

Curso-taller de diseño, establecimiento y evaluación de áreas de no pesca como instrumento de manejo y conservación marina en el Noroeste de México

Comunidad y Biodiversidad A.C.

&

The Nature Conservancy

Loreto B.C.S., México
12 – 16 mayo



V. Instrumentos legales para el establecimiento de áreas de refugio marino

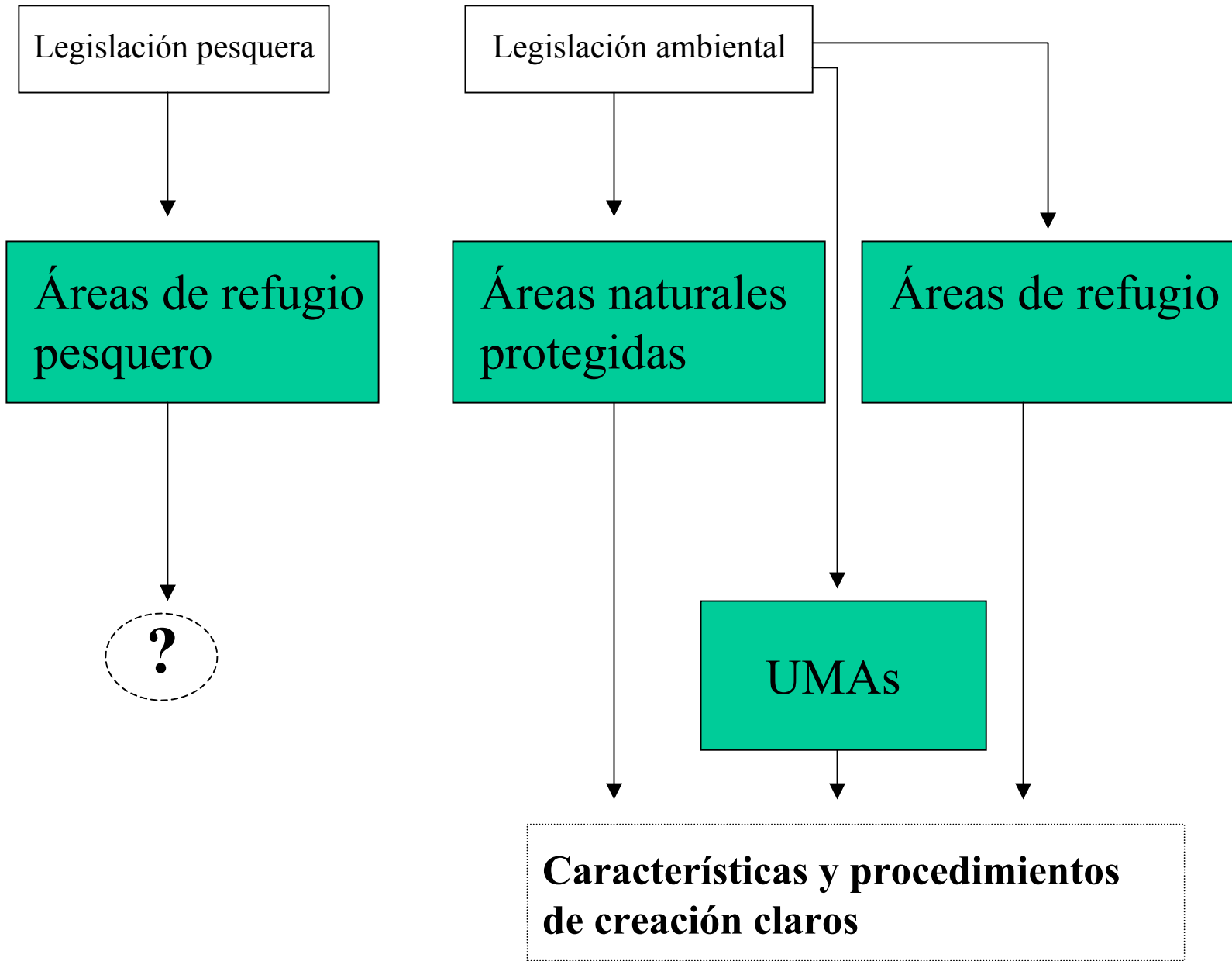
¿Qué tratamos de lograr?

- **Restringir al máximo** la extracción pesquera en ciertos sitios, que son muy importantes
- Ya debe quedar claro **porqué funciona** cerrar zonas para recuperar las poblaciones y beneficiar a la pesca
- **¿Cómo podemos hacer esto usando el marco legal vigente, y que otras formas existen de hacerlo?**
- **Instrumentos legales y estrategias informales**

Instrumentos legales

Marco legal:

- Pesquero
 - Ley de Pesca
- Ambiental
 - Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA o Ley GEEPA)
 - Ley General de Vida Silvestre



Jerarquía Legal

1. Constitución Política (una)
2. Leyes (muchas)
3. Reglamentos (uno o varios por cada ley)
4. Normas oficiales mexicanas (NOM) (muchas)
5. Acuerdos en diario oficial (muchos)
6. Acuerdos administrativos (muchos) oficios

Marco Administrativo

Tres niveles de Gobierno:

1. Gobierno Federal

- Poder ejecutivo: Presidencia y secretarías
- Poder legislativo: Cámaras de diputados y de senadores
- Poder judicial: Suprema corte de justicia

2. Gobiernos Estatales

- Gobernador

3. Gobiernos Municipales

- Presidente municipal

Constitución Política

- Art. 27:
 - Las tierras y aguas son **propiedad** de la **nación** (o sea de todos)
 - Todos los recursos naturales en la plataforma continental están bajo dominio de la nación y ésta tiene la autoridad para **transferir derechos** de **uso** a los **ciudadanos**
 - La **nación** tiene la responsabilidad de **regular** los **aprovechamientos** para el **beneficio social**
 - Las **leyes** reglamentarias **definen** estos **derechos y obligaciones**

Ley de Pesca

Entre sus objetivos están:

- Garantizar la conservación, preservación, aprovechamiento racional de los recursos pesqueros
- Establecer las bases para su adecuada administración

Gobierno Federal - SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación)

SAGARPA

- Facultada para:
 - Fijar métodos y medidas para la conservación de recursos pesqueros y la repoblación de áreas de pesca
 - Regular la protección de áreas de refugio
 - Otorgar concesiones y permisos
 - Inspección y vigilancia
- Actúa a través de la CONAPESCA (Comisión Nacional de Pesca y Acuacultura)

Ley de Pesca

- Vigente desde 1992, anterior 1986
- Reglamentaria del Art. 27 constitucional
- Art. 3, título VI:

VI.- La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fijará los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la **re población de las áreas de pesca en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**; regulará la **creación de áreas de refugio**, para proteger las especies acuáticas que así lo requieran, y establecerá las épocas y zonas de veda;

Reglamento de la Ley de Pesca

- Art. 2:
 - XII. **Repoblación:** el acto de **introducir** organismos acuáticos vivos en cualesquiera de los estadios de su ciclo de vida, en cuerpos de agua de jurisdicción federal con fines de mantener, recuperar o incrementar las poblaciones naturales pesqueras
 - No define qué es un área de refugio
- ¿Cómo crear áreas de refugio? No se especifican en reglamento características, funciones, mecanismos de creación

Ley de Pesca

- Art. 3, título I:

I.- La Secretará de Medio Ambiente y Recursos Naturales sancionará la [Carta Nacional Pesquera](#) que elaborará, publicará y mantendrá actualizada la Secretaría de Agricultura , Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

Reglamento de la Ley de Pesca

- Art. 18: La Carta Nacional Pesquera, contendrá:

III. Los lineamientos, estrategias y demás previsiones para la **conservación**, protección, **restauración** y aprovechamiento de los recursos acuáticos y para la realización de actividades productivas y demás obras o actividades que puedan afectar los ecosistemas respectivos y las artes de pesca

Investigación Pesquera

- Instituto Nacional de la Pesca (INP):

Centros Regionales de Investigación Pesquera (CRIP)

Opiniones técnicas a la CONAPESCA mediante dictámenes técnicos

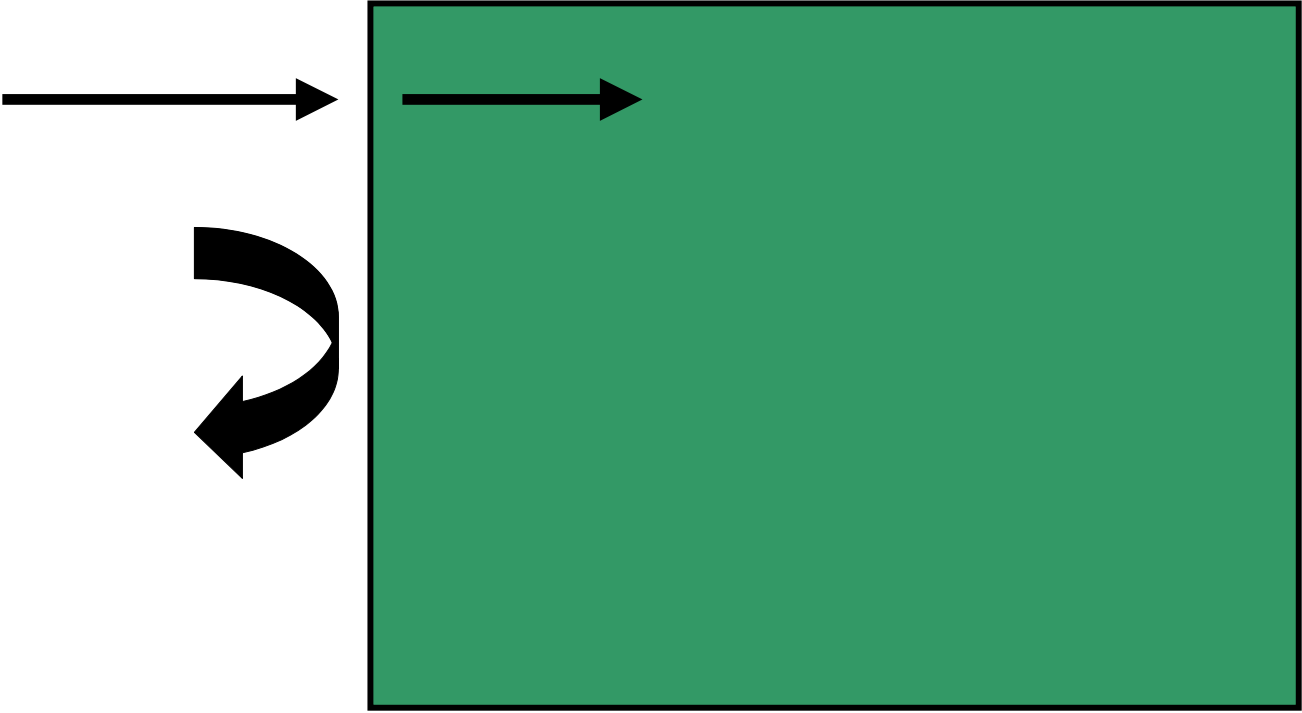
La CONAPESCA no está obligada a tomar en cuenta estas opiniones. No son vinculantes

Inspección y Vigilancia Pesquera

- Ahora CONAPESCA con sus oficiales de pesca
- Antes PROFEPA con sus inspectores
- Aún PROFEPA mantiene vigilancia de especies de mamíferos marinos, tortugas, peces y especies de invertebrados enlistadas en la NOM-059-ECOL-1994

Marco Legal Pesquero

- ¿Cómo limitar al máximo la pesca?
 - Áreas de refugio pesquero (?)
 - Parte del manejo de una concesión pesquera
 - Restricciones en los permisos de pesca



Concesión Pesquera

- El título de concesión específica:
 - **Uno o varios** recursos pesqueros (ej. concesión de langosta) un recurso puede incluir varias especies biológicas
 - Generalmente se da en recursos sésiles o poco migratorios
 - En recursos migratorios se da por unidad de esfuerzo pesquero (ej. barco)
 - Un **área o áreas determinadas** (ej. concesión dentro de la poligonal con coordenadas de latitud y longitud)
 - Un **grupo social** (ej. concesión a la cooperativa X, o la compañía Y) personas físicas o morales
 - Un **tiempo de duración** (ej. concesión por 5 años) mínimo 5, máximo 20 años. Acuicultura máximo 50 años

Concesión Pesquera

- Concesionario puede decidir detener la explotación en una zona determinada dentro de su área en concesión
- Decisión basada en sus propios acuerdos y manejo, avalada por acuerdo de asamblea
- Puede estar basada en el análisis del CRIP para la determinación de la cuota de explotación, puede cerrar una zona no autorizando cuota de captura
- Puede hacerlo pues es el único usuario autorizado por el gobierno (acceso controlado)

Permisos de Pesca

- El permiso de pesca específica:
 - Recurso pesquero (ej. permiso para langosta) un recurso puede incluir varias especies biológicas
 - Recursos sésiles o migratorias
 - Una zona determinadas basada en la jurusdicción de la Subdelegación de Pesca, de la oficina de Pesca o de la CONAPESCA (ej. permiso de pesca de tiburón en las aguas del pacífico mexicano, o permiso de tiburón en las costas de Sonora, o permiso de tiburón de la Punta X a la Bahía Y)
 - Un grupo social (ej. concesión a la cooperativa X, o la compañía Y) personas físicas o morales
 - Un tiempo de máximo de 4 años

Permisos de Pesca

Para poder detener totalmente la extracción pesquera en una cierta zona tendrían que permitir:

1. Controlar el acceso a las zonas de pesca, si no se conoce el número de pescadores autorizados para pescar en una zona que se desea cerrar, cómo poner a **todos de acuerdo?**
2. Son **demasiado extensivos** en la delimitación de zonas de pesca, seguramente incluyen la zona, aunque podrían especificar la restricción de pesca en cierta área (ej. concesión pesquera exclusiva Seri)

Acuerdos administrativos

- Acuerdo entre productores y autoridades
- Aval técnico del CRIP
- Determina épocas de veda y zonas cerradas a la explotación demarcadas
- Oficio de la Subdelegación de Pesca a la Oficina de Pesca
- No hay mención en permisos de pesca vigentes
- Difícil su vigilancia, pues no hay un carácter legal fuerte para parar pesca furtiva, los inspectores no tienen atribuciones
- Aún así la Secretaría de Marina pudo vigilar

Normas Oficiales Mexicanas

- NOMs pesqueras: ej. NOM-013-PESC-1993
0. Introducción
 1. Objetivo y campo de aplicación
 2. Referencias
 3. Normatividad para el aprovechamiento de las especies
 4. Grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales
 5. Bibliografía
 6. Observancia de la Norma
- Puede haber modificaciones o ajustes a las NOMs

LEGEEPA

Entre sus objetivos están:

- Establecer bases para la preservación y protección de la biodiversidad
- Propiciar el desarrollo sustentable
- Garantizar el aprovechamiento sustentable, la preservación y la **restauración de recursos naturales**
- Compatibilizar la obtención de beneficios económicos con la preservación de los ecosistemas
- **Establecer áreas naturales protegidas** y SINAP

Gobierno Federal - SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

LEGEEPA

- **Visión de ecosistema** que no tiene la Ley de Pesca
- Reconoce que los ecosistemas son patrimonio de la sociedad y de su equilibrio depende la vida y la productividad del país
- Art. 94: Explotación de recursos acuáticos vivos se sujetará a lo que establezca la LEGEEPA, La Ley de Pesca, y la NOMs u otra disposición aplicable
- Art. 80: Fracción VII: ...la creación de **áreas de refugio para protección de especies acúaticas** que así lo requieran ...
- Artículo 97: La Secretaria establecerá... **reservas de especies de flora y fauna acúaticas**

Áreas Naturales Protegidas

- Obligadas a **garantizar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales**, las ANPs marinas de los recursos naturales marinos
- Las presiones mayores a los recursos naturales marinos provienen de la actividad pesquera
- **Paradoja: Ley GEEPA obliga a los directores de las ANPs marinas a abordar la problemática pesquera pero la Ley de Pesca no les otorga ninguna atribución para eso**
- 8 categorías de ANPs: Reserva de la Biosfera, Parque Nacional, monumento natural, área de protección de recursos naturales, área de protección de flora y fauna, santuario, parque y reserva estatal, zona de preservación ecológica de centros de población

Reservas de la biósfera

- Objetivos:
 - Conservación de la biodiversidad, manejo de recursos y desarrollo sustentable
- Definición:
 - Áreas biológicamente relevantes a nivel nacional, representativas de ecosistemas no alterados por el hombre o que necesiten ser preservados o restaurados, especies representativas biodiversidad nacional (endémicas, en peligro de extinción), más de 10,000 hectáreas de extensión
- Ejemplos:
 - RB Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, RB El Vizcaíno, RB Isla San Pedro Mártir, RB Ojo de Liebre

Reservas de la Biósfera

- Art. 48: En tales reservas podrá determinarse la existencia de la superficie o superficies **mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial,** y que serán conceptuadas como **zona o zonas núcleo**. En ellas podrá autorizarse la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, y **limitarse o prohibirse aprovechamientos** que alteren los ecosistemas.

Reservas de la Biósfera

- Art. 48: En las propias reservas deberá determinarse la **superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior**, que serán conceptuadas como **zonas de amortiguamiento**, en donde **sólo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación**, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y **programas de aprovechamiento sustentable**, en los términos del decreto respectivo y del **programa de manejo**

Parques Nacionales

- Objetivos:
 - Proteger belleza escénica, valor científico, educativo, flora y fauna, desarrollo turismo, en **Parques Nacionales Marinos regulación aprovechamiento sustentable** de flora y fauna acuáticas, **desarrollar actividades de repoblación**
- Definición:
 - Representaciones biogeográficas a nivel nacional de uno o varios ecosistemas. Ley no especifica tamaño mínimo
- Ejemplos:
 - **PN Bahía de Loreto**, PN Cabo Pulmo

Áreas de Protección de Flora y Fauna

- Objetivos:
 - Protección de habitats críticos para existencia de flora y fauna silvestre, incluyen actividades de repoblación
- Definición:
- Ejemplos:
 - APFF Islas del Golfo de California, APFF Valle de los Cirios

Áreas de Protección de Recursos Naturales

- Objetivos:
 - Preservación y protección del suelo, cuencas hidrográficas, agua (ríos, manantiales, lagunas) y en general recursos naturales forestales (bosques)
- Definición:
- Ejemplos:

Monumentos Naturales, Santuarios

- Objetivos:
 - Protección de lugares u objetos naturales únicos o excepcionales de valor estético, histórico o científico
 - Protección de zonas de presencia de especies, subespecies o hábitats de distribución restringida
 - **Protección absoluta, ninguna actividad extractiva**
- Definición:
- Ejemplos:
 - Santuario Mariposa Monarca

Ley General de Vida Silvestre

- Vigente desde 2000
- Art. 1: Ley reglamentaria del Art. 27 const. y Art. 73 concurrencia 3 niveles de gobierno
- Art. 2: El aprovechamiento sustentable de...las especies cuyo medio de vida total sea el agua, quedará excluido de la aplicación de esta Ley y continuará sujeto a las leyes forestal y de pesca, respectivamente, **salvo que se trate especies o poblaciones en riesgo**

Creación y Manejo de ANPs

- Creación:
 - Estudios justificativos: Diagnóstico de la problemática ecológica, social, económica; Propuesta de ANP, tamaño, categoría, zonificación, administración, financiamiento
- Manejo y administración:
 - Programa de Manejo: Diagnóstico de la problemática.
 - Componentes: Conservación, Involucramiento, Vigilancia, Reglas Administrativas, Zonificación, Investigación

Ley General de Vida Silvestre

- Art. 60: La Secretaría promoverá e impulsará la conservación y protección de las **especies y poblaciones en riesgo**, por medio de **y de áreas de refugio para proteger especies acuáticas**, la coordinación de programas de **muestreo y seguimiento permanente**, así como de certificación del aprovechamiento sustentable, con la participación en su caso de las personas que manejen dichas especies o poblaciones y demás involucrados.

Ley General de Vida Silvestre

- **UMAs**: Unidades para la Conservación, Manejo y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre
- Art. 39: tendrán como objetivo general la conservación de hábitat natural, poblaciones y ejemplares de especies silvestres. Podrán tener **objetivos específicos** de restauración, protección, mantenimiento, recuperación, reproducción, **repoblación**, reintroducción, investigación, rescate, resguardo, rehabilitación, exhibición, recreación, educación ambiental y aprovechamiento sustentable
- Plan de Manejo: Definición del uso ordenado del recurso, beneficios usados para conservación, seguimiento e investigación

Ley General de Vida Silvestre

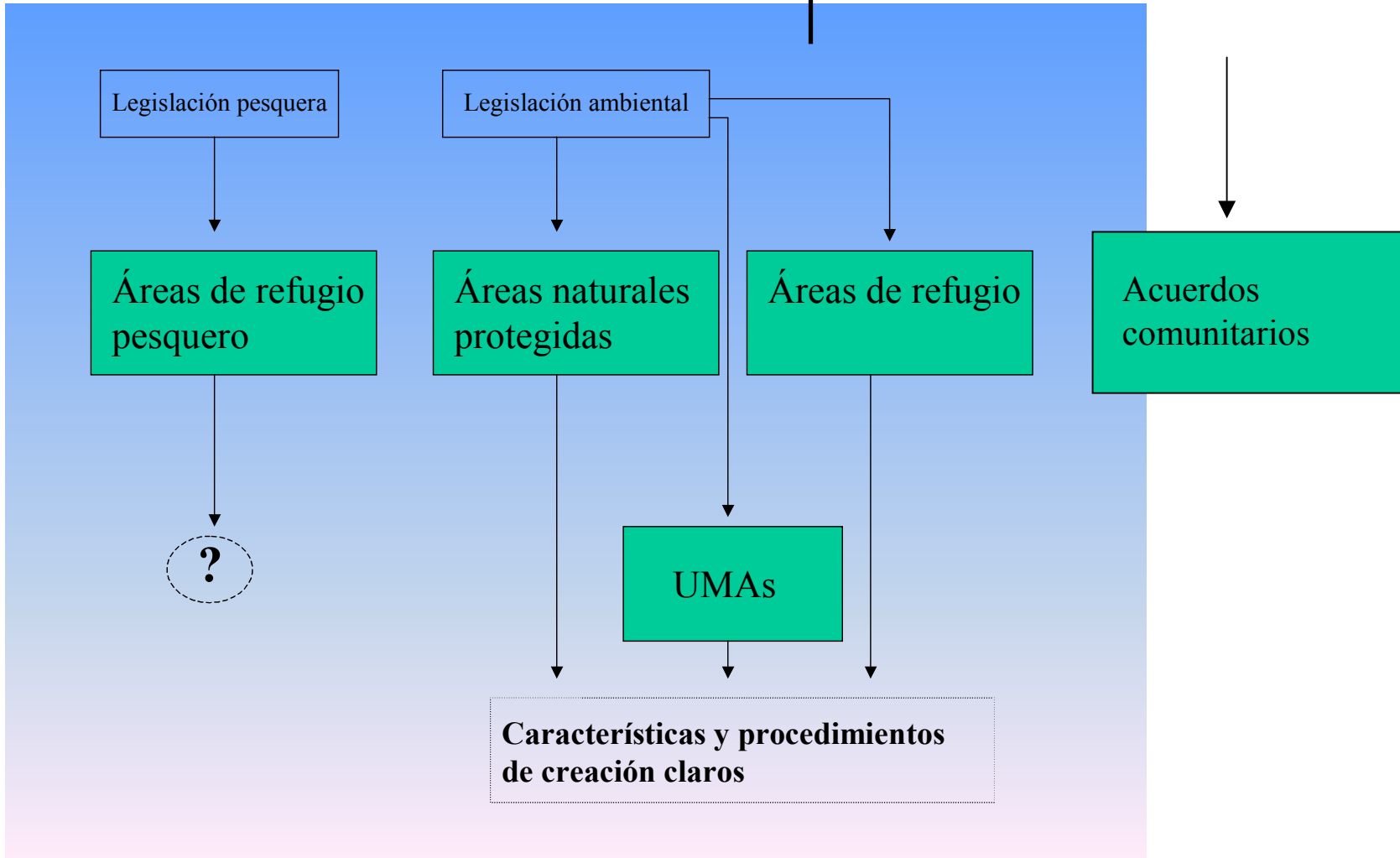
- Art. 40: El plan de manejo deberá contener:
 - b) La descripción física y biológica del **área** y su infraestructura.
 - c) Los métodos de muestreo.
 - e) Las **medidas de manejo del hábitat, poblaciones** y ejemplares.
 - g) Los **mecanismos de vigilancia**
 - h) En su caso, los medios y formas de aprovechamiento y el sistema de marca para identificar los ejemplares, partes y derivados que sean aprovechados de manera sustentable.
- El plan de manejo deberá ser elaborado por el responsable técnico

Ley General de Vida Silvestre

- **UMAs marinas** para especies listadas en la **NOM-059-ECOL-1994**
- Nueva estrategia utilizada por el Parque Nacional Bahía de Loreto y su zona de influencia
- **4 UMAs para explotación de pepino de mar y de almeja espinuda (callo de escarlopa)**
- Una de ellas abarca casi la mitad del parque y otra la otra mitad
- Proceso de **autorización** por la Dirección General de Vida Silvestre de la **SEMARNAT**
- Establecimiento de **distribución de cuotas** de aprovechamiento, **acuerdos internos** de explotación entre las cooperativas autorizadas

FORMALES

INFORMALES



Estrategias informales

- Acuerdos comunitarios:
 - Basadas en un **concenso local** para cerrar una zona por un tiempo determinado
 - Necesario un **convencimiento de la utilidad y beneficio futuro**
 - Difícil cerrar la zona a toda la explotación pesquera, solo de un sector de pescadores (ej. los buzos)
 - Difícil de implementar y de vigilar
 - Depende de la voluntad de los participantes y de su nivel de organización
- Son **vulnerables** a ataques externos de otros pescadores de zonas aledañas o de las misma comunidad
- Poca posibilidad de recibir apoyo de las autoridades

Estrategias informales

- Sin embargo también son **más plásticas, rápidas y fáciles de implementar** pues no dependen de la **autoridad**
- Al tener un alto nivel de participación local, pueden ser **muy resistentes** al ataque externo
- Dependen de la **vigilancia** bajo sistemas de presión **social**, que es a veces más fuerte y efectiva que la vigilancia tradicional de autoridades
- Mayor posibilidad de respeto por parte de pescadores de fuera que tienen interés de permanencia corta o larga en la zona (es necesario estar un tiempo en la zona para pescar)

Estrategias informales

- Pueden **sentar un precedente** para formalizar zonas de no-pesca formales legales, responsabilidad y co-manejo
- En resumen todas las estrategias requieren para una zona de refugio pesquero efectiva que exista **apoyo comunitario**, mecanismos de **vigilancia social**, **monitoreo y manejo adaptativo**, y un **gran entendimiento** de la utilidad de estos instrumentos de manejo de ecosistemas por parte de la comunidad