

DIAGNÓSTICO
JURÍDICO-AMBIENTAL
DEL GOLFO DE CALIFORNIA
Y EL PACÍFICO NORTE MEXICANO



FCGC

Fondo para la Conservación del Golfo de California

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	5
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	5
1 Antecedentes	5
2 Objetivos del Diagnóstico	5
3 Metodología	6
3.1 Determinación de las áreas prioritarias para la conservación	6
3.2 Investigación del marco jurídico	6
3.3 Encuesta practicada a las organizaciones ambientalistas	6
CAPÍTULO II	8
RESULTADOS OBTENIDOS	8
1 Áreas prioritarias para la conservación del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano	8
2 Marco jurídico ambiental	13
3 Encuesta practicada a las organizaciones ambientalistas	21
3.1 Situación Actual del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano	21
3.2 Tendencia del trabajo de las Organizaciones no gubernamentales (ONG) para los próximos cinco años	23
3.3 Aplicación de estrategias jurídicas en la defensa de los recursos naturales	24
CAPÍTULO III	26
CONCLUSIONES	26
1 Especies y áreas prioritarias para la conservación	26
2 Temas prioritarios para la conservación	27
3 Marco jurídico ambiental federal	28
4 Marco jurídico local	29
ANEXO I	30
Abreviaturas - Acrónimos - Siglas	30
ANEXO II	30
Lista de Organizaciones Encuestadas	30
ANEXO III	31
Lista de organizaciones que participaron en el taller de retroalimentación	31
ANEXO IV	31
Encuesta diagnóstico jurídico del golfo de california y del pacífico norte	31

P R E S E N T A C I Ó N

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA) agradece profundamente el apoyo recibido por parte del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN) para la elaboración del presente trabajo relativo al marco jurídico ambiental en el Golfo de California. Este diagnóstico busca saber cual es el estado en el que se encuentra el marco legal ambiental para la región y conocer asimismo si este se aplica y se cumple de manera efectiva así como dar una serie de recomendaciones de cómo abordar la problemática ambiental de la zona desde la perspectiva de la legislación ambiental aplicable.

Asimismo, agradecemos a las personas y organizaciones que gustosamente accedieron a responder el cuestionario que sirvió de base para una parte muy importante de este diagnóstico. También agradecemos a las personas y organizaciones que accedieron a participar en el taller que organizamos a principios de julio del 2006 con el cual se buscó obtener sus comentarios y observaciones en relación a lo que en su momento fue un borrador del diagnóstico con la finalidad de que este se enriqueciera con sus aportaciones.

Finalmente, agradecemos a Pablo Uribe Malagamba, Representante del CEMDA para el Golfo de California, todo su trabajo y esfuerzo en la elaboración de este trabajo. A Agustín Bravo, Abogado del CEMDA en nuestra oficina en La Paz, Baja California Sur, por la revisión que ambos hicieron al borrador así como a la versión final de este documento

Gustavo Alanís Ortega

P R E S I D E N T E

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL A.C.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un diagnóstico legal de la actual situación jurídico ambiental del Golfo de California y el Pacífico Norte de México. El objetivo principal es determinar las principales acciones que se deben de desarrollar para mejorar legalmente la protección de los recursos naturales de dicha área.

Este estudio se encuentra constituido por tres partes fundamentales. En la primera, se buscó determinar las zonas geográficas que, por sus características de crisis o de salud ecológica, deben de recibir una atención mayor por parte de los esfuerzos legales para la conservación. Al respecto, siendo la zona del Golfo de California y el Pacífico Norte Mexicano nuestro objeto de estudio, se utilizó la problemática biológica del área como marco de referencia para poder determinar el grado de protección legal que ofrece la legislación ambiental vigente en la zona.

La segunda parte consta de la elaboración de un análisis de la legislación ambiental federal de cada uno de los cinco estados del noroeste mexicano, con el objetivo de identificar sus debilidades y fortalezas. Por último, se presentan las conclusiones que pretenden señalar cuáles son las acciones más urgentes que hay que desarrollar para mejorar la protección de los recursos naturales de esta zona del país.

El presente diagnóstico pretende otorgar un mayor peso a la investigación del marco jurídico ambiental. A pesar de que la problemática ecológica del Golfo y el Pacífico ya ha sido suficientemente estudiada, son mucho más escasos los análisis de comparación entre el marco jurídico federal y local, con relación al grado de protección real y concreta que brindan a los recursos naturales.

De la lectura del presente estudio, se espera poner al alcance información concreta, sistematizada y con algunas sugerencias, que brinden un panorama integral con el fin de enfocar los trabajos de conservación que se pretenden realizar en los próximos años. De esta manera, se obtendrán conclusiones útiles acerca del marco jurídico ambiental aplicable en la región para quienes se dedican, o pretenden dedicarse, a la conservación del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

1. Antecedentes

El Golfo de California y el Pacífico Norte Mexicano se componen por las áreas terrestres y marinas de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit. Estos estados albergan una amplia variedad de recursos naturales de gran valor para el medio ambiente en México y el mundo debido a que habitan diversas especies, marinas y terrestres, en peligro de extinción. Asimismo, la región es conocida como "el acuario del mundo", ya que contiene una gran riqueza de recursos marinos. Además, existen diversas áreas naturales protegidas que abarcan gran parte de la península de Baja California. Lamentablemente, existe una multiplicidad de factores que deterioran gravemente los recursos naturales de la región.

A pesar de que en dicha región existen algunas organizaciones que han implementado estrategias legales para apoyar sus proyectos de protección y conservación de la biodiversidad, existen muy pocos esfuerzos coordinados para atacar la problemática ambiental desde una óptica legal. Igualmente, existe una separación entre los esfuerzos que se efectúan en la parte interior del Golfo de California, con las actividades de conservación que se desarrollan en el litoral del Pacífico y en la frontera. Esta fragmentación ha provocado la falta de una estrategia homogénea sobre las acciones legales necesarias que se deben de tomar urgentemente para la protección de toda la zona.

Para el presente diagnóstico se identificaron los principales problemas ambientales del área. Al respecto, se utilizó la experiencia adquirida de las principales organizaciones ambientalistas que trabajan en la región. Posteriormente, se determinaron los principales problemas legales que dichas organizaciones tienen, los cuales impiden tener una mayor efectividad al momento de ejecutar sus proyectos. De esta manera el diagnóstico intenta describir las estrategias legales que se deben de implementar en el Golfo de California, con el objetivo de que se ejecuten y encausen un trabajo ordenado y homogéneo que desembogue en una mejor defensa legal.

2. Objetivos del Diagnóstico

El objetivo principal de este estudio es lograr que la legislación ambiental se convierta en un instrumento efectivo; que su aplicación sea útil para que pueda garantizar una debida protección y conservación de los recursos naturales del Golfo de California.

Asimismo, para poder alcanzar dicho objetivo, se lograron hacer alianzas estratégicas con organizaciones ambientalistas. Esto se realizó con la finalidad de buscar la aplicación efectiva de la legislación ambiental vigente, para poder trabajar junto con las auto-

tidades en el desarrollo y la mejora constate de las leyes, normas y reglamentos aplicables en la región. Como consecuencia, se lograron converger sinergias entre las principales organizaciones para buscar la protección de sus recursos naturales, a través de la implementación de estrategias legales. De esta manera, se observó que las nuevas organizaciones que se han formado, ya contemplan la implementación de estrategias jurídicas como una vertiente necesaria para poder conseguir la conservación en el Golfo de California, situación que no se daba en el pasado.

3. Metodología

3.1 DETERMINACIÓN DE LAS ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA CONSERVACIÓN

Para la realización del presente diagnóstico, fue fundamental conocer las áreas geográficas que, por sus características ecológicas, se encuentran en grave riesgo o en estado prístino (con salud ecológica), por lo que las actividades de conservación se concentrarían en su protección.

Además, se buscó determinar el grado de protección legal que reciben estas áreas prioritarias para la conservación, para que de esta manera, se encuentren acciones concretas que se habrán de desarrollar para que dichas zonas reciban una efectiva defensa.

3.2 INVESTIGACIÓN DEL MARCO JURÍDICO

Para poder identificar la problemática legal que enfrenta el Golfo de California y el Pacífico Norte Mexicano, fue fundamental la realización de un análisis de toda la legislación vigente que tenga alguna relación con la

protección del medio ambiente. Dicha investigación fue sistematizada de la forma que se detalla a continuación.

En primer término, se observó que existen tres niveles de gobierno: el federal, estatal y el municipal. La legislación puede separarse en la federal y la local (que incluye el marco jurídico estatal y municipal). Una vez separada la legislación por competencias, se determinó que las que tienen relación con la protección del medio ambiente son los cuerpos normativos (leyes, reglamentos y NN,OO,MM) que regulan directamente el uso y disfrute de los recursos naturales. También se efectuó un análisis de la legislación conexas que, si bien no es exclusivamente de contenido ambiental, sí regula los procedimientos administrativos o jurisdiccionales que pueden ser utilizados para acceder a la justicia ambiental. Por último, se estudió la existencia de autoridades encargadas de aplicar todas las leyes mencionadas.

3.3 ENCUESTA PRACTICADA A LAS ORGANIZACIONES AMBIENTALISTAS

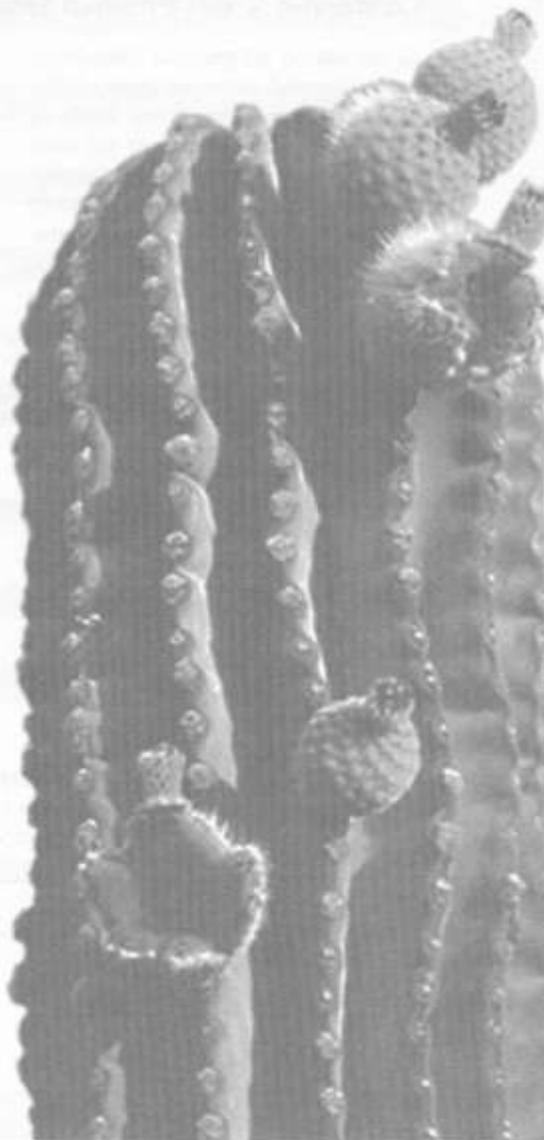
Para lograr los objetivos planteados, se presentó como una necesidad básica el recuperar las experiencias vividas por las principales organizaciones ambientalistas de la zona¹, con el doble propósito de conocer y evaluar la eficacia de la legislación vigente, y la relevancia de las instituciones jurídicas para los actores involucrados en la defensa de los recursos naturales.

La metodología que se siguió tuvo varias etapas. Primeramente, se envió una encuesta a trece organizaciones ambientalistas cuyo trabajo ha tenido un impacto relevante en el Golfo de California y el Pacífico Norte Mexicano. Dicha encuesta se estructura de la siguiente forma:

1. Las preguntas 1, 2, y 3 están encaminadas a conocer la situación actual de la problemática del Golfo. Tienen la finalidad de confirmar la información que ya se había investigado en las fuentes bibliográficas. Además, se hizo hincapié en la identificación de especies y zonas prioritarias para la conservación.
2. Las preguntas 4 a la 8 buscan sintetizar los propósitos de los esfuerzos de conservación desplegados en la región. Asimismo, se resaltaron los objetivos a futuro de las organizaciones encuestadas, con el fin de poder identificar hasta que punto los actores tienen como prioridad la incidencia en instituciones jurídicas para la conservación de los recursos naturales.
3. Por último, las preguntas 9 a la 16 buscan conocer el grado de importancia que tienen los instrumentos jurídicos para las organizaciones, y la frecuencia de uso en las actividades cotidianas de conservación. Por un lado, se hizo hincapié en la eficacia, es decir, en las ventajas y desventajas de la aplicación de dichos instrumentos jurídicos para poder resaltar los problemas que presenta la legislación aplicable. Por otro lado, se buscó generar una reflexión sobre la capacidad de las organizaciones para implementar estrategias jurídicas de conservación; identificar las necesidades

que presentan en este tema, y la frecuencia con que optan por la creación de alianzas estratégicas para desarrollar las estrategias legales de conservación. Por último, se explora la opinión de las organizaciones con relación a las actividades concretas que se deben de realizar para poder mejorar la aplicación del marco jurídico actual.

FOTO: Miguel Ángel de la Cruz



¹ Las Organizaciones encuestadas se listan en el Anexo II

² La encuesta puede ser consultada en el Anexo IV.

RESULTADOS OBTENIDOS

1. Áreas prioritarias para la conservación del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano

Para la realización del presente diagnóstico, resulta fundamental tomar en cuenta información biológica que sirva como marco de referencia para poder determinar las áreas prioritarias para la conservación de la región. De esta manera, se podrá medir si el marco jurídico vigente ha logrado proteger, de manera efectiva, dichas áreas. A continuación, se procede a exponer las conclusiones obtenidas sobre dicho marco.

Dentro del programa "Regiones Prioritarias para la Conservación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)", se encuentran las Regiones Terrestres Prioritarias³ (RTP) y las Áreas Marinas e Hidrológicas Prioritarias. Éstas se ubican dentro del Golfo de California y el Pacífico Norte Mexicano, y han sido declaradas de suma importancia. A continuación se hace un breve listado de ellas:

Regiones Terrestres Prioritarias

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 1 Sierra de La Laguna | 14 Gran desierto de Altar-El Pinacate |
| 2 Sierra El Mechudo | 15 Bahía de San Jorge |
| 3 Planicies de Magdalena | 16 Sierras El Álamo-El Viejo |
| 4 Sierra La Giganta | 17 Sierra Seri |
| 5 El Vizcaino-El Barril | 18 Cajón del Diablo |
| 6 Sierras La Libertad-La Asamblea | 19 Sierra Libre |
| 7 Valle de los Cirios | 20 Sierra El Bacatete |
| 8 San Telmo-San Quintín | 21 Las Bocas |
| 9 Punta Banda-Eréndira | 22 Marismas Topolobampo-Caimanero |
| 10 Santa María-El Descanso | 23 San Juan de Camarones |
| 11 Sierra de San Pedro Mártir | 24 Río Humaya |
| 12 Sierra de Juárez | 25 San José |
| 13 Delta del río Colorado | 26 Marismas Nacionales |

³ Información obtenida del sitio oficial de la CONABIO www.conabio.gob.mx

Regiones Marinas Prioritarias		Clasificación*		
1	Ensenadense	AB	AA	AU
2	Vizcaíno	AB	AA	AU
3	San Ignacio	AB	AA	AU
4	Bahía Magdalena	AB	AA	AU
5	Barra de Malva-Cabo Falso	AB	AA	AU
6	Isla Guadalupe			AB
7	Cayos Alijos			AB
8	Archipiélago Revillagigedo	AB	AA	AU
9	Los Cabos			AB
10	Bahía Concepción		B	AA
12	Costa Oriental Vizcaíno			AFI
13	Complejo Insular de Baja California		AB	AA
14	Alto Golfo	AB	AA	AU
15	Canal del Infiernillo			AB
16	Cajón del Diablo			AB
17	Sistema Lag. Sur de Sonora	AB	AA	AU
18	Laguna Santa María La Reforma		AB	AU
19	Laguna de Chiricahueto			AB
20	Piactla-Urias	AB	AA	AU
21	Marismas Nacionales		AB	AA
22	Bahía de Banderas	AB	AA	AU
23	Boca del Golfo			
24	Guaymas			

- * **AB:** ÁREAS DE ALTA BIODIVERSIDAD
AA: ÁREAS QUE PRESENTAN ALGUNA AMENAZA PARA LA BIODIVERSIDAD,
AU: ÁREAS DE USO POR SECTORES
AFI: ÁREAS DE FALTA DE INFORMACIÓN DE BIODIVERSIDAD

Clave Regiones Hidrológicas Prioritarias		AB	AU	AA	AD
1	San Pedro Mártir	✗	✗		
2	Ríos estacionales de Baja California - Cataviña				✗
3	Sierra de La Libertad		✗	✗	✗
4	Sierra de San Francisquito - Oasis San Ignacio	✗	✗		
5	Mulegé - Sta. Rosalía				✗
6	La Purísima	✗			
7	Bahía Magdalena		✗		
8	Oasis San Pedro de la Presa - El Pilar - Las Pocitas	✗	✗		
9	Sierra del Novillo - La Paz		✗		
10	Sierra de la Laguna y oasis aledaños	✗	✗		
11	Delta del Río Colorado	✗	✗	✗	
12	Subcuenca del Río Asunción				✗
13	Subcuencas del Río San Pedro y Río Sta. Cruz	✗	✗	✗	
14	Isla Tiburón - Río Bacoachi			✗	✗
15	Cajón del Diablo	✗		✗	
16	Río Yaqui - Cascada Bassaseachic	✗	✗	✗	
17	Río Mayo	✗	✗	✗	
18	Cuenca alta del Río Fuerte	✗	✗	✗	
19	Bahía de Ohuira - Ensenada del Pabellón	✗	✗	✗	
20	Cuenca alta de los Ríos Culiacán y Humaya	✗	✗	✗	
21	Cuenca alta del Río San Lorenzo - Minas de Piaxtla	✗	✗		✗
22	Río Baluarte - Marismas Nacionales	✗	✗	✗	
23	San Blas - La Tovar	✗	✗	✗	

Además de las áreas prioritarias para la conservación antes mencionadas, se observó que las áreas naturales protegidas decretadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)⁴, a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), resultan ser otra forma de determinar que una zona geográfica tiene un status que, por sus características biológicas, resulta ser relevante para la conservación. A

continuación, se listan las áreas naturales protegidas por decreto del Gobierno Federal⁵:

⁴ En virtud de que el presente estudio se limita al análisis de la legislación vigente hasta el momento de su edición, se decidió que era conveniente que únicamente se incluyeran los decretos de Áreas Naturales Protegidas declaradas hasta el 17 de julio del 2006, dejando fuera los avisos de áreas naturales protegidas que aun no han sido decretadas.

⁵ Información obtenida del sitio oficial de la CONANP www.conanp.gob.mx

⁶ Fecha de Publicación en el Diario Oficial de La Federación

Áreas Naturales Protegidas: RESERVAS DE LA BIOSFERA

Reservas de la Biosfera	Decreto de creación *	Superficie en has.	Ubicación	Municipios	Ecosistemas
Alto GC* y Delta del Río Baja California	10/06/93	934,756	Baja California y Sonora	Baja California: Mexicali Sonora: Puerto Peñasco y San Luis Río	Matorral xerófilo, vegetación de dunas costeras, ecosistema marino y estuarino
El Vizcaino	30/11/88	2,493,091	Baja California Sur	Mulegé	Matorral serófilo micrófilo, bosque de pino, vegetación halófila de dunas costeras y manglar
Sierra La Laguna	06/06/94	112,437	Baja California Sur	La Paz y Los Cabos	Bosque de coníferas, selva tropical, palmar, matorral y bosques de pino-encino
El Pinacate y Gran Desierto de Altar	10/06/90	714,557	Sonora	General Plutarco Elías Calles, Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado	Matorral xerófilo
Isla San Pedro Mártir	13/06/02	30,165	Sonora	Hermosillo	Marino, y en la porción terrestre: matorral
Islas Marias	2/11/00	641,285	Nayarit	Frente al Puerto de San Blas	Arrecifes, manglares, selvas bajas deciduas y selvas medianas subdeciduas

* Golfo de California

Áreas Naturales Protegidas: ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA

Área de protección de flora y fauna	Decreto de creación	Superficie en has.	Ubicación	Municipios	Ecosistema
Valle de los Cirios	02/06/80 (xpf y rfs) Acuerdo de recategorización: 7/06/00	2,521,776	Baja California	Ensenada	Matorral xerófilo micrófilo, bosque de pino, vegetación halófila de dunas costeras y manglar

Área de protección de flora y fauna	Decreto de creación	Superficie en has.	Ubicación	Municipios	Ecosistema
Meseta De Cacaótila	27/12/00 Aviso para el establecimiento de dicha área: 04/08/00	50,862	Sinaloa	San Ignacio y Mazatlán	Bosque tropical deciduo, selva baja a caducifolia, selva mediana subcaducifolia, así como matorral xerófilo, esteros y lagunas
Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui	19/07/96 Aviso SINAP 27/08/02	92,890	Sonora	Álamos y Navojoa	Selva baja caducifolia, bosque de encino, bosque de pino-encino y matorral espinoso
Islas del GC*	02/08/78 Acuerdo de Recategorización: 07/06/00 Programa de manejo: 17/04/01 Decreto que apropia el Ejido Alfredo V. Bonfil en favor del APFF: 16/01/03	321,631	Baja California (BC), BC Sur, Sonora y Sinaloa		Matorral xerófilo sarcocaula y arcocristacaula; Selva baja caducifolia espinosa
Cabo San Lucas	29/11/73 Acuerdo de Recategorización: 07/06/00	3,996	Baja California Sur	Los Cabos	Cañón submarino, cascadas de arena, alta productividad

* Golfo de California

Áreas Naturales Protegidas: PARQUES NACIONALES

Parques Nacionales	Decreto de creación	Superficie en has.	Ubicación	Municipios	Ecosistema
Archipiélago de San Lorenzo	25/04/05	58,442	Baja California	Riqueza y abundancia de recursos bióticos en riesgo	
Parque Nacional Bahía de Loreto	19/07/96	206,581	Baja California Sur	Loreto	Asociaciones de manglares y matorral espinoso, dunas costeras, matorral xerófilo

Parques Nacionales	Decreto de creación	Superficie en has.	Ubicación	Municipios	Ecosistema
Constitución de 1857	27/04/62	5,009	Baja California	Ensenada	Bosque de pino-encino y chaparral
Isla Isabel	08/12/80	194	Nayarit	Santiago Ixcuintl	Selva baja caducifolia, vegetación de dunas costeras.
Parque Nacional Cabo Pulmo	06/06/95	7,111	Baja California Sur	Frente Municipio Los Cabos	Arrecife coralino

Áreas Naturales Protegidas: SANTUARIOS

Santuarios	Decreto de creación	Superficie en has.	Ubicación	Municipios	Ecosistema
Playa Ceuta	29/10/86 Acuerdo de recategorización: 16/07/02	77	Sinaloa	Culiacán	Refugio y amidación de aves playeras y tortugas marinas (Golfina) (<i>Lepidochelys olivacea</i>)
Playa El Verde Camacho en Sinaloa	29/10/86 Acuerdo de recategorización: 16/07/02	719	Sinaloa	Norte de Mazatlán especial interés	Anidación de la tortuga marina con en la Tortuga Golfina (<i>Lepidochelys Olivacea</i>)

2. Marco jurídico ambiental⁷

Como se explicó en el apartado 3.4 de este diagnóstico, durante su elaboración se llevó a cabo un análisis de la legislación ambiental federal y estatal para poder determinar si lograba proteger las áreas prioritarias para la conservación, las cuales se han identificado en este documento.

A continuación, se presenta una comparación entre la legislación federal y la de los estados, con las principales materias de regu-

lación ambiental. De esta forma es posible identificar cuál estado es el que tiene una legislación más pobre en materia ambiental, por lo que se haría necesario mejorarla.

⁷ El presente estudio se limita al estudio de la legislación vigente hasta el momento de su edición.

Inventario: LEGISLACIÓN POR MATERIA

Materia/ Estados	Nayarit	Sonora	Sinaloa	BC*	BCS**	Federación
Reconocimiento constitucional	x			x	x	x
Principios de política ambiental	x	x	x	x	x	x
Planeación ambiental	x	x	x	x	x	x
Ordenamiento ecológico del territorio	x	x	x	x	x	x
Instrumentos económicos				x		x
Reg. ambiental de asentamientos humanos	x	x	x	x	x	x
Desarrollo urbano	x	x	x	x	x	x
Equilibrio ecológico en los centros de población		x		x	x	x
Impacto ambiental	x	x	x	x	x	x
NN,OO,MM				x		x
Autorregulación y auditorías ambientales	x			x		x
Investigación y educación	x	x	x	x	x	x
Información ambiental	x		x	x		x
Inspección y vigilancia	x	x	x	x	x	x
Áreas naturales protegidas	x	x	x	x	x	x
Zonas de restauración				x		x
Áreas privadas de conservación	x					
Contaminación del agua	x	x	x	x	x	x
Explotación de minerales	x	x	x			x
Contaminación de la atmósfera	x	x	x	x	x	x
Contaminación visual	x	x	x	x	x	x
Contaminación por ruido	x		x	x	x	x
Contaminación de suelos	x		x	x	x	x
Actividades riesgosas	x	x	x	x	x	x
Participación social	x	x	x	x	x	x
Vida silvestre	x					x
Manejo forestal				x		x
Residuos sólidos o peligrosos	x	x	x	x	x	x

* Baja California

** Baja California Sur

De la lectura de la tabla anterior, se puede desprender que sólo el 55% de las materias que se analizaron resultaron ser reguladas por todos los estados y la federación. Dichas materias son:

- 1) Identificación de principios de política ambiental
- 2) Planeación ambiental
- 3) Ordenamientos ecológicos
- 4) Regulación ambiental de los asentamientos humanos
- 5) Regulación del procedimiento de evaluación del impacto ambiental
- 6) Fomento a la investigación y educación ambiental
- 7) Actividades de inspección y vigilancia
- 8) El establecimiento de áreas naturales protegidas
- 9) Contaminación del agua
- 10) Contaminación visual
- 11) Contaminación de la atmósfera
- 12) Actividades riesgosas
- 13) Fomento de la participación social
- 14) Manejo y disposición final de los residuos sólidos o peligrosos dependiendo de la competencia de que se trate

Por otra parte, las materias menos reguladas son las siguientes:

- 1) Conservación de tierras privadas
- 2) Instrumentos económicos
- 3) Normas oficiales mexicanas o estatales
- 4) Zonas de restauración
- 5) Vida silvestre
- 6) Manejo forestal
- 7) Autorregulación y auditorías ambientales

Es importante resaltar que el marco jurídico federal regula el 98% de las materias analizadas. Al mismo tiempo, es el que presenta mayor número de elementos ambientales regulados y reglamentos publicados. Debido a esto, la legislación federal ha servido de mar-

co de referencia para los procesos legislativos de cada uno de los cinco estados del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano.

Igualmente, Baja California es el estado que presenta mayor número de materias ambientales reguladas con un 89 por ciento. Asimismo, es la entidad que después de la federación, tiene una mayor cantidad de reglamentos publicados en materia ambiental.

No obstante lo anterior, es primordial fortalecer los procesos de participación pública regulados, sobre todo dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Esto debido a que en la consulta pública únicamente se menciona (pero jamás se reglamenta), la forma en cómo se debe de llevar a cabo. Asimismo, no se prevé ninguna reunión pública de información ni proceso análogo, como sí sucede a nivel federal.

En cuanto al estado de Nayarit, la legislación regula el 81% de las materias evaluadas. Es la única que hace un reconocimiento explícito de la conservación de tierras privadas, en donde áreas sujetas a propiedad privada pueden ser protegidas, ya que el propietario puede crear criterios de conservación para su predio sin que este pase a ser de dominio público. Sin embargo, se debe enfatizar que esta ley no menciona en ninguna de sus partes, que dicha afectación seguirá surtiendo efectos sobre el bien, sin importar que exista un traslado de dominio del mismo, característica elemental que asegura que perduren indefinidamente este tipo de áreas de conservación privadas.

Por otra parte, la legislación del estado de Baja California Sur solamente regula el 66% de dichas materias. Su marco jurídico se limita a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley de Desarrollo Urbano. El contenido de la ley ambiental mencionada, es una copia textual de la ley federal en su versión de 1988, por lo que carece

de las importantes reformas que se practicaron al marco jurídico federal en 1996 y años posteriores; esto da por resultado un marco muy atrasado. Es de resaltar que, el proceso de creación de áreas naturales protegidas no otorga a los propietarios de los predios afectados la garantía de audiencia. Por lo tanto, es necesario reformar y actualizar dicha ley para que permita al estado ponerse, al menos, al mismo nivel de los otros cuatro.

Al igual que Baja California Sur, el estado de Sinaloa sólo regula el 66% de las materias. Junto con Sonora, es una de las únicas dos entidades que no hace ninguna mención explícita en su Constitución al derecho a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo; simplemente se limita a señalar que los sinaloenses tendrán las mismas garantías individuales de la federación.

El estado de Sonora es el que presenta la legislación más pobre del Golfo de California. Tiene omisiones graves, como no hacer una referencia textual en su Constitución ha-

cia la protección del medio ambiente. Se limita a mencionar la igualdad en garantías con la legislación Federal y no regula el derecho a la información ambiental ni a la contaminación de suelos. Además, es omisa en cuanto al ejercicio de sus facultades de concurrencia sobre materia forestal y vida silvestre, y al igual que la mayoría de los estados, carece de un impulso de conservación a través de instrumentos económicos.

Finalmente, es importante resaltar que la mayoría de las legislaciones estatales siguen de manera casi textual, la ley ambiental federal, por lo que en el mejor de los casos hay una réplica de los mismos vicios y problemas de legislación que aparecen en la ley ambiental federal.

A continuación se presentan los resultados que se obtuvieron de la comparación entre la legislación federal y estatal en relación a la regulación que permite el acceso a la justicia ambiental a través de los recursos legales respectivos.

Inventario: LEGISLACIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA

Legislación/ Estados	Nayarit	Sonora	Sinaloa	BC*	BCS**	Federación
Procedimiento administrativo	x			x	x	x
De lo contencioso administrativo				x		x
Información pública gubernamental		x	x	x	x	x
Responsabilidad administrativa	x	x	x	x	x	x
Responsabilidad civil por daños al ambiente						
Recurso de revisión de interés público	x			x		x
Denuncia popular		x	x	x	x	x
Aguas residuales				x		x

* Baja California

** Baja California Sur

De la lectura de la tabla anterior, se puede concluir que las materias más reguladas fueron las siguientes:

- 1) Responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
- 2) Información pública gubernamental.
- 3) Denuncia popular.

En contraste las menos reguladas fueron las siguientes:

- 1) Procedimiento de responsabilidad civil por daños al ambiente.
- 2) Procedimiento de lo contencioso administrativo que permita entablar juicios en contra de actos de la administración pública.
- 3) Control del vertimiento de aguas residuales.

Es importante señalar que ni la federación ni ningún estado regulan la responsabilidad civil por daños al ambiente. Por lo tanto, en caso fortuito, de fuerza mayor o negligencia, y sin que importe si las actividades son lícitas o ilícitas y en las que se genere un daño al ambiente, resulta muy difícil lograr que el culpable pueda ser demandado judicialmente para que repare los daños causados.

En cuanto a la oportunidad de poder impugnar actos ilegales de las autoridades administrativas, sólo la Federación y el estado de Baja California presentan tribunales especiales para la resolución de controversias entre particulares y la administración pública.

Por último, es conveniente hacer notar que solamente las leyes ambientales de Sinaloa, Baja California y de la Federación reconocen el derecho de cualquier miembro de la comunidad afectada, para poder impugnar autorizaciones ilegalmente emitidas. No obstante, en estas tres leyes obligan al demandante a presentar un recurso de revisión frente a la autoridad que emitió el acto ilegal antes de poder comparecer ante un juez que conozca el caso. Por lo tanto, la autoridad termina siendo juez y parte.

Asimismo, todas las leyes tienen como supuesto que para poder suspender las obras ilegalmente autorizadas, es preciso que el demandante presente ante la autoridad que conozca del juicio, garantía suficiente para cubrir los daños que pudiese sufrir el dueño del proyecto si al final del litigio se perdiera el caso. Normalmente estas garantías resultan ser muy difíciles de pagar, ya que para suspender un proyecto agresivo hacia el medio ambiente en la mayoría de los casos, las fianzas son demasiado elevadas, y por lo tanto, imposibles de cubrir por una organización sin fines de lucro o ciudadanos con escasos recursos económicos.

Con el propósito de conocer el peso específico que tiene el tema ambiental dentro de la administración pública de cada uno de los estados y de la federación, a continuación se presenta una tabla que compara el rango y número de las autoridades ambientales.

Tabla: COMPARATIVO DE AUTORIDADES

Autoridad/ estado	Nayarit	Sinaloa	Sonora	BC	BCS	Federación
Secretaría			x			x
Dirección general independiente				x		
Instituto	x					x
Subsecretaría						
Procuraduría						x
Comisiones		x				x
Dirección general de una secretaría		x			x	

Como se observa de la tabla anterior, la Federación y Sonora son las que más autoridades ambientales tienen y de mayor rango. Por el contrario, contrasta gravemente con Baja California Sur el cual tiene una autoridad de menor rango.

Por último, se elaboró una tabla en la cual se puede apreciar de manera clara que de las

áreas prioritarias identificadas en el presente diagnóstico, apenas el 26% han sido reconocidas como áreas naturales protegidas. Además, se debe resaltar que las zonas prioritarias con menor reconocimiento legal, en comparación con las naturales protegidas, son las regiones hidrológicas, mientras que las marinas son las que tienen un mayor reconocimiento.

Áreas Naturales Protegidas y Áreas Prioritarias para la Conservación

Regiones Terrestres Prioritarias	Reservas de La Biosfera	Área de Protección de Flora y Fauna	Parques Nacionales	Santuarios	Zonas de Refugio de Especies Acuáticas
1 Sierra de La Laguna					
2 Sierra El Mechudo					
3 Planicies de Magdalena					
4 Sierra La Giganta					
5 El Vizcaíno-El Barril	*				
6 Sierras La Libertad-La Asamblea		*			
7 Valle de los Cirios		*			
8 San Telmo-San Quintín					
9 Punta Banda-Eréndira					
10 Santa María-El Descanso					
11 Sierra de San Pedro Mártir					
12 Sierra de Juárez			*		
13 Delta del río Colorado	*				
14 Gran desierto de Altar-El Pinacate	*				
15 Bahía de San Jorge					
16 Sierras El Álamo-El Viejo					
17 Sierra Seri					
18 Cajón del Diablo					
19 Sierra Libre					
20 Sierra El Bacatete					
21 Las Bocas					
22 Marismas Topolobampo-Caimanero					
23 San Juan de Camarones					
24 Río Humaya					
25 San José					

Áreas Naturales Protegidas y Áreas Prioritarias para la Conservación
REGIONES MARINAS PRIORITARIAS

Regiones Terrestres Prioritarias	Reservas de La Biosfera	Área de Protección de Flora y Fauna	Parques Nacionales	Santuarios	Zonas de Refugio de Vida Silvestre
1 Ensenadense					
2 Vizcaíno	x				
3 San Ignacio		x			
4 Bahía Magdalena					
5 Barra de Malva-Cabo Falso					
6 Isla Guadalupe					
7 Cayos Alijos					
8 R.B. Archipiélago Revillagigedo					
9 Los Cabos		x			
10 Complejo Insular de Baja California Sur		x	x		
11 Bahía Concepción					
12 Costa Oriental Vizcaíno	x				
13 Complejo Insular de Baja California	x	x	x		
14 Alto Golfo	x				x
15 Canal del Infernillo					
16 Cajón del Diablo					
17 Sist. Lag. Sur de Sonora					
18 Lag. Sta. Ma. La Reforma					
19 Laguna de Chiricahueto					
20 Piaxtla-Urias				x	
21 Marismas Nacionales					
22 Bahía de Banderas					
23 Boca del Golfo		x	x		
24 Guaymas					

FOTO: Miguel Ángel de la Cueva



RESULTADOS OBTENIDOS

Áreas Naturales Protegidas y Áreas Prioritarias para la Conservación
ÁREAS HIDROLÓGICAS PRIORITARIAS

Regiones Terrestres Prioritarias	Reservas de La Biosfera	Área de Protección de Flora y Fauna	Parques Nacionales	Santuarios	Zonas de Refugio de Vida Silvestre
1 San Pedro Mártir					
2 Ríos estacionales de Baja California - Cataviña					
3 Sierra de la Libertad	*				
4 Sierra de San Francisquito - Oasis San Ignacio	*				
5 Mulegé - Sta. Rosalía					
6 La Purísima					
7 Bahía Magdalena					
8 Oasis San Pedro de la Presa - El Pilar - Las Pocitas					
9 Sierra del Novillo - La Paz					
10 Sierra de la Laguna y oasis aledaños					
11 Delta del Río Colorado	*				
12 Subcuenca del Río Asunción					
13 Subcuencas del Río San Pedro la Presa - El Pilar - Las Pocitas					
14 Isla Tiburón - Río Bacoachi			*		
15 Cajón del Diablo					
16 Río Yaquí - Cascada Bassaseachic					
17 Río Mayo					
18 Cuenca alta del Río Fuerte					
19 Bahía de Obuira - Ensenada del Pabellón					
20 Cuenca alta de los Ríos Culiacán y Humaya					
21 Cuenca alta del Río San Lorenzo - Minas de Piaxtla					
22 Río Baluarte - Marismas Nacionales					
23 San Blas - La Tovar					

3. Encuesta practicada a las organizaciones ambientalistas

En la elaboración del presente diagnóstico, se practicó una encuesta a catorce organizaciones del Golfo de California, las cuales fueron seleccionadas conforme a los criterios siguientes:

- ✓ Que tuvieran oficinas en alguno de los estados del Golfo de California.
- ✓ Que tuvieran al menos tres años de haber sido legalmente constituidas.
- ✓ Que se dedicaran a la conservación del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano.
- ✓ Que tuvieran objetivos planeados para los próximos cinco años.

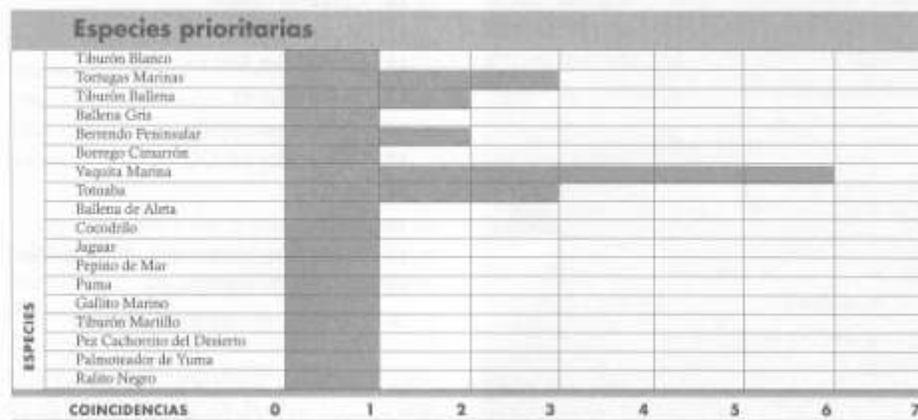
Se buscó encuestar a cuatro organizaciones por entidad, sin embargo, nos pudimos percatar que en Sinaloa y Nayarit existen muy pocas organizaciones que cumplieran con los criterios antes señalados. Además, sólo se recibieron siete respuestas, por lo que los resultados presentados aquí se elaboraron con los datos proporcionados por el 53% de las organizaciones de mayor importancia en la región.

A continuación se analizarán las contestaciones que se obtuvieron de las encuestas practicadas agrupándolas por los rubros ex-

plicados en el numeral 3.3 del capítulo I del presente análisis.

3.1 SITUACIÓN ACTUAL DEL GOLFO DE CALIFORNIA Y DEL PACÍFICO NORTE MEXICANO

Se les solicitó a dichas organizaciones que dentro de las especies animales listadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001, identificaran cinco en que se debiesen concentrar los esfuerzos de conservación durante los próximos cinco años. De las respuestas obtenidas, se observó con claridad que la especie con mayor preocupación es la Vaquita Marina (*Phocoena sinus*), seguida de la Ballena de Aleta (*Balaenoptera physalus*), y en tercer lugar empataron la Tortuga Caguama-Amarilla (*Caretta caretta*), Tortuga Prieta (*Chelonia agassizi*), Tortuga Laúd (*Dermochelys coriacea*), Tortuga Golfina (*Lepidochelys olivacea*), el Tiburón Ballena (*Rhincodon typus*) y el Berrendo Peninsular (*Antilocapra americana*). Es necesario señalar que el resto de las respuestas se encuentran muy identificadas con los proyectos que cada organización ha desarrollado durante su historia. A continuación se presenta una gráfica que mide el grado de coincidencias en las respuestas obtenidas.



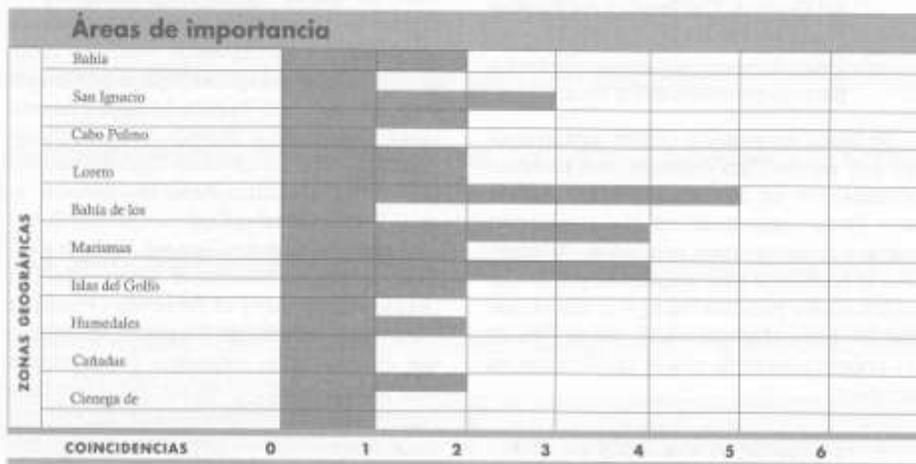
■ Series 1

Se les solicitó a las organizaciones encuestadas que identificaran a las especies que, desde su opinión, deberían ser integradas a la lista de especies sujetas a protección especial. Las respuestas que se obtuvieron se encuentran como sigue:

ESPECIES PROPUESTAS

- 1 Ninguna especie
- 2 Sapo Californiano
- 3 Almeja Chocolate
- 4 Cabrilla Sardinera

- 5 Steriolepis Gigas
- 6 Paranthias Gigas
- 7 Borrego Cimarrón (*Ovis canadensis*)
- 8 Chorlo Nevado
- 9 Pelicano Pardo
- 10 Delfin Común
- 11 Dudleya Anthony
- 12 Dudleya Linearis
- 13 Dudleya Thapetula
- 14 Hemisonia Streetsisi
- 15 Sula Heboxii
- 16 Sula Leucogastar



Los esfuerzos para la conservación de las zonas prioritarias del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano, desde la opinión de las organizaciones encuestadas, se deben de concentrar en las siguientes:

ÁREAS DE IMPORTANCIA

- 1 Bahía Magdalena
- 2 San José del Cabo
- 3 San Ignacio
- 4 Todos los Santos
- 5 Cabo Pulmo
- 6 Bahía de La Paz
- 7 Loreto
- 8 Alto Golfo

- 9 Bahía de los Ángeles
- 10 Cinturón Insular
- 11 Marismas Nac.
- 12 Humedales Sonora y Sinaloa
- 13 Islas del Golfo
- 14 Bahía Concepción
- 15 Humedales del GC
- 16 Oasis
- 17 Cañadas
- 18 Zonas de reclutamiento y alimentación
- 19 Ciénega de Sta. Clara
- 20 Corredor ripario Río Colorado

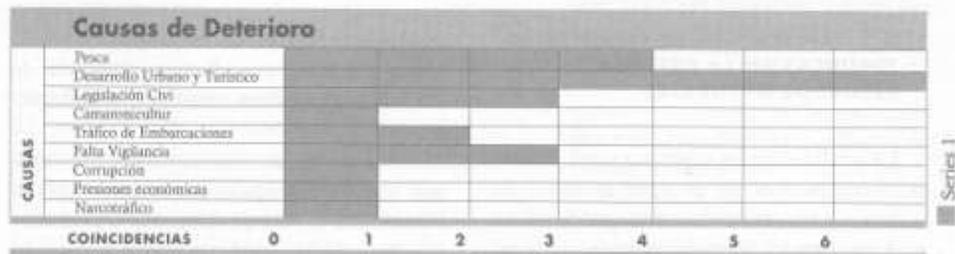
Es importante resaltar que existe un elevado número de coincidencias. Las tres áreas

que recibieron mayor incidencia fueron el Alto Golfo de California, el Cinturón Insular y la totalidad de los Humedales Costeros del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano.

En cuanto a las causas que han provocado el deterioro de los recursos naturales señalados, la totalidad de las organizaciones respondieron que la principal de ellas es el desarro-

llo urbano y turístico que han sido llevados a cabo sin control y sin tomar en cuenta sus posibles implicaciones ambientales. La pesca ilegal e irresponsable, la falta de políticas públicas claras que permitan una efectiva protección del medio ambiente, y la nula o muy poca inspección y vigilancia fueron identificadas como algunas causas de dicho deterioro.

A continuación se presentan los resultados:



3.2 TENDENCIA DEL TRABAJO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) PARA LOS PRÓXIMOS CINCO AÑOS

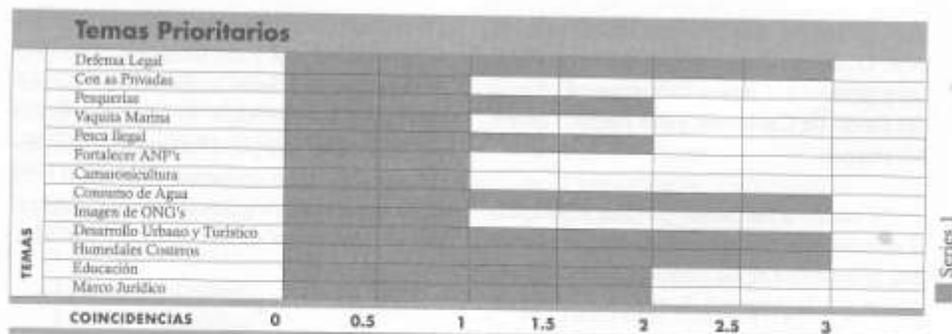
Con el objetivo de conocer hacia dónde se han dirigido los esfuerzos de las ONGs ambientalistas, se solicitó a las organizaciones encuestadas que explicaran brevemente los tres proyectos más importantes que han logrado realizar en la región. Las respuestas obtenidas reflejan que los más exitosos dentro del lugar están relacionados con la creación de nuevas áreas naturales protegidas junto con planes de manejo.

Con relación a los temas que fueron señalados como prioritarios para los próximos cinco años, las organizaciones refirieron como de suma importancia que los esfuerzos de conservación se concentraran en el control y orientación del desarrollo urbano y turístico, la protección de los humedales costeros,

la mejora de la imagen del sector de conservación y la defensa legal de los recursos naturales.

FOTO: Miguel Ángel de la Cueva





3.3 APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS JURÍDICAS EN LA DEFENSA DE LOS RECURSOS NATURALES

La totalidad de las organizaciones encuestadas contestaron que en algún momento de su historia han utilizado estrategias jurídicas para proteger los recursos naturales de la región. Las más usadas han sido las denuncias populares, las consultas públicas⁸ y la creación de nuevos marcos regulatorios.

Los resultados de las estrategias jurídicas fueron de buenos a limitados, según mencionaron las organizaciones. Dicha valoración se basa en que, si bien en la mayoría de los casos se logró mejorar la protección de los recursos naturales, existen diversos problemas legales que impiden que los resultados estén a la altura de la problemática que se vive.

Además, se les cuestionó si cuentan con la capacidad interna para poder implementar dichas estrategias jurídicas. La mayor parte de las respuestas coincidieron en que no cuentan con esa capacidad. Asimismo, se les cuestionó sobre las necesidades legales que tienen que cubrir para poder alcanzar una adecuada

implementación de las estrategias, y por lo tanto, conseguir una efectiva protección de los recursos naturales a través de la vía legal.

Al respecto, las organizaciones contestaron que las principales necesidades que sienten son la falta de abogados capacitados con experiencia que se encuentren trabajando en la zona y que presten sus servicios para poder negociar con las autoridades locales y federales en la creación de nuevos marcos regulatorios de protección. Mencionaron la importancia de que tengan la capacidad de implementar y darle seguimiento a las acciones de litigio que se tengan que implementar en el momento que se requiera. La última necesidad consiste en que se brinde capacitación a las propias organizaciones y a la población en general sobre los alcances del marco jurídico vigente, y los mecanismos de acceso a la justicia que están previstos en la ley.

Conforme a lo anterior, es prioritario medir la efectividad de los instrumentos legales de protección del medio ambiente, y para poderlos medir de mejor manera, se les solicitó a las organizaciones encuestadas que mencionaran cinco ventajas y desventajas de la aplicación de estrategias jurídicas.

En cuanto a las ventajas, la mayoría de las respuestas mencionaron que al usar la ley para proteger el medio ambiente se puede lo-

⁸ Se refiere al trámite de consulta pública en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en este caso, el de desarrollo urbano.

grar que los actores que toman las decisiones (gobierno, desarrolladores, entre otros) tomen conciencia sobre la existencia, alcance y necesidad de analizar la variable jurídico-ambiental. Además, se logra establecer precedentes a favor del medio ambiente mejorando la concienciación de la población en general. Finalmente, mencionaron que la implementación de estrategias jurídicas mejora la percepción que tiene la sociedad de las organizaciones, ya que legitiman las acciones de conservación que se implementan.

En cuanto a las desventajas de la aplicación de las estrategias jurídicas como medio de protección de los recursos naturales, las organizaciones contestaron que en primer término, los resultados son limitados ya que el marco jurídico ofrece pocas oportunidades para implementar acciones legales. Además, señalaron que es necesario fortalecer, y sobre todo difundir, el marco jurídico ya que es poco claro y difícil de aplicar si no se tiene la capacitación adecuada. Señalaron que una de las principales desventajas, es que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) no ha realizado una adecuada tramitación de las denuncias populares. Por último, se mencionó que los tiempos de resolución de las controversias son demasiado largos, por lo que es imposible suspender obras mientras se tramitan los recursos legales.

Para finalizar, se les solicitó a las organizaciones que mencionaran qué instrumentos legales se encontraban omisos o necesitaban ser reformados para que pudieran permitir una efectiva conservación de los recursos. Las respuestas señalan la necesidad de mejorar la regulación de las materias que a continuación se enlistan:

- 1 Fortalecer la regulación del manejo costero, la protección de los ecosistemas prioritarios para la conserva-

ción en la franja costera, y clarificar los límites de las competencias de las autoridades en los tres niveles de gobierno.

- 2 Fortalecer la legislación local.
- 3 Mejorar el mecanismo de evaluación del impacto ambiental, ya que los términos de referencia de las manifestaciones de impacto ambiental son obsoletos y poco eficientes para la determinación de los verdaderos daños que los proyectos pueden llegar a causar.
- 4 Reducir los tiempos para la resolución de los recursos de revisión y juicios de nulidad interpuestos.
- 5 Mejorar el acceso a la justicia al facilitar los requisitos del interés jurídico, y la posibilidad de parar los proyectos mientras se desarrollan los recursos legales interpuestos.
- 6 Mejorar la Ley de Pesca para que se permita proteger de mejor manera los recursos marinos, y aclarar las competencias de las autoridades ambientales y de pesca.
- 7 Fortalecer la regulación de la conservación de tierras privadas.
- 8 Obtener una ley de responsabilidad civil por daños al ambiente que permita reparar de manera efectiva los daños causados.
- 9 Aumentar los incentivos para las personas que efectúen acciones de conservación.
- 10 Crear una norma oficial Mexicana obligatoria sobre campos de golf.
- 11 Evaluar si el diseño de la PROFEPA es el más adecuado para poder vigilar y hacer cumplir la ley ambiental.

CONCLUSIONES

Después de haber ubicado las áreas geográficas que son consideradas como prioritarias para la conservación, y haber analizado la legislación ambiental vigente en el Golfo de California y el Pacífico Norte Mexicano, podemos concluir lo siguiente:

1. Especies y áreas prioritarias para la conservación

Las especies sujetas a protección especial por la NOM-059-SEMARNAT-2001 se encuentran en estado crítico, por lo que es urgente que la atención y vigilancia se aumenten sobre las que se enlistan a continuación:

- 1) Vaquita Marina (*Phocoena sinus*),
- 2) Totoaba (*Totoaba macdonaldi*),
- 3) Berrendo Peninsular (*Antilocapra americana*),
- 4) Tiburón Ballena (*Rhincodon typus*),
- 5) Tortuga Prieta (*Chelonia agassizi*),
Tortuga Laúd (*Dermochelys Coriaces*),
Tortuga Golfina (*Lepidochelys olivacea*).

Asimismo, las principales áreas prioritarias para la conservación, sobre las cuales hay que aumentar los esfuerzos de protección son:

- 1) La reserva de la biosfera del Alto Golfo de California.
- 2) Cinturón insular comprendido por las islas Tiburón, San Esteban, Raza,

el archipiélago de San Lorenzo y el canal de ballenas de Baja California.

- 3) Todos los humedales costeros del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano.
- 4) El área circundante a San Ignacio Baja California Sur.

La principal actividad que se encontró como responsable del deterioro de los recursos naturales arriba listados, es la relacionada con el crecimiento urbano y turístico desordenado. Para poder controlar estas actividades, es fundamental trabajar de manera decidida con los ayuntamientos para lograr que los planes de desarrollo urbano contemplen las principales zonas de interés turístico, además de criterios realistas de densidad de uso de suelo que contengan criterios de conservación claros que protejan las áreas ambientales de importancia.

Relacionado con esto, es fundamental buscar que las áreas prioritarias cuenten con ordenamientos ecológicos del territorio, tanto

federales como locales. Dichos ordenamientos deben de tener criterios muy claros de conservación que faciliten la evaluación del impacto ambiental de los desarrollos que se pretendan realizar en las zonas prioritarias. Es fundamental mencionar que este tipo de instrumentos son de gran utilidad; desgraciadamente han sido muy poco explorados por las autoridades locales. A pesar de esto, los ordenamientos aportan criterios de conservación que pueden llegar a ser imprescindibles para futuros litigios.

Otra actividad que fue encontrada como fuente de deterioro es la pesca sin control. Para poder supervisarla, es fundamental que en principio las autoridades encargadas de este tema⁹ tengan un marco jurídico que, de manera clara, defina las competencias de cada una de ellas. Por una parte, es fundamental que se trabaje de manera decidida en la reforma de la Ley de Pesca y su reglamento, para que contenga criterios de sustentabilidad que permita que la pesca pase de ser una activi-

dad depredadora a una sustentable, ordenada y eficiente que permita proteger los recursos naturales.

Durante la realización del presente diagnóstico se pudo observar otro problema que consiste en la poca vigilancia por parte de las autoridades ambientales. Para poder revertir esta situación, se sugiere formar mecanismos participativos de inspección, ya que la autoridad ambiental siempre estará rebasada para poder vigilar todo el Golfo de California y los principales recursos naturales terrestres de los cinco estados que se analizaron. Para que dichos mecanismos participativos tengan fuerza legal, será necesario que en el mediano plazo sean regulados. Sin embargo, es importante que en el corto plazo empecemos a explorar las posibles soluciones de vigilancia participativa o mecanismos legales que inciten a los actores que provocan daños, a que se autorregulen.

2. Temas prioritarios para la conservación

Para la elaboración de este análisis, se observó con claridad que durante los próximos años será necesario controlar y modificar los impactos ambientales ocasionados por el desarrollo urbano y turístico. Sobre el particular, ya se mencionó cuales son las acciones que se sugieren para poder mejorar dicha problemática.

Otro tema que se identificó como prioritario para los próximos cinco años fue el consumo del agua. Al respecto, se sugiere trabajar en la protección de las regiones hidrológicas prioritarias, ya que como se menciona en el capítulo II, prácticamente no existen instrumentos legales que permitan conservar de manera efectiva las cuencas de agua dulce más importantes de la región.

Además, se advirtió que durante los próximos cinco años las organizaciones ambientalistas aumentarán los esfuerzos de conservación para proteger los humedales costeros del Golfo de California y el Pacífico Norte. Para poder mejorar la situación de estos ecosiste-

⁹ SAGARPA y SEMARNAT

mas, es necesario que las organizaciones del noroeste Mexicano trabajen conjuntamente en la reforma de la norma oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 para lograr que ésta tenga un texto coherente en sí mismo, y que permita que todo el humedal costero continúe prestando los servicios ambientales, mejorando su situación ecológica. En cuanto a los humedales costeros que no tienen presencia de manglar, se encuentran desprotegidos, por lo que es necesario que se creen instrumentos normativos que regulen y ordenen la actividades productivas que se dan sobre estos ecosistemas evitando la disminu-

ción de su extensión geográfica.

Finalmente, un tema fundamental para poder elevar el nivel de las políticas públicas y conservar los recursos naturales, es la implementación de estrategias legales de conservación, mismas que pueden consistir en: **a)** la creación de áreas naturales protegidas federales y estatales, **b)** la elaboración de normas oficiales mexicanas y estatales, **c)** la implementación de litigios que busquen revocar las autorizaciones y concesiones ilegales y **d)** la reparación de los daños ocasionados al ambiente.

3. Marco jurídico ambiental federal

De la investigación efectuada se concluye que si bien el marco jurídico más avanzado, en comparación con el de los cinco estados de la región, es el de la federación, este ha servido como guía para las legislaciones locales. Sin embargo se recomienda que se trabaje de forma muy decidida en la actualización de dicho marco, sobre todo en los siguientes rubros:

- ✓ **Es urgente** que se revise a profundidad la Ley de Pesca y su reglamento, para tratar de introducir conceptos de sustentabilidad del sector pesquero, y evitar el colapso de las pesquerías, así como la depredación indiscriminada del entorno marino. Es fundamental que se busquen mecanismos que faciliten la verificación y transparencia del ejercicio de la autoridad. Asimismo, que se determine con plena claridad los límites de las competencias entre SAGARPA y SEMARNAT en el ámbito de la pesca dentro de áreas naturales protegidas y de especies en peligro de extinción.
- ✓ **Se sugiere** que se trabaje en mejorar el marco jurídico de la franja costera. Se recomienda iniciar los trabajos para la creación de una ley de costas y un cuerpo "policíaco" guardacostas encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes en el mar y las costas.
- ✓ **Se recomienda** enfocarse en fortalecer y mejorar los mecanismos de participación pública en la toma de decisiones, en especial dentro del proceso de impacto ambiental.
- ✓ **Se aconseja** flexibilizar los requisitos del interés jurídico para que cualquier persona pueda impugnar autorizaciones ilegalmente otorgadas por la autoridad ambiental.
- ✓ **Para acortar los tiempos** de los juicios en materia ambiental, es importante que las personas afectadas por proyectos que pueden impactar negativamente el medio ambiente, puedan optar por la presentación de recursos de revisión o la interposición directa de juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- ✓ **Para poder garantizar** los efectos de

las sentencias de los juicios en materia ambiental, es necesario que se establezcan en la Ley Federal de lo Contencioso Administrativo excepciones para la presentación de garantía, y se decrete la suspensión de las obras ilegales mientras transcurre el juicio interpuesto.

- ✓ **Es necesario** que se sumen esfuerzos en la creación de una ley de responsabilidad civil que le dé seguridad jurídica a los actores económicos, pero también crear mecanismos judiciales rápidos que permitan reparar los daños ambientales de forma eficiente y efectiva.

4. Marco jurídico local

Del estudio efectuado se puede concluir que, si bien el marco jurídico de los estados es muy desigual, ya que hay algunos con una legislación bastante avanzada y otros sumamente atrasados, fue posible llegar a las siguientes conclusiones generales:

- ✓ **Se recomienda** que se trabaje con los gobiernos locales para poder aumentar el rango de las autoridades ambientales estatales, debido a que la mayoría de éstas tienen muy poco peso real dentro de la administración pública estatal.
- ✓ **Es necesario** actualizar las legislaciones estatales para que regulen de manera clara los ecosistemas que, vistos desde una escala regional, brindan servicios ambientales importantes para la región.
- ✓ **Es primordial** que la legislación a nivel local proteja de manera clara la calidad de los paisajes naturales del Golfo de California para permitir que el desarrollo económico de la región se desenvuelva, pero que mantenga un equilibrio con las particularidades ecológicas del mismo.
- ✓ **Se aconseja** que en los estados se trabaje en la creación de leyes de procedimiento administrativo y tribunales de lo contencioso administrativo locales, para que los

- ✓ **Se recomienda** impulsar la regulación de mecanismos de protección ambiental que no dependan forzosamente del trabajo de la administración pública federal o estatal, como la conservación de tierras privadas.
- ✓ **Con el propósito de fomentar la autorregulación** y la proliferación de acciones de conservación, se recomienda trabajar con las autoridades para crear incentivos fiscales y recompensar a cualquier persona que desarrolle alguna actividad a favor del medio ambiente.

ciudadanos puedan impugnar los actos de autoridad ilegales.

- ✓ **Al igual que en materia federal, es importante** buscar la creación de la legislación necesaria para mejorar el acceso a la justicia ambiental, a través de procesos judiciales rápidos, con la posibilidad de que cualquier persona pueda interponerlos sin necesidad de demostrar el interés jurídico, ni fianzas para suspender los proyectos ilegales durante el desenvolvimiento de los procesos judiciales.

FOTO: Miguel Ángel de la Cueva



ANEXO I

ABREVIATURAS - ACRÓNIMOS - SIGLAS

- AA** Áreas que presentan alguna amenaza para la biodiversidad
- AB** Áreas de alta biodiversidad
- AFI** Áreas de falta de información de biodiversidad
- ANP** Área Natural Protegida
- APFF** Área de Protección de Flora y Fauna
- AU** Áreas de usos por sectores
- BC** Estado de Baja California
- BCS** Estado de Baja California Sur
- CONABIO**
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
- CONANP**
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- GC** Golfo de California
- Has** Hectáreas
- NOM** Norma Oficial Mexicana
- ONG** Organización No Gubernamental
- PROFEPA**
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- RB** Reserva de la Biosfera
- RTP** Región Terrestre Prioritaria
- SAGARPA**
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- SEMARNAT**
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- SINAP**
Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- ZRSFYFCEF**
Zona de Refugio Submarino de Flora, Fauna y Condiciones Ecológicas de Fondo
- ZRYRAMYFS**
Zona de Reserva y Refugio de Aves Migratorias y de la Fauna silvestre

ANEXO II

LISTA DE ORGANIZACIONES ENCUESTADAS

Baja California Sur:

- Grupo de conservación del Territorio Insular A.C. (Isla)
- Niparajá
- Ciudadanos Preocupados A. C.
- Grupo Tortuguero
- The Nature Conservancy

Baja California Norte:

- Defensa Ambiental del Noroeste (DAN)
- Grupo Ecología y Conservación de Islas A.C.(GECI)
- Proesteros
- Carla García Zendejas

Sonora:

- Conservación Internacional
- WWF
- Pronatura
- Comunidad y Biodiversidad (COBI)

Sinaloa:

- Alcosta

Nayarit:

- Hojanay A.C

ANEXO III

LISTA DE ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARON EN EL TALLER DE RETROALIMENTACIÓN¹⁰

- Grupo de conservación del Territorio Insular A.C.(Isia)
- Niparájá
- Ciudadanos Preocupados A. C.
- Defensa Ambiental del Noroeste (DAN)
- Amigos para la Conservación de Cabo Pulmo A.C.
- Grupo Tortuguero

¹⁰ El 4 de julio del 2004 se realizó en la ciudad de La Paz Baja California Sur un taller de retroalimentación en donde las organizaciones listadas analizaron los resultados del presente diagnóstico con el objetivo de enriquecerlo con sus comentarios y puntos de vista.

ANEXO IV

ENCUESTA DIAGNÓSTICO JURÍDICO DEL GOLFO DE CALIFORNIA Y DEL PACÍFICO NORTE

INSTRUCCIONES: Contesta con claridad, objetividad y precisión las siguientes preguntas sobre el Golfo de California y el Pacífico Norte.

- 1 Menciona las cinco principales especies listadas en la norma oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2001 en las que se deben de concentrar los esfuerzos de conservación de la región.
- 2 Menciona las cinco principales especies del Golfo de California y el Pacífico Norte que no están incluidas en la Nom-059-SEMARNAT-2001 y que debieran ser incluidas.
- 3 Menciona cinco zonas prioritarias para la conservación en las que las ONG's del Golfo de California deben de concentrar sus esfuerzos de protección.
- 4 Menciona las principales causas que han provocado el deterioro de las especies protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001 que listaste en la respuesta de la pregunta uno y dos. Y las principales causas que amenazan a las zonas prioritarias de la conservación que listaste en la pregunta tres.
- 5 ¿Tu organización se ha planteado objetivos a cumplir durante los próximos cinco años?
- 6 ¿Dentro de los objetivos que tu organización espera cumplir dentro de los próximos cinco años cuales tiene alguna relación con la protección del medio ambiente del Golfo de California y el Pacífico Norte?

- 7 Menciona los tres proyectos más importantes que tu organización a desarrollado en la zona. Proporciona nombre, ubicación y una breve explicación del caso.
- 8 Cuales son los temas más importantes en los que los esfuerzos de conservación del medio ambiente deben de concentrarse durante los próximos 5 años.
- 9 De los temas referidos en al pregunta cinco en cuales tu organización ha implementado estrategias jurídicas tales como demandas, denuncias populares, compra-venta de inmuebles, contratos, acuerdos, consultas publicas, etc.
- 10 ¿De las estrategias jurídicas implementadas por tu organización los resultados fueron positivos, negativos o limitados?
- 11 ¿Qué necesidades jurídicas debes de cubrir para lograr los objetivos planteados por tu organización para los próximos cinco años? ¿Cuales son?
- 12 Menciona cinco ventajas y cinco desventajas que has detectado al aplicar estrategias jurídicas para buscar la conservación de los recursos naturales.
- 13 ¿Tu organización tiene la capacidad interna para desarrollar las estrategias jurídicas necesarias para lograr la conservación del medio ambiente de la región durante los próximos cinco años?
- 14 ¿Para la implementación de estrategias jurídicas encaminadas a la protección del medio ambiente de la región has conformado alianzas estratégicas, coaliciones, o vínculos similares? ¿Cuáles fueron sus resultados?
- 15 ¿Según tu experiencia, qué instrumentos legales están omisos dentro de la ley y es necesario que se creen y/o se perfeccionen (e. j. reformas o adiciones a las leyes, reglamentos y normas existentes)?
- 16 ¿Además de los instrumentos legales; que instrumentos económicos o acciones adicionales pueden servir para la protección del ecosistema de la región?



FOTO: Miguel Azpil de la Cueva

Este documento es publicado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA), con el financiamiento otorgado por el Fondo para la Conservación del Golfo de California (FCGC). Los puntos de vista que se presentan sólo reflejan la opinión del CEMDA y no necesariamente la del FCGC.

Las fuentes de información utilizadas en el presente documento están en constante cambio, pues las páginas de electrónicas consultadas están sujetas a revisiones constantes con el propósito de corregir errores o hacer otras modificaciones. Por lo tanto el CEMDA invita a los lectores interesados a consultar las páginas electrónicas y otros recursos de información citados en este documento para cualquier cambio en la información que aquí se presenta.

"Diagnostico Legal del Golfo de California y el Pacifico Norte Mexicano"

Primera Edición: Agosto del 2006
Impreso en México

Autor: J. Pablo Uribe Malagamba, Representante del CEMDA en el Noroeste

Correcciones de contenido: Gustavo Alanis Ortega Presidente del CEMDA

Edición: Paola Romero

Diseño de portada e interiores: Judith Meléndrez Bayardo

Fotografías de Portada e interiores: Miguel Ángel de la Cueva

Impreso por: Grissani Impresores
Plutarco Elias Calles 336-A,
Col. Los Reyes Iztacalco
CP 08620 México DF

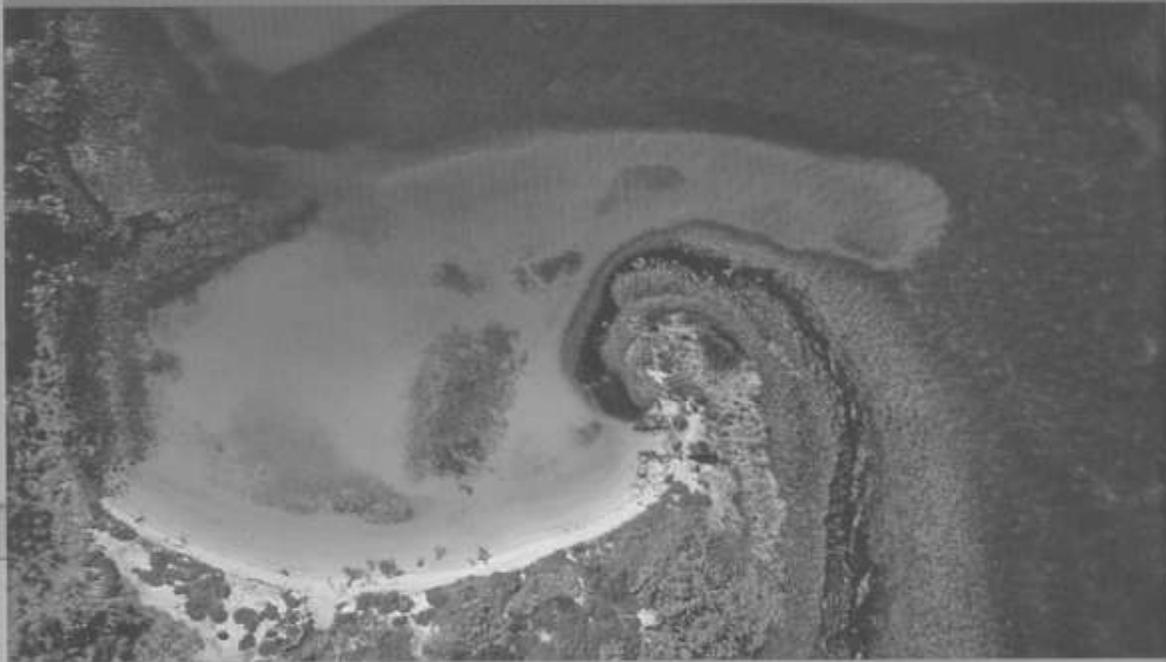
Información de Publicaciones:

Centro Mexicano de Derecho Ambiental A. C. (CEMDA)
Atlixco 138 Col. Condeja
Delegación Cuahutémoc
México Distrito Federal
C.P. 53300
Tel: +(55) 52 11 24 57

Av. Álvaro Obregón 460 Int. 214
Colonia Centro
La Paz, Baja California Sur
C.P. 23060
Tel: +(612) 16 55 091
www.cemda.org.mx
general@cemda.org.mx

El presente trabajo es un diagnóstico legal de la actual situación jurídico ambiental del Golfo de California y el Pacífico Norte de México. El objetivo principal es determinar las principales acciones que se deben de desarrollar para mejorar legalmente la protección de los recursos naturales de dicha área.

De la lectura del presente estudio, se espera poner al alcance información concreta, sistematizada y con algunas sugerencias, que brinden un panorama integral con el fin de enfocar los trabajos de conservación que se pretendan realizar en los próximos años. De esta manera, se obtendrán conclusiones útiles acerca del marco jurídico ambiental aplicable en la región para quienes se dedican, o pretenden dedicarse, a la conservación del Golfo de California y del Pacífico Norte Mexicano.



CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL A. C. (CEMDA)

Alfaro 138 Col. Condesa
Delegación Cuahotémoc
México Distrito Federal
C.P. 53300
Tel. +(55) 52 11 24 57

Av. Álvaro Obregón 460 Int. 214
Colonia Centro
La Paz, Baja California Sur
C.P. 23060
Tel. +(612) 16 55 091

www.cemda.org.mx
general@cemda.org.mx