulo IV (art. 49-56) la descripción de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZFMT) y de los terrenos ganados al mar, autorizando a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) la administración de estas zonas. Dicha función se otorgó a partir de 1987 a la SEDUE, quien tiene a su cargo actualmente la ley reglamentaria y guía técnica de esta zona. En 1986 es publicada la Ley Federal del Mar, en la que se definen a detalle la siguientes Zonas Marinas Mexicanas:

.- Mar Territorial: Franja de mar que se limita a la tierra con la Zona Federal Marítimo Terrestre y se extiende hacia el mar con una anchura de 12 millas marinas ó millas náuticas (22,224 m.), dentro de la cual la soberanía de la Nación se extiende al espacio aéreo, al lecho y al subsuelo marino.

.- Zona Contigua: Esta es una franja de mar que se extiende 24 millas marinas (44,448 m.), contadas a partir del límite exterior del Mar Territorial, en la que la Nación tiene competencia para tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir o sancionar infracciones relacionadas con la Ley Federal del Mar y sus reglamentos.

.- Zona Económica Exclusiva: Franja del mar con una anchura de 200 millas marinas (370,400 m.), contadas a partir del límite exterior del Mar Territorial, dentro de la cual la Nación ejerce los derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, encontrados en el lecho y en subsuelo del mar.

Todos los puntos tratados definen las zonas relacionadas a la costa como propiedad de la Nación, sin embargo el hecho de tener un sistema de gobierno sectorial, a través del cual se administran los recursos, provoca el

que numerosas secretarías de estado tengan una serie de atributos y mandatos sobre el uso de tierra, agua y otros recursos de la costa. Estas secretarías son:

.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE): Tiene a su cargo el administrar la ZFMT, la que se define como una franja de tierra en la costa: para el caso de playas esta incluye la zona entremareas y 20 m. hacia tierra, medidos a partir de la marea mas alta; en el caso de existir cantiles o costas rocosas la ZFMT incluye estas formaciones mas 20 m. medidos hacia tierra, a partir del primer punto transitable en la parte superior del cantil. La SEDUE se encarga también de controlar el desarrollo de los centros urbanos, de regular el uso del ambiente y de administrar los parques y reservas naturales. Estas funciones las realiza la secretaría en base a dos documentos de carácter legal: La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental y el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

.- Secretaría de Pesca (SEPE): Tiene a su cargo el fomentar, explorar, explotar, cultivar, aprovechar, conservar, transformar, distribuir, comercializar y administrar la flora y fauna acuática, siendo sus zonas de jurisdicción las aguas continentales, aguas marítimas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica

exclusiva, plataforma continental, así como vasos y estanques. La SEPES tiene sus atribuciones legales a partir de la Ley Federal de Pesca y sus reglamentos.

.- Secretaría de Marina (SM): Son funciones de esta secretaría el vigilar los recursos marinos, reprimir el contrabando y tráfico ilegal, realizar investigación oceanográfica, biológica y de recursos marinos, en colaboración con otras instituciones nacionales y extranjeras, regular los vertimientos de aguas con sustancias que son ó pueden ser nocivas para la vida marina, combatir sucesos contaminantes que ocurran en el medio marino en coordinación con otras secretarías y/o países. Su zona de jurisdicción es el mar territorial, aguas marítimas interiores, zona contigua y la zona económica exclusiva. Esta secretaría fundamenta sus funciones en la Ley Organica de la Armada de México, la Ley Federal del Mar, en el Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias, así como en el Plan de Contingencia Para Combatir y Controlar Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en el mar.

.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT): Tiene como funciones la construcción, el mejoramiento, la conservación y la explotación de vías de comunicación por agua. La SCT ejerce autoridad en el mar territorial, playas,

ZFMT y puertos. Otras funciones que competen a esta secretaría es el otorgar concesiones para establecer y explotar sistemas de maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos. Estas actividades están fundamentadas en la Ley General de Vías de Comunicación, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, así como en el reglamento del registro público marítimo nacional. A partir de 1989 la SCT crea el órgano descentralizado denominado Puertos Mexicanos, el cual se encarga de la administración total de los puertos.

Junto con las secretarías mencionadas se tiene otras relacionadas en menor medida con la zona costera, como son: la Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatales que se encarga de controlar la extracción de minerales y petróleo; la Secretaría de Turismo encargada de promover el turismo; la Secretaría de Relaciones Exteriores encargada de otorgar permisos y concesiones para actividades de extranjeros en la costa y en zona económica exclusiva. Existe también los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE) que funcionan como un órgano de nivel federal y estatal encargados de dar los lineamientos del desarrollo de los estados.

IV.- ANALISIS FUNCIONAL DE LA LEGISLACION "COSTERA" EN MEXICO.

Existe en México una gran cantidad de leyes y reglamentos que de alguna manera involucran a la región costera, pero cada una de estas tiene objetivos administrativos diferente y ninguna se encarga de regular y definir específicamente una región geográfica como zona costera. SEDUE es la mayor autoridad en materia de protección ambiental y en la administración de la ZFMT, definiendo esta última como una zona de exclusión, sin tomar en cuenta su importancia en la protección de la costa. En cuanto a la protección ambiental la SEDUE a través de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en su artículo 28 menciona que "cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras ó actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la secretaría requerirá a los interesados una manifestación de impacto ambiental, en la que se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras ó actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento". Los estudios de impacto ambiental referidos en dicho artículo son una estrategia administrativa importante en el control del uso del

ambiente, sin embargo dentro de los reglamentos que marcan las disposiciones para llevar a cabo las manifestaciones de impacto ambiental, se marcan una serie de elementos ambientales y socio-económicos a considerar, solicitados en forma general y sin tomar en cuenta las diferentes características de los ambientes que puedan ser utilizados. Lo anterior puede llevar a desarrollar informes con una serie de tópicos que puedan no tener un significado importante en el efecto de los proyectos sobre el ambiente, siendo estos en algunas ocasiones difíciles de valorizar. Esta medida de control puede ser muy eficiente siempre y cuando se integre como una parte básica en el proceso de planeación, de no ser así puede quedar solo como un trámite burocrático, causando retrasos y costos adicionales en la realización de los proyectos.

Por otra parte cabe señalar que en ninguna de las leyes y reglamentos relacionados a la costa, se establece alguna forma de coordinar las actividades de las dependencias gubernamentales que actúan sobre la costa.

En base a lo presentado es posible concluir que la legislación mexicana no considera la complejidad de los procesos y actividades que se llevan a cabo en la zona costera. Los problemas costeros se analizan generalmente en forma separada por cada uno de los sectores relacionados y de hecho la administración costera no es considerada como un

objetivo Nacional. Las dificultades de México para implementar un programa de administración costera pueden ser resumidas en cuatro puntos:

- .- Falta de un conocimiento integral de los problemas costeros.
- .- Falta de coordinación en las actividades gubernamentales relacionadas con la costa.
- .- Mala planeación ó falta de ella en el aprovechamiento de recursos humanos y financieros.
- .- Falta de un sistema de información adecuado a las características de la zona costera.

México cuenta con una gran cantidad de recursos costeros, como la pesca, el turismo y el petróleo. Recursos que forman una parte importante de la economía Nacional. Es por eso que existe una amplia justificación para realizar un esfuerzo por integrar un programa de administración de la zona costera, el cual se podría iniciar a través de un estudio para definir la "vocación costera" de México. Este análisis estaría conformado por tres aspectos importantes:

- .- Expresar las dimensiones de la costa en proporción al área total del país, con el objeto de comparar el tamaño de la costa con respecto a la superficie de la Nación.

- .- Definir el valor de los recursos costeros en base a:
 - El valor monetario de la producción de los recursos.
 - La ganancia por la exportación de los recursos.
 - Determinar el número de empleos directos e indirectos relacionados con la producción de recursos costeros.
 - Determinar el valor cultural de los recursos.

- .- Determinar la distribución de la población en el país
 - Definir el porcentaje de habitantes que se encuentra en la zona costera.

Con la obtención de esta información será posible definir que tanto depende social y económicamente México de sus costas, con lo cual se tendría una base sólida para plantear ó no un programa de administración costera.

BIBLIOGRAFIA

- Ketchum, B.H., 1972, *The water's edge: critical problems of the coastal zone*, Massachusetts Institute of technology, Cambridge, Mass.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1939, *Ley General de Vías de Comunicación*, Diario Oficial del 30 de Diciembre.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1963, *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*, Diario Oficial del 21 de Noviembre.
- Secretaría de Desarrollo Urbano Y Ecología, 1988, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial del 28 de Enero.
- Secretaría de Pesca, 1986, *Ley Federal del Mar*, Diario Oficial del 8 de Enero.
- Sorensen, J.C., 1985, ⁽⁴⁾ *Coasts: Institutional Arrangements for Management of Coastal Resources*, Research Planning Institute, Inc., Columbia, South Carolina.
- U. S. Commission on Marine Science, Eginering and Resources, 1969, *Our Nation and the Sea*, U. S. Government Printing Olffice.

BIBLIOTECA CENTRAL ENSENADA