



RESUMEN EJECUTIVO DEL MARCO LEGAL RELATIVO A LA PESCA Y EL CAMBIO CLIMATICO. PARTE 1.

Autores: Luis Fueyo Mac Donald y Carla Martínez Castañeda

Producto final 2A- correspondiente al documento: Marco jurídico para la adaptación al cambio climático en el sector pesquero y acuícola de México

Primer informe del proyecto Policy Paper: “Cambio Climático y Pesca en México”.
Elaborado para: Environmental Defense Fund
Febrero, 2021.

MARCO JURÍDICO

MARCO JURÍDICO

Las sociedades modernas estructuran su quehacer cotidiano en el estado de derecho. La convivencia de todos los individuos que la conforman, las instituciones públicas y privadas, las asociaciones, los partidos políticos, las organizaciones campesinas y obreras, las comunidades y pueblos, las escuelas y las universidades, los centros e institutos de investigación, las sociedades científicas y filosóficas, las organizaciones de la sociedad civil, todas ellas, se regulan por referentes normativos, leyes, reglamentos y normas, un conjunto de disposiciones jurídicas, internas o externas, que les otorgan estabilidad y facilitan la convivencia entre sus miembros.

A los países o estados-nación se les reconoce por un territorio, una lengua o varias lenguas, una comunidad o un pueblo que comparten intereses comunes, un origen, una historia, una identidad. Todos ellos han construido un sistema jurídico que los cohesiona y permite la convivencia entre todos y todas las personas que los componen, su régimen interno y acuerdan sus diversas formas de organizarse. Así se construye un **Orden Jurídico Nacional**.

La convivencia entre países también exige reglas, normas, procedimientos que posibiliten el entendimiento, la resolución de conflictos y sobretodo la paz y la seguridad internacional. De esta forma se ha construido un **Orden Jurídico Internacional** que da cuenta del conjunto de acuerdos que se han construido para la convivencia pacífica entre pueblos que se reconocen como soberanos e independientes.

En los últimos 500 años con el surgimiento de los estados-nación modernos, los procesos de conquista y colonización, la expansión del capitalismo y la revolución industrial, las sociedades quedaron fuertemente divididas entre países y entre individuos. La desigualdad es un factor presente que divide y confronta a las sociedades contemporáneas. La concentración del ingreso ha sido brutal y el hambre y la pobreza campean por todos los rincones del mundo.

El crecimiento de las economías globales nos está dejando un planeta devastado, con pérdida acelerada de la riqueza natural, una atmósfera contaminada por las actividades de la especie humana, sometida a un calentamiento global provocado por la emisión de gases de efecto invernadero, y los ecosistemas terrestres y marinos sujetos a procesos continuos de contaminación del aire, suelo y aguas.

La construcción de **marcos jurídicos** pretenden regular las conductas de las personas que comparten un territorio, con el propósito de establecer sociedades justas que puedan vivir en paz.

El **derecho internacional** ha surgido como instrumento para regular los conflictos entre naciones, buscar sociedades justas y equilibradas y solución pacífica de las controversias.

En el siglo XX atravesamos por dos guerras mundiales. Hubo intentos desde fines del siglo XIX para contar con mecanismos universales para contener las guerras. Los esfuerzos realizados fueron infructuosos. La **Sociedad de Naciones** en 1919 no alcanzó su cometido de alcanzar la paz y evitar la segunda guerra mundial.

Al término de esta guerra surgen las **Naciones Unidas** producto de la iniciativa de los países aliados triunfadores para establecer un orden institucional que permitiera, a futuro, **la paz y la seguridad internacional**.

Este proyecto se propone evaluar y trazar una ruta a la **pesca sostenible** en el contexto del **cambio climático global**. Ello exige un minucioso examen de los avances científicos y técnicos para enfrentar el fenómeno, tanto en términos de diagnóstico, formulación de escenarios y adopción de medidas y acciones para enfrentarlo.

Uno de los instrumentos privilegiados que las sociedades usan para resolver problemas comunes es dotar de leyes y regulaciones a las que estemos sujetos todas y todos. Esto ha sido válido a nivel nacional y también a nivel internacional.

En un apretado resumen queremos acreditar que en los últimos 75 años el **derecho internacional** y para cada país su **derecho nacional** se han fortalecido y han buscado en las leyes la solución pacífica de los conflictos. Para los temas de análisis: **pesca y cambio climático**, nos resulta claro que a nivel internacional y nacional se ha creado un sólido marco legal que establece instrumentos, instituciones y reglas que orientan la sustentabilidad en la pesca y generan compromisos para mitigar y adaptarnos al cambio climático.

Para los propósitos de este trabajo procederemos metodológicamente a revisar por separado el marco legal internacional del nacional y para cada sección abordar de manera sucinta cuatro temas: documentos fundamentales, derechos humanos, pesca y cambio climático.

Marco jurídico internacional

La sociedad internacional no puede entenderse hoy en día sin hacer referencia a la **Carta de las Naciones Unidas**. Este documento jurídico es importantísimo para asegurar la **paz y la seguridad internacional**. La **Carta** es un documento fundamental. Se establecen ahí los propósitos y principios que le dieron origen y se crea una

estructura institucional que permita atender los problemas comunes que enfrentamos como humanidad, pesca y cambio climático incluidos.

La **Carta** establece con toda claridad los **órganos** que componen a la Organización de las Naciones Unidas, a saber: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia, una Secretaría. A esta estructura básica se le agregan los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.

A lo largo de sus 75 años de vida la **ONU** estructuró un complejo sistema, el **sistema de las naciones unidas** que para mayor entendimiento se puede visualizar en el organigrama adjunto. Uno de los mayores logros de esta organización ha sido la instalación del **multilateralismo**, un sistema que ofrece soluciones consensuadas a los conflictos y respuestas comunes a los problemas, tomando como fundamento legal el principio de **igualdad soberana de todos sus miembros**.

Se ha establecido que para gozar de los derechos y beneficios como miembros de la organización se asume el compromiso de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en la **Carta**. Así mismo se asume el compromiso de arreglar las controversias internacionales entre sus miembros por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro **la paz y la seguridad internacionales y el acceso a la justicia**. Por ello, los miembros de la organización se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.

Una materia que ha estado presente en el marco jurídico internacional es la de los **derechos humanos**. El documento guía al respecto es la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** adoptada por la Asamblea General en 1948. Si a algún tema se le ha dado prioridad en el seno de la ONU es el de los derechos humanos. Parte importante de los trabajos cotidianos y permanentes giran en torno al respeto y garantía de cumplimiento de los preceptos legales que los rigen. La ONU dispone de un **Consejo de derechos humanos** y de la **Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos**, el primero reporta a la Asamblea General y la segunda a la Secretaría General.

Se ha gestado un **Sistema Universal de los Derechos Humanos** al que cada país debe rendir cuentas periódicamente. Al sistema lo guían la declaración universal pero también tratados internacionales que se han venido adoptando con el tiempo, entre los que destacan: el **Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles**, el **Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, los **derechos de las mujeres y de las niñas, niños y jóvenes en el derecho internacional**.

En América, a instancias de la Organización de Estados Americanos (OEA), existe la **Comisión Americana de Derechos Humanos** también conocida como **Pacto de San José de Costa Rica** que da origen al **Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos**. Este sistema se ve fortalecido por la existencia de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)** con sede en San José de Costa Rica y constituye un **órgano judicial autónomo** de la OEA.

La **pesca** es uno de los temas relevantes de la agenda internacional. No podemos desligar la discusión de la pesca a nivel global al **derecho del mar**. Quizás

después de la adopción de la **Carta**, el tratado internacional más importante adoptado en la comunidad de naciones es la **Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)** o **Ley del Mar** que se abrió a la firma en Bahía de Montego, Jamaica el 10 de diciembre de 1982 y logra entrar en vigor el 16 de noviembre de 1994. Se considera que dicho tratado es equiparable a la **Constitución de los Océanos**. Sin duda es un documento complejo que sienta las bases del aprovechamiento de los recursos naturales de mares y océanos, reconociendo el **Mar Territorial, la Zona Contigua, la Zona Económica Exclusiva, la Plataforma Continental, Islas y Archipiélagos, la Alta Mar y la Investigación científica marina y la transferencia de tecnología**. Además se contempla un tribunal especial, el **Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM)**. Gracias a este tratado se han podido dar cauce a fuertes disputas históricas sobre el derecho del mar, incluido el acceso a los recursos pesqueros.

La CONVEMAR no resuelve un conflicto inherente a la explotación de los recursos vivos en la Alta Mar, ya que estos se consideran **patrimonio de la humanidad** y ello es insuficiente para regular y ordenar su explotación (la tragedia de los comunes). Por ello, en las últimas 7 décadas ha surgido y se han consolidado las **Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP's)**, muchas de ellas operando al amparo de un tratado internacional. Quizás una de sus limitaciones sea que su acción se circunscribe a un recurso y el resto de los recursos con los que se interactúa son secundarios a dichas organizaciones. Tal podría ser el caso de las 5 organizaciones regionales de atún en los océanos del mundo.

Como muchos otros temas del derecho internacional, a la pesca hay que agregar los mecanismos o acuerdos voluntarios, lo que se conoce como **“soft law”**, en los

cuales se adoptan principios y líneas de acción específicas para regular la actividad. El documento más importante de este tipo es el **Código de Conducta de Pesca Responsable** promovido por la Organización mundial para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En este instrumento se incluyen importantes disposiciones para garantizar la sustentabilidad de la pesca a nivel global, tanto en aguas nacionales como internacionales, poniendo a disposición de los países, empresas pesqueras, pescadores y comunidades pesqueras y organizaciones de la sociedad civil un conjunto amplio de objetivos, principios y disposiciones para la ordenación pesquera, las operaciones pesqueras, el desarrollo de la acuicultura, la integración de la pesca en la ordenación de la zona costera, las prácticas postcaptura y el comercio y finalmente la investigación pesquera.

Al Código se le han venido agregando 2 tipos de instrumentos más: los **Planes Internacionales de Acción (PAI's o IPOA's**, por sus siglas en inglés) que desarrollan líneas de acción específicas para temas relevantes para la sustentabilidad de la pesca. Destacan entre ellos el **plan para tiburones** o el que reglamenta la **pesca ilegal, no registrada y no reportada**. El otro instrumento son las **Directrices**, que constituyen guías importantes para atender problemas específicos de la actividad pesquera; entre ellos destacan las siguientes: directrices voluntarias para el mercado de artes de pesca; para la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza; para la ordenación de las pesquerías en aguas profundas en Alta Mar; para los sistemas de documentación de las capturas; para reducir la mortalidad de las tortugas marinas en las operaciones de pesca; para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca de captura marina.

A nivel regional, de gran impacto para la pesca en México, es el **Tratado Comercial para América del Norte, T-MEC**. Si bien es un tratado comercial, en el se incluyeron importantes temas laborales y ambientales, incluidos importantes temas pesqueros. El capítulo 24 desarrolla el tema de las obligaciones ambientales del tratado, con disposiciones específicas para la pesca. De esta forma los artículos: 24.17 aborda el tema de “Pesca de captura marina silvestre”; 24.18 “Manejo sostenible de pesquerías”; 24.19 “Conservación de especies marinas”, 24.20 “Subvenciones a la pesca”: 24.21 “Pesca ilegal, no declarada y no registrada”.

En otro orden de ideas hacemos referencia a los temas **ambientales, incluido el cambio climático**. A instancias de la Asamblea General desde principios de los años 70's se han promovido Conferencias internacionales, Cumbres mundiales y reuniones globales y regionales cuyo tema central ha sido el **medio ambiente**. Destacan las siguientes:

- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, en 1972**
- **Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de Río, Río de Janeiro, Brasil, en 1992**
- **Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002**
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río + 20; Río de Janeiro, en 2012.**

En dichas reuniones se suscribieron importantes acuerdos plasmados en sendos documentos que fueron construyendo el **derecho ambiental internacional moderno**.

Siendo las más relevantes:

- **Declaración de Estocolmo**
- **El informe de la Comisión Brudtland, “Nuestro futuro común”**
- **La Declaración de Río**
- **La Agenda 21**
- **El Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Johannesburgo**
- **Río + 20, “El futuro que queremos”**

Como resultado de estos encuentros internacionales se han suscrito principios, lineamientos y políticas públicas globales para enfrentar los serios problemas ambientales de la humanidad.

Hay que resaltar que alrededor de la reunión de Río de Janeiro de 1992 (previamente o durante el evento) se firmaron los tres tratados internacionales que dan origen a las **Convenciones de Río**, que abordan los temas más relevantes de la agenda ambiental internacional: **cambio climático, pérdida de biodiversidad y desertificación y deforestación**. Surgen de ahí las siguientes convenciones o tratados internacionales:

- **Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, CMNUCC**
- **Convenio sobre Diversidad Biológica, CDB**
- **Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Deforestación, CLDyD**

De dichas convenciones han surgido multitud de acuerdos adoptados en las reuniones de las partes (COP), destacando en materia de **cambio climático**, el **Acuerdo de París** y en materia de biodiversidad, el **Plan Estratégico sobre Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi**. En el futuro próximo en materia de cambio climático se llevará a cabo la COP 26 de la CMNUCC en Glasgow, Reino Unido en la cual se revisarán los **compromisos nacionales determinados (NDC)**, los cuales deberán ser más ambiciosos. En materia de biodiversidad, en la COP 15 de CDB que se llevará a cabo en Kunming, China se adoptará el **Nuevo Marco Mundial de Biodiversidad posterior al 2020**, en el que se actualizarán metas y compromisos para las próximas décadas.

Para concluir el examen de la **legislación internacional** es necesario destacar que a instancias de la Asamblea General de la ONU se ha venido construyendo la agenda global del siglo XXI. Dos momentos han sido importantes, el año 2000 y el año 2015. En el año 2000, la Asamblea General adopta la **Declaración del Milenio** y se impulsa la **Agenda de los Objetivos del Milenio** con alcance al 2015, mientras que en 2015, la Asamblea General aprueba por unanimidad la **Resolución A/RES/70/1**, **“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”**.

El informe sobre **Perspectivas mundiales sobre biodiversidad 5** del PNUMA, aporta elementos relevantes para la discusión e interiorización sobre la pérdida de biodiversidad, en particular hay importantes referencias a los temas de pesca y cambio climático. Los datos del **reporte de WWF, Planeta vivo**, son necesarios tomarlos en cuenta a la hora de elaborar el **Policy paper**.

La agenda internacional global y todos los esfuerzos del sistema de Naciones Unidas están concentrados en la aplicación, seguimiento y evaluación de la **Agenda 2030 y los ODS**.

Marco jurídico nacional

La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)** es el más importante documento jurídico de la nación, el que le da sustento a todo el Orden Jurídico Nacional y cuyas disposiciones deben prevalecer por encima de las disposiciones legales contenidas en las constituciones locales de las entidades federativas, las leyes generales, federales y estatales y por supuesto ningún reglamento de ley, norma o acuerdo presidencial o secretarial, le puede contradecir. La Constitución contiene disposiciones fundamentales del Estado Mexicano, es la norma que determina la validez del resto del ordenamiento jurídico: desde el punto de vista procedimental, determina la validez del resto de las normas del ordenamiento ya que establece las competencias de los distintos poderes para dictar normas jurídicas, así como los pasos que se deben llevar a cabo para que tales normas se integren válidamente al ordenamiento. La supremacía de la Constitución mexicana se encuentra expresamente recogida en el artículo 133, al definirla como la **“ley suprema de la unión”**.

Una mirada jurídica de la pesca y el cambio climático desde la Constitución tiene que tener un enfoque en los siguientes temas: 1) derechos humanos, 2) de los instrumentos de la planeación del desarrollo, 3) de tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales, 4) de las aguas nacionales, 5) de las facultades del Congreso de la Unión, 5) de la potestad que se le reconoce al Poder Ejecutivo Federal, 6) el rol

importante que juega el Poder Judicial y 7) el papel de los poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial a nivel local) y del municipio libre.

Derechos humanos en la CPEUM

La materia de los derechos humanos desde la Constitución fue modificada radicalmente a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Junio de 2011. Desde el artículo primero se le reconocen a toda persona los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece. La Constitución obliga a que en materia de derechos humanos se aplique la interpretación conforme, que exige la prevalencia de derechos constitucionales y de aquellos contenidos en los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (*principio pro persona*). “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los **principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. Y todas las autoridades son todas, de los 3 poderes de la Unión y de los 3 niveles de gobierno, así como las de los organismos constitucionales autónomos.

Los derechos humanos de los pueblos indígenas y de las comunidades equiparables, así como el derecho de toda persona a la educación, a la salud, a la igualdad entre el hombre y la mujer, a la libertad de procreación, a la alimentación, a la

salud, al medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, al agua y al saneamiento para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, a la vivienda, a la identidad, al interés superior de la infancia, a la cultura, a la cultura física y al deporte, al trabajo (digno y decente), a la libertad, a la libertad de expresión, a la información y al pluralismo informativo, al acceso a nuevas tecnologías e internet, al respeto a la vida privada y la protección de datos personales, a la libertad de imprenta, al derecho de petición, a la asociación, a la libertad de tránsito, al asilo y al refugio, a la prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, a la irretroactividad de la ley, al principio de legalidad y seguridad jurídica, al acceso a la justicia, a las acciones colectivas, a los mecanismos alternos de solución de controversias, a la independencia judicial, a la defensoría pública, al debido proceso y todos los derechos previstos en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano son derechos irrenunciables y se puede demandar su cumplimiento en los órganos jurisdiccionales (juzgados, tribunales colegiados y Suprema Corte de Justicia de la Nación). Los derechos inherentes al ser humano como la dignidad, el derecho a la vida, al trato digno y respetuoso tienen que ser respetados, en todo momento y en todo lugar. Por ello todos estos derechos tienen que respetarse y garantizarse para los pescadores, en su calidad de personas pero también se hace extensivo en lo pertinente a sus organizaciones colectivas, como las cooperativas o las sociedades de solidaridad social u otras formas de organización previstas en la ley. La erradicación de la desigualdad, la pobreza, el hambre, la discriminación, entre otras características de opresión y marginación, tiene mucho que ver con el respeto a los derechos humanos y hacer valer la garantía de su ejercicio y avance progresivo es lo que le permite al ser humano la libertad plena. La atención de los derechos humanos de las comunidades pesqueras es una condición indispensable para la pesca sostenible.

Instrumentos de planeación en la CPEUM

El artículo 25 de la Constitución introduce el concepto de **la rectoría del Estado** en el desarrollo nacional para garantizar que sea “integral y sustentable”, al cual concurrirán el sector público, el sector social y el sector privado, quedando reservadas para el sector público **las áreas estratégicas** que se señalan en el artículo 28. Se establece el criterio que **bajo criterios de equidad social se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores** social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el **interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su** conservación y el medio ambiente.

Por otro lado el artículo 26 ordena que “El Estado organizará un **sistema de planeación democrática del desarrollo nacional** que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. De ahí se desprende la obligación de contar con un **plan nacional de desarrollo** al que se sujetarán obligatoriamente los **programas** de la Administración Pública Federal.

Este artículo 26 traza las etapas de planeación al establecer que: “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el **Ejecutivo Federal** coordine mediante **convenios con los gobiernos de las entidades federativas** e induzca y **concierte con los particulares** las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”. La **ley de planeación** prescribe en detalle los mecanismos y

dispositivos para la elaboración del plan nacional, los programas sectoriales, institucionales y especiales y su ejecución posterior.

El mismo artículo 26 establece las bases del **Sistema de Información Estadística y Geográfica** ordenando la creación de un organismo **autónomo (INEGI)** con capacidad técnica y autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propias.

En ese artículo 26 se establece que “el Estado contará con un **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerás las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones”.

Acceso a los recursos naturales en la CPEUM

Las directrices jurídicas para el cuidado, conservación y acceso a los recursos naturales son las disposiciones constitucionales en la materia contenidas en el artículo 27 de la Constitución. En dicho artículo se establece que “**la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada**”.

Para el objeto de la pesca es necesario recordar el párrafo tercero que establece que “la nación tendrá en todo tiempo el **derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con**

objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”. Este precepto ha sido el que ha permitido legislar en materia de equilibrio ecológico, vida silvestre, bosques y selvas, bosques, pesca y aguas nacionales.

El párrafo quinto de dicho artículo define la propiedad de aguas y mares, haciendo un alineamiento con el derecho internacional, particularmente con las disposiciones de la **Ley del mar o CONVEMAR**, en cuanto corresponde a las aguas territoriales y la jurisdicción nacional en la Zona Económica Exclusiva, al establecer que **“la nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso”.**

Facultades del Congreso de la Unión en la CPEUM

Hay 2 preceptos constitucionales que siempre hay que recordar y tener presentes: **“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”** (artículo 39) y **“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”** (artículo 40). Se reconoce la soberanía del pueblo y que somos una república.

Teniendo en mente estos preceptos es necesario revisar lo que se indica en el Título Tercero, Capítulo II, Sección III de la CPEUM, **De las Facultades del Congreso.**

En el artículo 73, fracciones XXIX-G, XXIX-L y XXIX-N se faculta al congreso de la unión para **“expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias”** ... en las siguientes materias: a) protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (en donde se incluye a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México); b) pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado y c) constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas.

Gracias a estos preceptos es que se han podido expedir leyes generales de: **Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Sociedades Cooperativas, Pesca y Acuacultura Sustentables, Vida Silvestre, Desarrollo Forestal Sustentable, Cambio Climático**, entre otras. Esto fue posible en 1987 en materia ambiental y en 2004 para la materia de pesca. Estas materias anteriormente estaban reservadas a la federación. Ahora, como leyes generales, rige el principio de concurrencia y se hace partícipes a las entidades federativas y a los municipios, así como a los sectores social y privado. En ellas se distribuyen competencias entre federación, estados y municipios; además bajo **convenios de coordinación** se pueden asumir responsabilidades federales por estados y municipios, así como, suscribir **acuerdos de concertación** con los sectores social y privado.

La distribución de competencias entre secretarías de estado del gobierno federal se establecen en la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, la cual en su artículo 32 Bis enlista las atribuciones que le son asignadas a la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** y la fracción XVI le otorga la facultad de **“Formular y conducir la política nacional sobre cambio climático y la capa de ozono”** y la fracción

XXXIV la facultad de **“Elaborar y aplicar, en coordinación con las secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural; de Salud; de Comunicaciones y Transporte; de Economía; de Turismo; de Bienestar; de Gobernación; de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y de Relaciones Exteriores, las políticas públicas encaminadas al cumplimiento de las acciones de mitigación y adaptación que seña la Ley General de Cambio Climático”**.

El artículo 35 le señala a la **Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural** el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos, fracción XXI **“Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:**

- **Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuacultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;**
- **Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;**
- **Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;**
- **Proponer a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero;**

- **Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las normas oficiales mexicanas que correspondan;**
- **Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento;**
- **Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y materia prima a la industria nacional;**

Por ello, en ambas materias: cambio climático y pesca, existen ventanas de oportunidad para **descentralizar** la gestión pública haciendo partícipes a las entidades federativas y a los municipios, y lograr acuerdos de participación con los sectores social y privado. Ello resultará de vital importancia en las materias de **pesca y cambio climático**, materias en las que se requiere un compromiso sólido de los gobiernos locales y municipales así como una amplia participación social. Una eficaz y eficiente **gobernanza** en estas materias requerirá a futuro profundizar y fortalecer los mecanismos de **descentralización y participación social** amplia y transparente.

Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS)

La LGPAS es un texto moderno que se alimenta y enriquece de tratados internacionales y de instrumentos como el Código de Conducta de Pesca Responsable y de conceptos de sustentabilidad promovidos por la Asamblea General de la ONU y tratados internacionales en materia de medio ambiente.

La **Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS)** es el instrumento jurídico para hacer frente a los problemas que enfrenta el desarrollo de la

pesca y la acuacultura en México. Se publica el 24 de julio de 2007 y desde entonces ha tenido varias reformas, entre ellas la armonización con el Acuerdo de París. La ley establece objetivos claros y muy completos, y principios generales que son clave para orientar la sustentabilidad en la pesca. Dicho ordenamiento jurídico pone el acento en el **ordenamiento pesquero**, un instrumento de política pesquera clave para la sustentabilidad. La ley subraya la importancia del Programa Nacional de Pesca y Acuacultura, el cuál estará sujeto a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y debe contemplar 15 aspectos relevantes, entre los cuales destaca: información general sobre la distribución y la abundancia de las especies susceptibles de aprovechamiento comercial; estado o condición de las pesquerías aprovechadas; la estimación de los volúmenes de captura máxima permisible; programas que fomenten la pesca de los habitantes de las comunidades indígenas; planes de manejo pesquero y acuacultura publicados; el programa integral de Inspección y Vigilancia para el combate de la pesca ilegal y los apoyos a los pescadores y acuacultores que se dediquen de manera legal y sustentable a la captura y cultivo de los recursos pesqueros y acuícolas; entre otros

La ley tiene por objeto regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; y de conformidad con el artículo 73 fracción XXIX-L de la Constitución, establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en la materia corresponden a la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia y con la participación de los productores pesqueros para propiciar el desarrollo integral de la pesca y la acuacultura.

La ley contiene quince títulos que abarcan 152 artículos.

Se le otorga un importante papel a la investigación pesquera para la sustentabilidad de la pesca y la acuicultura. Para ello la ley le otorga facultades importantes al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INAPESCA, órgano administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propio, descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado de dirigir, coordinar y orientar la investigación científica y tecnológica en materia de pesca y acuicultura, así como el desarrollo, innovación y transferencia de tecnología que requiera el sector pesquero y acuícola. Se le otorga la facultad de elaborar y proponer la expedición y actualización de la Carta Nacional Pesquera y la Carta Nacional Acuícola. Igualmente se le faculta para dar asesoramiento científico a los pescadores y acuicultores que así lo soliciten. Y no menos importante está facultado para elaborar los planes de manejo de las actividades pesqueras y acuícolas.

La Carta Nacional Pesquera es un instrumento esencial para la administración de los recursos pesqueros del país. Es la presentación cartográfica y escrita que contiene el resumen de la información necesaria del diagnóstico y evaluación integral de la actividad pesquera y acuícola, así como de los indicadores sobre la disponibilidad y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas, en aguas de jurisdicción federal. Su contenido es **vinculante** en la toma de decisiones de la autoridad pesquera.

Se reconocen en la ley como **instrumentos de la política pesquera**:

- a) **Los programas de ordenamiento pesquero;**
- b) **Los planes de manejo pesquero, y**
- c) **Las concesiones y permisos.**

Quizás uno de los aspectos novedosos de esta ley la constituye la distribución de competencias con estados y municipios. Las disposiciones relativas a ello están previstas

en el **Título segundo: competencias y concurrencia en materia de pesca y acuacultura**. El capítulo I establece la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios y en su caso las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Las facultades más importantes se le otorgan a la SADER. Hay facultades que se le otorgan a la SEMARNAT en materia de áreas naturales protegidas y a la SEMAR en materia de vigilancia. Se establecen los mecanismos de coordinación y las facultades que se le otorgan a estados y municipios bajo el principio de concurrencia. Para complementar las facultades que le otorga la ley general a estados y municipios, los congresos locales deberán publicar leyes estatales de pesca y acuacultura. En 2018 se incluyó una reforma al artículo 13, fracción XVII que establece como facultad de las entidades federativas: “coordinarse con la Federación, con otras Entidades Federativas, con sus Municipios o, en su caso, con las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de pesca y acuacultura sustentables, para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático”.

La LGPAS reconoce y estimula la coordinación intersectorial y la participación de los productores. Se establece el **Consejo Nacional de Pesca y Acuacultura** “a efecto de proponer programas de carácter regional, estatal y municipal para el manejo adecuado de cultivos y pesquerías que impulsen el desarrollo de la pesca y la acuacultura, fortalecer las acciones de inspección y vigilancia, así como para la descentralización de programas, recursos y funciones”. El Consejo esta conformado por representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con las atribuciones de la SADER en materia de pesca y acuacultura, representantes de las organizaciones sociales y de productores de los sectores pesquero y acuícola, así como por los titulares de las dependencias competentes en

estas materias de los gobiernos de las entidades federativas. Los gobiernos de los estados están facultados para: **Artículo 13, ... V.** “Integrar el Consejo de Pesca y Acuicultura de la entidad federativa para promover la participación activa de las comunidades y los productores en la administración y manejo de los recursos pesqueros y acuícolas y participar en la operación del Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola”. El mismo artículo le faculta a las entidades federativas en la fracción **XIV.** “**Promover mecanismos de participación pública de los productores en el manejo y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas conforme a lo dispuesto en esta Ley y otras disposiciones jurídicas Federales y locales aplicables**”.

En las condiciones actuales de la ley los estados y los municipios pueden potenciar los mecanismos de coordinación y concurrencia establecidos, a través del diseño y firma de sólidos, ambiciosos y operacionales **Convenios de Coordinación** y por otro lado adecuadas **leyes estatales de pesca y acuicultura** que aprovechen al máximo los espacios que le otorga la ley general.

Ahora bien, se reconoce que la LGPAS incluyó avances importantes para la sustentabilidad pesquera y acuícola pero también es importante reconocer limitaciones. Los instrumentos de política pesquera (ordenamiento pesquero, planes de manejo pesquero y las concesiones y permisos) siguen siendo procesos centralizados. La gobernanza efectiva de la pesca hoy en día exige procesos de descentralización con amplia participación de productores y de la sociedad en general.

La ley puede enriquecerse y mejorarse si se atienden e incorporan nuevos enfoques e instrumentos de manejo, y mecanismos de gobernanza de abajo hacia

arriba, soportada en información científica sólida reforzada con el conocimiento tradicional de los pescadores.

La ley podría incorporar conceptos e instrumentos que a nivel internacional se han recomendado, tales como: **enfoque de ecosistema para la pesca (EEP)**, el **principio precautorio**, **manejo adaptativo**, **co-manejo**, **planeación espacial marino-costera (PEM)**; por otro lado es necesario internalizar y desarrollar los temas asociados al cambio climático: **mitigación**, **adaptación**, **riesgo**, **vulnerabilidad**, **acciones de adaptación**.

La ley podría desarrollar más el concepto de **pesca en pequeña escala (PPE)** apoyándose en el desarrollo que la FAO ha hecho al respecto.

Algunas reformas legales identificadas permitirían involucrar más a estados y municipios en la gestión de la pesca ribereña, en inspección y vigilancia y en la investigación científica y tecnológica, para hacer una gestión más eficaz, para cumplir con las expectativas de una sociedad democrática más exigente y una comunidad pesquera deseosa de involucrarse decididamente en los procesos de toma de decisiones. Ello serán elementos para la discusión en la elaboración del **policy paper** motivo de este proyecto.

Para el tema de **gobernanza**, la ley debiera revisarse para dotar de mayores facultades a estados y municipios, incluidas las intervenciones más comprometidas en el ordenamiento pesquero, la elaboración de planes de manejo pesquero y en el otorgamiento de permisos y concesiones de pesca y acuacultura. La participación de los pescadores y sus organizaciones es fundamental en los procesos de **ordenamiento pesquero**, por lo que la ley debe favorecer su participación plena en los procesos de toma de decisiones. Así mismo la ley debe permitir abiertamente la participación de

instituciones académicas y sus investigadores en labores de investigación pesquera y acuícola y en el proceso de ordenamiento pesquero, y reconocer el rol de las ong's en el fomento de la actividad pesquera para lograr estabilidad, gobernanza y sustentabilidad.

Hemos identificado reformas pertinentes a la LGPAS en sus artículos 1º, 2º, 4º, 8º, 13, 14, 17, 39, 43, 47 y 48 permitirían una mejor administración pesquera, con procesos de descentralización de funciones sólidos, gobernanza sólida, mecanismos de participación social abiertos y transparentes y procesos de recuperación de las poblaciones y de los ecosistemas en marcha.

Ley General de Cambio Climático

La ley es un instrumento legal de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático.

La ley ya está alineada al **Acuerdo de París** adoptado por la CMNUCC y distribuye competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

Este precepto legal ha permitido disponer para cada entidad federativa y la Ciudad de México sus leyes estatales propias en la materia. Se han establecido mecanismos de participación social y mecanismos de coordinación entre estados y municipios con la federación. Sin embargo se requiere involucrar más firmemente a las instituciones académicas y de investigación de los sectores público y privado así como a organizaciones de los sectores social y privado y de la sociedad civil en general. Existe

una enorme capacidad de organizaciones de la sociedad civil que están involucradas con comunidades u organizaciones rurales y urbanas para impulsar y gestionar el tema. Los temas de adaptación tienen que ampliarse y para el sector pesquero representan una enorme ventana de oportunidad que permita a cada comunidad pesquera auto examinarse para definir acciones de adaptación desde la perspectiva de la protección de infraestructura como del conocimiento local de los procesos de adaptación de los recursos vivos del mar al cambio climático global.

La ley contiene nueve títulos y abarca 116 artículos. Una ley relativamente nueva que tiene que madurar y fortalecer su ejecución en el contexto de la puesta en marcha de las leyes estatales y las instituciones gubernamentales locales y municipales que atienden el tema.

La descentralización es un tema consustancial a la ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Los mecanismos de concertación y coordinación previstos en la ley requieren de una acción gubernamental decidida para aprovechar los elementos legales disponibles. Sin duda alguna el tema de financiamiento será crucial en el futuro próximo y las inversiones públicas y privadas serán determinantes. El presupuesto público federal y estatal será indispensable para ejecutar las disposiciones legales establecidas para los 3 niveles de gobierno y promover las acciones de mitigación y adaptación previstas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático además de tener un nivel de ambición más grande, tienen que ser apropiados por toda la sociedad. Un esfuerzo de concientización con el sector pesquero será lo apropiado en los próximos meses y años.

Este reporte es un primer reporte que enuncia el amplio abanico legislativo alrededor de ambos temas. El reporte final entrará al detalle de los dispositivos legales disponibles en los planos global, regional y nacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ❖ El marco jurídico de la pesca y la acuicultura es amplio y sus fuentes nacionales e internacionales son sólidas.
- ❖ La pesca y la acuicultura tienen que revisarse en las tres dimensiones de la sustentabilidad: económica, social y ambiental.
- ❖ El enfoque de derechos humanos se tiene que incorporar para poder lograr la pesca sustentable del país.
- ❖ El componente de género tiene que incorporarse en el diseño y ejecución de las políticas pesqueras.
- ❖ El proceso de adaptación al cambio climático pasa por la recuperación de las poblaciones de peces, crustáceos y moluscos y por la restauración de ecosistemas frágiles como manglares, lagunas costeras, esteros, pastos marinos, arrecifes y dunas costeras.
- ❖ Un referente obligado para la pesca y la acuicultura es la Agenda 2030 y los ODS de la ONU.
- ❖ Se requieren modelos de gestión de la pesca descentralizados, con procesos de planeación de abajo hacia arriba.
- ❖ Los temas de contaminación deben ser un componente importante a resolver para la pesca de pequeña escala y para la pesca industrial.
- ❖ El ordenamiento pesquero es un requisito básico para avanzar en procesos de adaptación al cambio climático.

- ❖ Los procesos de monitoreo y evaluación (de la pesca y la acuicultura, del clima, de los eventos hidrometeorológicos extremos, de las condiciones sociales –salud, educación, vivienda- y económicas) son un elemento indispensable para soportar procesos de adaptación al cambio climático.
- ❖ Cada comunidad pesquera con el apoyo de grupos académicos y las ong's interesadas debiera disponer de escenarios de impacto del cambio climático en su localidad.
- ❖ Deben adoptarse esquemas de co-manejo para recuperar la sustentabilidad de las pesquerías.
- ❖ El monitoreo de las especies, su estructura y distribución, constituirá un elemento clave para la adaptación de las pesquerías al cambio climático.
- ❖ Cada municipio debe disponer de un Comité Municipal de Pesca y Acuicultura para promover el ordenamiento pesquero y la elaboración y gestión del programa de adaptación al cambio climático para la pesca en el municipio.
- ❖ Se deberá impulsar la coordinación estrecha de las autoridades estatales en las siguientes materias: pesca y acuicultura, medio ambiente y protección civil.