

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

Introducción

El presente reporte ofrece al usuario más detalles del análisis de las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros en México (en adelante RZRP) relacionados con la metodología y las particularidades para obtener y presentar los datos del presupuesto de egresos de la federación dirigido a establecer y sostener las RZRP. Paulatinamente se irá añadiendo más información a esta sección con el propósito de construir un panorama más amplio y claro del estado actual y las necesidades de las RZRP en México.

Objetivo

Tanto el establecimiento legal como el mantenimiento sucesivo de las redes de refugios pesqueros son elementos del proceso mismo de participación colectiva, es decir, se requiere de la reunión, del intercambio de información, la reflexión, organización y toma de decisiones de los pescadores para lograr su funcionamiento efectivo. Las RZRP contribuyen también a empoderar a las comunidades, desde lo local o lo regional, para incidir en el diseño de política pública encaminada a la gestión de los recursos pesqueros. El objetivo de este análisis es transparentar cuántas hay y cuáles son las RZRP en México, el monto, la frecuencia y el destino de los recursos públicos para su establecimiento y operación, y realzar la importancia que tiene este instrumento participativo de manejo pesquero para alcanzar el aprovechamiento sustentable de los recursos marinos.

Fuentes de información y bases de datos

Toda la información que sustenta esta primera entrega es de índole oficial, y se obtuvo mediante el uso del derecho de acceso a la información, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)¹.

En una primera instancia elaboramos varias solicitudes de información dirigidas a la CONAPESCA para obtener el presupuesto de egresos de la federación destinado a las RZRP durante el período 2012-2018, apoyándonos en la estructura de distribución del gasto público del Catálogo Administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)².

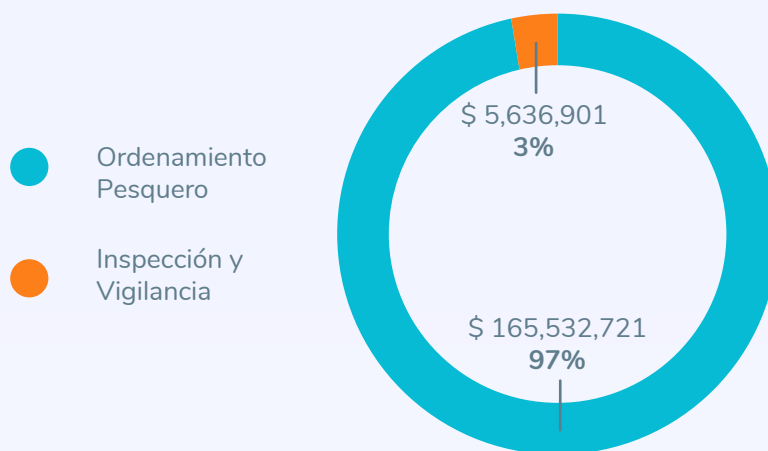
¹ Para obtener información pública consulte la Plataforma Nacional de Transparencia en: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

² Distribución del gasto por unidad responsable, y nivel de desagregación por capítulo, concepto y clasificador del gasto, SHCP.

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

Posteriormente, las Direcciones Generales de Ordenamiento Pesquero (DGOPA) y de Inspección y Vigilancia (DGlyV) de la CONAPESCA, liberaron la información del presupuesto público anual bajo el concepto *4300 subsidios y subvenciones* del capítulo *4000 transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas* para el Órgano Desconcentrado 100 Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca del Ramo Administrativo 08 Agricultura y Desarrollo Rural. La información otorgada por las unidades responsables corresponde a los montos de subsidio de los Programas de Sustentabilidad de los Recursos Naturales (2013) y de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola (2014 a 2018).

Gráfico 1. Presupuesto para subsidios y subvenciones destinado a las RZRP Período 2013-2018.



Elaboración propia con información de CONAPESCA.

También solicitamos a la CONAPESCA la información sobre el presupuesto según la normatividad de las Reglas de Operación (ROP) de la SADER. La CONAPESCA corroboró que, durante el período 2014-2017, se implementaron veintinueve proyectos de ordenamiento pesquero en las RZRP. Para el año 2018 proporcionó únicamente el monto total destinado a cada red, pero no lo desagregó al nivel de proyecto. Para el caso de las labores de inspección y vigilancia, la Dirección General de Inspección y Vigilancia reportó la entrega de recursos desde el año 2013 únicamente para las redes que se encuentran en el estado de Baja California Sur, sin especificar el nombre de las acciones, los proyectos y/o los beneficiarios.

Finalmente, recurrimos a los “Acuerdos por los que se establecen las redes de zonas de refugio en aguas marinas de jurisdicción federal”, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con el objeto de recopilar, sistematizar y visualizar la información sobre las características generales de las redes de refugios pesqueros, tales como el nombre, la vigencia, ubicación, extensión, los nombres, el número y las categorías de protección de los polígonos que las componen, las principales pesquerías que ahí se encuentran, y las organizaciones o sociedades pesqueras que promovieron el establecimiento de la red ante las autoridades de la CONAPESCA y el INAPESCA.

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

La Redes de Zonas de Refugios Pesqueros en México

En México actualmente existen quince redes de zonas de refugios pesqueros que se encuentran en los litorales de las entidades de Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Quintana Roo y Yucatán. Las primeras redes de refugios pesqueros, el corredor de San Cosme-Punta Coyote y Bahía Espíritu Santo, fueron establecidas en el año 2012 después de años de colaboración entre pescadores y organizaciones de la sociedad civil para lograr que la autoridad federal otorgara el reconocimiento legal a las zonas de protección. Desde entonces, más pescadores se han sumado a la iniciativa para establecer refugios en o cerca de sus localidades.

Cuadro 1. Redes de Refugios Pesqueros en México

Entidad Federativa	Red de Zonas de Refugios Pesqueros	Polígonos
Baja California Sur	San Cosme - Punta Coyote	12
	Isla Natividad	2
	Golfo de Ulloa	1
Quintana Roo	Bahía Espíritu Santo	8
	Banco Chinchorro (40 cañones)	1
	Punta Herrero (El Faro)	1
	Akumal	1
	Bahía de la Ascensión	2
	Canal Nizuc	1
Sinaloa	Sistema Lagunar de Teacapán	7
	Bahía Jitzámuri-Agiabampo	1
	Bahía de Altata	1
Sonora	Isla San Pedro Nolasco	3
	Puerto Libertad	1
Yucatán	Celestún	1
5	15	43

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

Actualmente son cuarenta y tres los refugios (polígonos) que conforman las quince redes de refugios pesqueros en México. Hasta septiembre del 2018 eran cuarenta y cinco. El número de refugios se redujo debido a que tres de ellos, pertenecientes a la extinta red de Banco Chinchorro-Punta Herrero: El Faro (Langosta), Anegado de Chal y Laguna Canché Balam, no ampliaron la vigencia de su Acuerdo que llegó a término en septiembre de 2018.

El polígono Cuarenta Cañones fue instituido como única zona de refugio pesquero de la red Banco Chinchorro, cuyo Acuerdo de Establecimiento fue publicado en el DOF el pasado 31 de mayo del 2019, mientras que el polígono El Faro renovó su vigencia como única zona de refugio pesquero de la ahora red independiente Punta Herrero a partir del 27 de agosto del 2019; por último, el 2 de octubre de 2019 nació el refugio pesquero de Celestún en Yucatán.

Los refugios pesqueros son polígonos definidos por las comunidades pesqueras y las autoridades gubernamentales para establecer un perímetro de protección temporal de la mortandad por pesca de las pesquerías comerciales de la zona. La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS) define en su Artículo 4º, fracción II, a los refugios pesqueros de la siguiente manera:

Las Zonas de Refugio son las áreas delimitadas en las aguas de jurisdicción federal, con la finalidad primordial de conservar y contribuir, natural o artificialmente, al desarrollo de los recursos pesqueros con motivo de su reproducción, crecimiento o reclutamiento, así como preservar y proteger el ambiente que lo rodea.

El Acuerdo para el Establecimiento de los refugios pesqueros (AE) tiene una vigencia de cinco años a partir su publicación en el DOF y, entre otras cosas, establece las coordenadas que delimitan oficialmente el refugio y la categoría de protección para las poblaciones de distintas especies de flora y fauna de interés que se encuentran dentro de los márgenes de éste. Durante el periodo de vigencia del Acuerdo, la pesca en sus distintas modalidades (pesca comercial, didáctica, de fomento, deportivo-recreativa o para el consumo doméstico) estará prohibida o restringida al uso de artes de pesca específicas según la clasificación de cada uno de los polígonos.

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

Cuadro 2. Clasificación de las Zonas de Refugio Pesquero

Total permanente	No podrá llevarse a cabo ninguna actividad de pesca comercial, didáctica, de fomento, deportivo-recreativa o de consumo doméstico sobre ninguna especie de flora y fauna acuática.
Total temporal	No podrá llevarse a cabo ninguna actividad de pesca comercial, didáctica, de fomento o de consumo doméstico sobre ninguna especie de flora o fauna acuáticas, durante un periodo definido; la pesca deportivo-recreativa sólo se permitirá en la modalidad de "captura y libera", previa opinión que en sentido positivo emitiera el INAPESCA.
Parcial permanente	Sólo podrán llevarse a cabo actividades de pesca comercial, deportiva-recreativa o de consumo doméstico sobre una o varias especies de flora y fauna acuática, a partir del establecimiento de la misma y únicamente mediante el uso de artes o métodos de pesca específicos de carácter altamente selectivo.
Parcial temporal	Sólo podrán llevarse a cabo actividades de pesca comercial, deportiva-recreativa o de consumo doméstico sobre una o varias especies de flora y fauna acuática, durante un período de tiempo definido y únicamente mediante el uso de artes o métodos de pesca específicos de carácter altamente selectivo.

Fuente: Punto 4.2 sobre los objetivos de manejo para la clasificación de las zonas de refugios pesqueros de la Norma Oficial Mexicana NOM-049-SAG/PESC-2014, p.3.

El procedimiento para establecer uno o más refugios pesqueros requiere que sea participativo, es decir, que los pescadores inicien un proceso de ordenamiento pesquero, que acuerden el conjunto y la extensión de los polígonos de protección, que elaboren el estudio justificativo³ y se coordinen con las autoridades competentes para obtener la aprobación gubernamental para su legitimación.

³ De acuerdo con la NORMA Oficial Mexicana NOM-049-SAG/PESC-2014, publicada el 14 de abril de 2014 en el DOF, el estudio justificativo debe incluir los motivos y objetivos del establecimiento de las zonas de refugio pesquero, la delimitación geográfica, un listado de especies de flora y fauna, su presencia y distribución, cálculos del esfuerzo pesquero, métodos, artes y zonas de pesca, producción histórica y valor económico de la captura, información socioeconómica de los pescadores y sus comunidades, tales como el acceso a la infraestructura, a los servicios de comunicación, salud, las actividades económicas alternativas, y la compatibilidad de la red de refugios con otras medidas de preservación del medio ambiente, como las ANP (competencia de la SEMARNAT), etc.

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

Después de transcurrida la vigencia del AE, las redes entran en la fase de evaluación, en la que las autoridades competentes dictaminan si los refugios que las componen permanecen, se modifican o desaparecen según los resultados de los estudios técnicos. Hasta la fecha, son veintitrés refugios, pertenecientes a cinco redes, los que ampliaron su vigencia al renovarse su AE. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han jugado un papel determinante en el acompañamiento para generar la información técnica que ayuda a reconocer las zonas como refugios pesqueros sobre bases científicas⁴.

Principales puntos

1. Las entidades federativas en donde se encuentran las redes de zonas de refugios pesqueros son Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Quintana Roo y Yucatán.
2. De acuerdo con la información proporcionada por la CONAPESCA, únicamente los refugios pesqueros que se encuentran en Baja California Sur: San Cosme-Punta Coyote, Golfo de Ulloa e Isla Natividad han recibido recursos para impulsar las labores de inspección y vigilancia.
3. Durante el período 2014-2018, seis redes de refugios pesqueros recibieron subsidios para la implementación de proyectos de ordenamiento pesquero: el Corredor San Cosme-Punta Coyote y el Golfo de Ulloa, en BCS; las Bahías de Altata y de Jatzámuri-Agiabampo y el Sistema Lagunar de Teacapán, en Sinaloa; y Banco Chinchorro-Punta Herrero en Quintana Roo.
4. Las redes de refugios pesqueros restantes: Akumal, Bahía Ascensión, Bahía Espíritu Santo (Sian Ka'an) y Canal Nizuc en Quintana Roo; y Puerto Libertad e Isla San Pedro Nolasco en Sonora, no han recibido apoyo gubernamental según la información proporcionada por la CONAPESCA.

⁴ CONAPESCA-INAPESCA-Sociedad de Historia Natural Niparajá, "Presentación de Resultados del Corredor San Cosme – Punta Coyote", febrero 2017, pp. 1, 35-36.

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

5. El total del monto de subsidio gubernamental dirigido a las RZRP en el período 2013-2018 asciende a 171.17 millones de pesos. Esto representa el 1.43% del total de subsidios entregados por la CONAPESCA en el mismo período.
6. Los subsidios entregados por la CONAPESCA para el sostenimiento y funcionamiento de los refugios pesqueros han sido por concepto de ordenamiento pesquero (165.5 millones de pesos, 96.7%) e inspección y vigilancia (5.6 millones de pesos, 3.3%).
7. El refugio del Golfo de Ulloa concentra el 73.7% del subsidio total dirigido a las redes. Le sigue San Cosme-Punta Coyote con el 5.8%.
8. Durante el período 2014-2017, la CONAPESCA implementó veintinueve proyectos para el ordenamiento pesquero en las zonas de refugios pesqueros. Sin embargo, no clarificó a qué redes beneficiaron cinco proyectos cuyo nombre no corresponde con las redes existentes o cuyo monto de subsidio difiere en las respuestas de la CONAPESCA a las solicitudes de información.
9. Las zonas de refugio pesquero con la categoría “parcial temporal” concentran el 99% del área total durante el período⁵. Los refugios son: Golfo de Ulloa, La Brecha de la red San Cosme-Punta Coyote, Akumal, todos los refugios del Sistema Lagunar de Teacapán y Celestún. La categoría “parcial temporal” podría considerarse el nivel de protección más bajo.
10. Por otro lado, las redes de refugios que tienen el nivel de protección más alto, “total permanente”: Bahía de Altata, Bahía Jitzámuri-Agiabampo y Canal Nizuc concentraron el 0.0006% (13 Ha) del área total protegida y el 0.56% del monto de subsidio para redes.

⁵ El área total de refugios en el país durante el período 2012-2018 incluía a los ahora extintos refugios de la red Banco Chinchorro-Punta Herrero: El Faro (Langosta), Anegado de Chal y Laguna Canché Balam.

⁶ Los once refugios restantes de San Cosme Punta Coyote están bajo la modalidad “total temporal”.

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

Anexo 1. Normatividad de los subsidios para el ordenamiento pesquero en las Reglas de Operación de la SADER

AÑO	PROGRAMA	COMPONENTES	SUBCOMPONENTE	CONCEPTO DE APOYO (INCENTIVO)
2013	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Ordenamiento Pesquero y Acuícola	Apoyo para la elaboración de instrumentos de política pública o proyectos específicos de ordenamientos acuícolas, por pesquerías o ribereños de cobertura local, estatal o regional.	
2014	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Ordenamiento Pesquero y Acuícola Integral y Sustentable	Proyectos de Ordenamiento Pesquero	Proyectos de Ordenamiento Pesquero y Acuícola.
2015	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Ordenamiento Pesquero y Acuícola Integral y Sustentable	Proyectos de Ordenamiento Pesquero	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenamiento ribereño. 2. Ordenamiento de pesquerías en máximo aprovechamiento. 3. Ordenamiento de pesquerías con potencial. 4. Ordenamiento para la recuperación de recursos pesqueros. 5. Zonas de Refugio Pesquero (diseño y sociabilización, implementación y monitoreo).
2016	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Ordenamiento Pesquero y Acuícola	Proyectos de Ordenamiento Pesquero	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenamiento ribereño. 2. Ordenamiento de pesquerías en máximo aprovechamiento. 3. Ordenamiento de pesquerías con potencial. 4. Ordenamiento para la recuperación de recursos pesqueros. 5. Zonas de Refugio Pesquero (diseño y sociabilización, implementación y monitoreo).

Primer Análisis de presupuesto para las Redes de Zonas de Refugios Pesqueros

Anexo 1. Normatividad de los subsidios para el ordenamiento pesquero en las Reglas de Operación de la SADER

AÑO	PROGRAMA	COMPONENTES	SUBCOMPONENTE	CONCEPTO DE APOYO (INCENTIVO)
2017	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Ordenamiento y Vigilancia Pesquera y Acuícola	Proyectos de Ordenamiento Pesquero	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenamiento ribereño. 2. Ordenamiento de pesquerías en máximo aprovechamiento. 3. Ordenamiento de pesquerías con potencial. 4. Ordenamiento para la recuperación de recursos pesqueros. 5. Zonas de Refugio Pesquero (diseño y sociabilización, implementación y monitoreo). 6. Recuperación de artes de pesca abandonados, perdidos y descartados.
2018	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Ordenamiento y Vigilancia Pesquera y Acuícola	Proyectos de Ordenamiento Pesquero	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenamiento ribereño. 2. Ordenamiento de pesquerías en máximo aprovechamiento. 3. Ordenamiento de pesquerías con potencial. 4. Ordenamiento para la recuperación de recursos pesqueros. 5. Zonas de Refugio Pesquero (diseño y sociabilización, implementación y monitoreo). 6. Recuperación de artes de pesca abandonados, perdidos y descartados.