

## **QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN TORRES IBARROLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El diputado Agustín Torres Ibarrola integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un Capítulo I Bis con los artículos 97 Bis, 97 Bis 1, 97 Bis 2, 97 Bis 3, 97 Bis 4, 97 Bis 5, 97 Bis 6, 97 Bis 7, 97 Bis 9 y 97 Bis 10, todos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El presente proyecto de iniciativa se fundamenta en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorga al Estado el derecho 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.

Asimismo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), reglamentaria de las disposiciones del 27 constitucional, refiere en su artículo 1 la obligación del Estado de dictar medidas para la preservación, restauración del equilibrio ecológico, y la protección del ambiente en el territorio nacional y en las zonas en las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Ello incluye, por supuesto, las zonas de costas y mares que menciona el párrafo cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

A su vez el artículo 21, sección III de la LGEEPA menciona el uso de instrumentos económicos en la política ambiental como medio de “otorgar incentivos a quien realice actividades de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico”, así como el artículo 22 de la misma ley menciona el uso de instrumentos de mercado como las concesiones, licencias y autorizaciones, como uno de los mecanismos para proveer estos incentivos.

Por su parte, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS) señala en su Artículo 2, que el manejo integral y el aprovechamiento sustentable de la pesca y acuicultura se darán incluyendo los aspectos ambientales. La fracción III del mismo artículo menciona que la LGPAS busca establecer “...las bases para la ordenación, conservación, la protección, la repoblación y el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, así como la protección y rehabilitación de los ecosistemas en que se encuentran dichos recursos”.

La LGPAS también menciona en su artículo 37 que los programas de ordenamiento pesquero deberán delimitar zonas, usuarios y recursos explotados, proponiendo la regionalización de las pesquerías. Su artículo 38 resalta además la importancia de establecer incentivos para promover el co-manejo comunitario al establecer que “Las autoridades apoyarán la creación de mecanismos de control de los propios productores, apoyados en el conocimiento tradicional de sistemas de manejo, donde existan, y promoverá la formación de grupos comunitarios que coadyuven a la administración y protección de dichos recursos sobre la base de los principios rectores de la presente Ley”.

Desde el año 2000, la Carta Nacional Pesquera, un instrumento que permite evaluar el estado de salud de los ecosistemas marinos, reconoce que 82 por ciento de las unidades pesqueras de manejo (UPM) se encontraban totalmente explotadas y que, de éstas, cerca de 25 por ciento requerían intervención inmediata para su recuperación. A la sobrepesca, se le suman otros factores de presión y deterioro a los ecosistemas marinos como las descargas de nutrientes y sedimentos de ríos, el cambio climático global y la introducción de especies.

Una de las estrategias que se ha sugerido para confrontar la pérdida del capital natural en los ecosistemas marinos, pero que aún no se contempla en la ley, es la creación de redes de reservas marinas o áreas de no pesca. Dichas áreas de restauración que constituyen reservas marinas completamente protegidas o refugios pesqueros son una

herramienta efectiva para la recuperación de poblaciones y para mantener la fuerza de los ecosistemas marinos para enfrentar las variaciones ambientales cada vez más agudas y frecuentes <sup>1</sup>.

En los últimos diez años la literatura científica ha identificado que entre un 20 y un 30 por ciento de sitios protegidos completamente a la pesca dentro de los caladeros pesqueros funciona para recuperar mucha de la productividad de las pesquerías a niveles históricos, y recuperar a su vez funciones del ecosistema <sup>2</sup>.

A nivel internacional, casos de cooperación comunitaria que gestionan con éxito un recurso de uso común, es decir que pueden explotar y conservar al mismo tiempo, se han reproducido en España y en Filipinas. La doctora Elinor Ostrom ha estudiado profusamente estos ejemplos. Para la primera mujer galardonada con el Premio Nobel de Economía, 2009, la clave se encuentra en tres aspectos básicos, a saber: el establecimiento de compromisos, la supervisión y la creación de instituciones o figuras para regir los recursos de uso común.

En México se ha estudiado, con apoyo de las comunidades locales, organizaciones nacionales e internacionales de investigación y de la sociedad civil, el papel de este tipo de ejercicios, en lugares como Cabo Pulmo e Isla Natividad en el estado de Baja California Sur, donde se han establecido de forma voluntaria. Los resultados indican que en el primero la biomasa de los peces es 12 veces mayor que en cualquier otro sitio del Golfo de California y en el caso del segundo el estudio de fecundidad y dispersión de larvas afuera de las reservas indica que el reclutamiento de larvas de abulón –una especie de molusco de suma importancia comercial y en riesgo– es entre 3 y 5 veces mayor en las reservas y en sitios adyacentes a las reservas que en lugares en los que no hay reservas <sup>3</sup>.

Esta recuperación de los ecosistemas beneficia no sólo a las cooperativas pesqueras con mejores capturas de especies comerciales, sino además trae otros beneficios en servicios ambientales como: lugares más atractivos para el turismo, la educación ambiental y la investigación científica o proporciona mecanismos para adaptar los ecosistemas marinos y costeros al cambio climático.

Estas iniciativas por parte de cooperativas locales se han llevado a cabo en algunas de las áreas de restauración de recursos marinos en comunidades ubicadas en Isla Natividad, Isla Magdalena, Cabo Pulmo, Bahía de Loreto, entre otras en el noroeste del país, y Puerto Morelos, Sian Ka'an, Banco Chinchorro en el sureste.

La mayor parte de estos ejercicios voluntarios de restauración de los ecosistemas se ha realizado bajo instrumentos jurídicos como las autorizaciones para polígonos de aprovechamiento de las especies NOM-059, los planes de manejo de las áreas naturales protegidas, ambos dentro del ámbito de Semarnat y Conanp respectivamente, y por medio de concesiones para especies sésiles otorgadas por la Sagarpa. Todos ellos definen claramente un territorio marino sujeto a explotación por un definido grupo de usuarios

Si bien existen instrumentos jurídicos para promover el establecimiento voluntario de refugios pesqueros y áreas marinas de restauración, estos son limitados, en primer lugar, por no otorgar el flujo de beneficios de la restauración a las comunidades que invierten en no pescar y, segundo, por carecer de una visión que integre todo el ecosistema, dado que su manejo solo incluya las especies sobre las que se tiene una autorización, permiso o concesión.

Se sabe que la delimitación formal de los usufructuarios de los bienes de la nación como los ecosistemas marinos, a través de instrumentos como los permisos, concesiones, autorizaciones y polígonos de aprovechamientos de vida silvestre, permite crear sólidas economías que benefician no solo a los concesionarios sino a la nación entera al promover economías formales <sup>4</sup>.

Sin embargo, la paradoja del sistema legal actual es que se da a las comunidades pesqueras derechos sobre algunas especies o actividades extractivas específicas, una vez que esos ecosistemas comienzan a recuperarse gracias a las medidas voluntarias de conservación implementadas por las comunidades locales, no pueden recoger los beneficios generados por no contar con los derechos de uso sobre todo el ecosistema sino sobre parte de él y sobre una actividad económica particular. De tal forma que no pueden acceder a nuevas oportunidades económicas que les ayudarían a compensar financieramente los costos de inversión que asumen al establecer estas áreas de

restauración o reservas marinas, ni tienen la certeza jurídica para continuar con su tarea que beneficia a toda la comunidad.

En México se tiene la experiencia de diversos esquemas de pagos por servicios ambientales (PSA) en zonas terrestres, en relación a la mejora en la calidad y cantidad de agua, en biodiversidad, en la captura y en la retención del bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Por ejemplo, en la actualidad existe un Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales en bosques que ejecuta la Comisión Nacional Forestal (Conafor), así como diversas iniciativas locales y regionales. Sin embargo, estas medidas resultan incipientes en zonas costeras y marinas y gran parte de los servicios ecosistémicos que brindan las amplias costas y mares de México siguen sin valorarse, así como los esfuerzos de restauración y conservación llevados a cabo por comunidades costeras, lo que ha aumentando su deterioro.

Desde un punto de vista económico, la falta de mercados para los servicios ambientales que proveen los ecosistemas marinos incentiva su aprovechamiento sin la corresponsabilidad para su conservación. Es decir, no contamos con los incentivos para conservar funciones que proveen los ecosistemas costeros de forma “gratuita” a la sociedad como la protección de línea de costa, o la producción de productos para uso biomédico, y que se ven amenazadas por el deterioro de los mismos. En el caso de que alguna comunidad decida invertir en conservar estos ecosistemas, como algunas de los ejemplos de las cooperativas locales en México, estas no sean premiadas en su economía, pero los beneficios son aprovechados por la sociedad en su conjunto. El uso de instrumentos económicos para el medio ambiente, como los PSA, intenta precisamente modificar esta tendencia y premiar las actividades de conservación y manejo sustentable de ecosistemas. Una de las razones por las cuales no se ha avanzado en incorporar las áreas marinas y costeras a esquemas de PSA es debido a la falta de derechos de acceso y uso claros y con enfoque de ecosistema que le permita a los concesionarios aprovechar en forma eficiente y de manera que maximice el beneficio social de los ecosistemas.

Por lo anterior, el proyecto de iniciativa que aquí presento es la creación de la figura llamada concesiones marinas comunitarias, otorgadas a organizaciones cooperativas mexicanas y tendrán por objeto el promover el aprovechamiento sustentable y la restauración de ecosistemas marinos y costeros, a través de la asignación de derechos a nivel territorial para el aprovechamiento ecosistémico.

Con esta nueva figura de concesión se logrará darle un respaldo jurídico a los esfuerzos voluntarios por parte de comunidades locales y que estos esfuerzos se vuelvan económicamente redituables al posibilitar la realización de esquemas PSA por actividades de restauración y conservación en áreas marinas y costeras. Esto permitirá alinear los mecanismos que asignan un acceso privilegiado a los diferentes servicios ambientales que provee la conservación con incentivos económicos para las comunidades rurales de estas regiones. Un objetivo adicional de esta nueva figura de concesión es ampliar la estrategia del otorgamiento de permisos y concesiones, dadas por tipo de recurso, en una que vaya, poco a poco y en las zonas apropiadas, a concesiones por zona o territorio con una visión de ecosistema que facilite su buen manejo y conservación.

Por lo anterior presentamos la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto que adiciona un Capítulo I Bis “De las Concesiones Marinas Comunitarias” a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

**Artículo Único.** Se adiciona un Capítulo I Bis “De las Concesiones Marinas Comunitarias” con los artículos 97 Bis, 97 Bis 1, 97 Bis 2, 97 Bis 3, 97 Bis 4, 97 Bis 5, 97 Bis 6, 97 Bis 7, 97 Bis 8, 97 Bis 9 y 97 Bis 10, todos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para quedar como sigue:

### **Capítulo I Bis**

#### **De las Concesiones Marinas Comunitarias**

**Artículo 97 Bis.** La Secretaría podrá otorgar concesiones marinas comunitarias. Éstas tendrán por objeto el uso y aprovechamiento sustentable, la restauración, así como la conservación de ecosistemas dentro de polígonos ubicados en la zona federal marítimo terrestre, aguas marinas interiores, mar territorial o zona contigua.

**Artículo 97 Bis 1.** Dentro del o los polígonos determinados y previa autorización, concesión o permiso de las dependencias y entidades del orden federal competentes, solamente el concesionario con plena observancia a lo previsto en las leyes aplicables, podrá realizar las siguientes actividades:

- I) Pesca de especies comerciales, deportiva-recreativa, de fomento y didáctica;
- II) Turismo de bajo impacto ambiental;
- III) Generación de energías renovables, u
- IV) Otras que no contravengan el objeto de restauración y conservación del ecosistema en el polígono.

Las autorizaciones y permisos a las actividades que este artículo se refiere, serán tramitadas por la Secretaría ante las dependencias y entidades competentes, dentro del proceso de otorgamiento de la concesión marina comunitaria. Para tal efecto, la Secretaría deberá celebrar convenios de colaboración con las dependencias y entidades correspondientes. Será obligación de los solicitantes, cumplir con todos los requisitos que al efecto determinen las leyes y demás disposiciones aplicables.

Las actividades en el título de concesión original podrán ampliarse a solicitud del concesionario, de acuerdo con las disposiciones de esta ley y demás disposiciones legales y reglamentarias respectivas; pero en este caso, el concesionario será el responsable de llevar a cabo los trámites correspondientes ante las dependencias y entidades competentes, debiendo para tal efecto informar a la Secretaría.

**Artículo 97 Bis 2.** Son requisitos para el otorgamiento de concesiones marinas comunitarias, los siguientes:

- a) Ser una sociedad cooperativa debidamente constituida de conformidad con las leyes mexicanas. La sociedad cooperativa, independientemente de lo que disponga la Ley General de Sociedades Cooperativas, deberá garantizar que la administración y control de ésta, recaiga siempre en socios mexicanos, bajo la sanción de revocación del título concesión.
- b) Dedicar al menos el 20 por ciento de la superficie total concesionada, exclusivamente a actividades de restauración y conservación de hábitats esenciales para mantener las funciones del ecosistema.
- c) Presentar un programa de manejo del polígono, con la inclusión de los usuarios actuales del mismo, que garantice el uso y aprovechamiento sustentable y especifique las acciones para el cumplimiento de los objetivos de restauración y conservación.
- d) El polígono solicitado deberá estar próximo al centro de población donde resida la mayoría de los miembros de la cooperativa
- e) Cumplir con los requerimientos de las leyes, reglamentos y normas respectivas que regulen las actividades solicitadas.
- f) Los demás requisitos que se establezcan por la Secretaría en el reglamento respectivo.

**Artículo 97 Bis 3.** La Secretaría resolverá las solicitudes de concesiones marinas comunitarias dentro de un plazo que no excederá de noventa días hábiles desde la fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente. Excepcionalmente bajo los supuestos que establezca el Reglamento respectivo, dicho plazo podrá ampliarse por un período similar por una vez.

En caso de que la Secretaría omita dar a conocer al promovente la resolución a su solicitud, se considerará que ha resuelto negar lo solicitado. La Secretaría deberá expedir constancia de tal circunstancia y las razones de ello dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se debería emitir la resolución respectiva.

**Artículo 97 BIS 4.** El otorgamiento de concesiones quedará sujeto a las modalidades que dicten el interés público y la conservación y buen manejo de los ecosistemas marinos y costeros.

La Secretaría basará sus decisiones en criterios de equidad social y del bien común en el uso de los recursos naturales. Para ello llevará a cabo las acciones necesarias para asegurar que los distintos usuarios y habitantes de las comunidades locales puedan ser incluidos en el proceso de asignación de concesiones.

**Artículo 97 Bis 5.** Cuando dos o más cooperativas soliciten una concesión sobre polígonos iguales o sobrepuestos, deberán presentar una única solicitud, a la que deberán adjuntar el convenio respectivo ratificado ante notario o corredor público. En dicho convenio deberán hacerse constar los derechos y obligaciones que correspondan a cada parte, así como el cumplimiento de las disposiciones que al efecto determine la Secretaría.

En caso de que no exista acuerdo entre las partes, la Secretaría tendrá la facultad de decidir si otorga una o varias concesiones a todos los solicitantes, a algunos de ellos, o a uno solo, ya sea en el polígono solicitado o en nuevas delimitaciones. Para ello deberá procurar maximizar los beneficios ambientales, económicos y sociales, considerando lo siguiente:

- I. La ubicación geográfica de la población susceptible de beneficiarse de la concesión.
- II. La inclusión de los distintos usuarios del polígono en la solicitud y en la propuesta de plan de manejo.
- III. La existencia de derechos de uso, aprovechamiento o explotación en el polígono.
- IV. La no titularidad de otras concesiones marinas comunitarias.
- V. El número de integrantes y la antigüedad de las cooperativas.

**Artículo 97 Bis 6.** La Secretaría emitirá los lineamientos que regulen la elaboración y la calidad técnica del programa de manejo del polígono bajo concesión. Los informes sobre la implementación del programa de manejo serán anuales.

**Artículo 97 Bis 7.** Las actividades de terceros titulares de concesiones, permisos o autorizaciones para actividades o servicios que operen en el polígono solicitado deberán ser compatibles con los objetivos de aprovechamiento sustentable, restauración y conservación de la concesión.

En caso de no ser compatibles, el solicitante deberá adjuntar convenio con el tercero o terceros titulares que estipule el acuerdo para cumplir un programa de manejo por todos ellos dentro del polígono solicitado y que permitirá alcanzar estos objetivos. Dicho escrito será ratificado ante fedatario público.

Las diferentes partes del convenio serán corresponsables de las labores de restauración y conservación del polígono de acuerdo al programa de manejo.

**Artículo 97 Bis 8.** Los interesados en ocupar áreas, construir instalaciones o prestar servicios dentro del polígono concesionado, deberán celebrar contratos de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios, según el caso, en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables y atendiendo a lo siguiente:

- I. El contrato deberá incluir las contraprestaciones que obtendrá el concesionario.

**II.** El concesionario incluirá en el programa de manejo las actividades autorizadas en el contrato y realizará los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos planteados en el mismo.

**III.** Dichas actividades procuren el desarrollo de la localidad;

**IV.** No afecten el objeto de la concesión;

**V.** La Secretaría apruebe la realización de estas actividades en el polígono concesionado

**Artículo 97 Bis 9.** La concesión es intransferible y podrá tener una duración máxima de veinte años, dependiendo de las actividades a realizar y del plan de manejo que se presente.

La concesión se podrá refrendar previa solicitud, con una antelación de al menos dos años a que fenezca la misma, y cumpliendo los requisitos que para el efecto establezca la Secretaría.

**Artículo 97 Bis 10.** Son causas de revocación de la concesión:

**I.** El incumplimiento grave del programa de manejo imputable al concesionario.

**II.** La realización de actividades no permitidas en la concesión.

**III.** El no proporcionar en forma reiterada, la información en los términos y plazos que solicite la Secretaria o el incurrir en falsedad al rendir ésta.

**IV.** La existencia de alguna contingencia ambiental que impida, por un tiempo mayor al de la duración de la concesión, la realización de las actividades autorizadas. Este impedimento deberá justificarse en los estudios técnicos correspondientes.

**V.** La extinción de la cooperativa titular de la concesión.

**VI.** El interés público.

**VII.** Las demás que establezca esta ley y demás disposiciones aplicables.

Para efecto de esta ley, se entenderá incumplimiento grave a aquellas conductas llevadas a cabo por el concesionario que afecten a los objetivos de la concesión o que reiteradamente incumpla el programa de manejo.

En el caso de incumplimiento del programa de manejo imputable a terceros sujetos a contratos de cesión de derechos o de servicios o bajo convenio en el polígono concesionado de acuerdo a los supuestos del artículo 97 Bis 7 y artículo 97 Bis 8, estos les serán cancelados los derechos para realizar las actividades o servicios dentro del polígono concesionado.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a las reformas del presente decreto.

**Tercero.** Las concesiones, permisos y autorizaciones otorgados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto que queden enmarcadas dentro de los polígonos de las concesiones marinas comunitarias, continuarán vigentes hasta la conclusión de su vigencia.

**Cuarto.** Los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, que estén cumpliendo con todas las obligaciones derivadas de los mismos, podrán continuar desempeñando sus actividades en los polígonos de las concesiones marinas comunitarias otorgadas a sociedades cooperativas, satisfaciendo en lo posible los requisitos establecidos por esta ley.

**Quinto.** Las personas físicas o morales que al entrar en vigor esta ley tengan solicitudes en trámite y hayan cubierto los requisitos para la obtención de concesión, permiso o autorización podrán optar, para su otorgamiento, por sujetarse a lo dispuesto en ésta, o bien a las demás leyes aplicables con anterioridad.

## **Notas**

1 Coté, I. and E.S. Darling, Rethinking Ecosystem Resilience in the Face of Climate Change. PLoS Biol, 2010. 8(7): p. e1000438.

2 Mumby, P.J., et al., Fishing, Trophic Cascades, and the Process of Grazing on Coral Reefs. Science, 2006. 311(5757): p. 98-101. Gell, F. and C.M. Roberts, Benefits beyond boundaries: the fisheries effect of marine reserves. Trends in Ecology & Evolution, 2003. 18(9): p. 448 -455.

3 Los resultados de estas investigaciones se pueden consultar en la página web de Comunidad y Biodiversidad A.C [www.cobi.org.mx](http://www.cobi.org.mx)

4 Hilborn, R., J.M. Orensanz, and A.M. Parma, Institutions, incentives and the future of fisheries. Philosophical Transactions of the Royal Society B-Biological Sciences, 2005. 360(1453): p. 47-57.

Dado en Palacio Legislativo. Noviembre de 2010.

Diputado Agustín Torres Ibarrola (rúbrica)