



Fortalecimiento de mecanismos para la coordinación interinstitucional en el sector pesquero

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz¹

Introducción

El pasado miércoles 26 de octubre se realizó la sexta sesión del seminario *El marco jurídico de la pesca en México a debate. Áreas de oportunidad para la mejora y la innovación*. El objetivo de la y los ponentes consistió en identificar faltantes y necesidades para mejorar los mecanismos de coordinación entre instituciones de los diferentes niveles de gobierno que tengan atribuciones sobre los recursos marinos y ecosistemas asociados. En los siguientes apartados se sintetizan las ideas centrales de cada una de las intervenciones.²

Biol. José de Jesús Dosal Cruz

Subdirector de normalización pesquera, CONAPESCA.

El ponente señaló que en materia pesquera participan dependencias de los tres niveles de gobierno, lo que requiere de una adecuada coordinación. Las instituciones no se limitan exclusivamente a la conservación y aprovechamiento de los recursos, de manera que, además de la participación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), también es relevante la intervención de la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría de Protección Federal al Medio Ambiente (PROFEPA), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Turismo (SECTUR), por mencionar algunas. Para el panelista, la adecuada coordinación tiene como eje rector los compromisos institucionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Subrayó un dilema constante en el manejo del sector pesquero que oscila entre la conservación y el aprovechamiento de los recursos. La demanda de alimentos marinos se ha incrementado y las fuentes de empleo que genera el sector es muy importante para muchas comunidades costeras; sin embargo, el crecimiento de la actividad en muchas ocasiones presiona los ecosistemas, de manera que se ponen en riesgo sus procesos reproductivos; una solución para superar esta tensión consiste en tomar decisiones basadas en la mejor información científica disponible en el momento. En este tenor, resaltó el papel estratégico que juega el Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura (INAPESCA) como proveedor de datos que también son relevantes para la coordinación intersectorial. El biólogo Dosal Cruz reconoció que la información científica y técnica no necesariamente resuelven todas las necesidades sociales de las comunidades pesqueras que tienen sus propias problemáticas económicas, de manera que se requiere

¹ Investigador C de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
^{**} Apoyo a la investigación: Elizabeth Yaneth Santiago Santiago y Aníbal Isaac López Martínez.

² La sesión completa se puede ver en: <http://bit.ly/3OtsGZK>.

encontrar un balance entre el equilibrio ecológico y la mejora de las condiciones sociales de las comunidades que se dedican a la pesca. Ejemplificó este argumento con dos casos. El primero tiene que ver con el Alto Golfo de California en donde persiste un reclamo social de aumentar la producción pesquera por la dificultad de diversificar sus actividades económicas. En la zona se encuentran especies de alto valor comercial como la curvina, el camarón y otros moluscos que se capturan a la par de otras como la totoaba, la cual tiene una alta demanda en el mercado negro, así como la vaquita marina, endémica de la zona y en peligro de extinción. Este contexto requiere encontrar soluciones que puedan equilibrar los beneficios socioeconómicos de la pesca, con la relevancia de cuidar especies que se encuentran en una situación muy delicada para su supervivencia.

El segundo caso se refiere al arribo masivo de algas que llegan al Caribe mexicano y que inciden en la actividad turística. Este fenómeno ha requerido un trabajo intersectorial para encontrar alternativas que permitan aprovecharlas sin afectar la industria hotelera ni a otros ecosistemas costeros. Los dos ejemplos reflejan la manera en que las decisiones en el sector pesquero incluyen aspectos de aprovechamiento, conservación, turismo y economía (por mencionar algunos) que exigen la coordinación intersectorial, la cual es posible a partir de una comunicación asertiva entre las dependencias, así como en el compromiso y efectividad con la que asumen sus facultades institucionales.

Cap. de fragata Carlos Alonso Ruíz Rodríguez

Director de inspección y vigilancia pesquera de la unidad de asuntos marítimos, SEMAR.

La ponencia subrayó el papel que tiene la Secretaría de Marina como autoridad marítima nacional con una ampliación de sus facultades en los últimos años que ha incluido algunas tareas relacionadas con la inspección y vigilancia pesquera, lo cual ha requerido nuevos espacios de coordinación con otras dependencias gubernamentales.

El capitán de fragata Ruíz Rodríguez mencionó que la autoridad marítima nacional juega tres roles de Estado. El primero es el de abanderamiento, el cual se refiere a las disposiciones para garantizar la seguridad de los buques, para salvaguardar la vida humana en el mar, prevenir la contaminación y mantener la seguridad en la navegación. El segundo rol se refiere al Estado rector del puerto que supervisa el cumplimiento de normas de seguridad establecidas para la construcción de buques, de dispositivos de salvamento y equipos de radiocomunicación; también incluye aspectos relacionados con la prevención de incendios, la seguridad en la navegación y la prevención de la contaminación marina. El segundo rol está de conformidad con los convenios internacionales que deben cumplir los buques extranjeros que arriban a los puertos mexicanos. Finalmente, se encuentra el rol de Estado ribereño que implica la

verificación del cumplimiento de las leyes y reglamentos en sus diferentes zonas marinas y vías navegables.

El ponente recalcó que la Secretaría de Marina tiene dos responsabilidades centrales por ley: la primera es actuar como Marina de guerra para la defensa de la soberanía del país, mientras que la segunda consiste en ejercer la autoridad marítima nacional para la conservación del Estado de derecho en la mar. A esta función se añade la Armada de México en funciones de guardia costera.

En la siguiente parte de su intervención detalló que las atribuciones de la SEMAR como autoridad marítima nacional en México se encuentran en la *Ley Orgánica de Administración Pública Federal*, en la que se definen sus facultades para el cumplimiento del orden jurídico nacional en las zonas marinas, costas, puertos, recintos portuarios, terminales marinas e instalaciones portuarias nacionales, así como en aguas nacionales donde se realizan actividades de su competencia. Igualmente, incluye la seguridad marítima que corresponde al salvamento en caso de accidentes o incidentes de embarcaciones, búsqueda y rescate para salvaguardar la vida humana en la mar y el control de tráfico marítimo. Finalmente, se encuentra tanto la prevención de la contaminación marina originada por embarcaciones y artefactos navales, como la protección marítima y portuaria en los términos que fijan los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.

De acuerdo con el artículo séptimo de la *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*, el Ejecutivo Federal ejerce la autoridad marítima nacional, quien a su vez la delega a la Secretaría de Marina. Para el cumplimiento de estas atribuciones y funciones, la SEMAR cuenta con la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos, la cual desde el año 2017 ha sumado todas las atribuciones administrativas de las Capitanías de Puerto. Reiteró que el ejercicio y la defensa de la soberanía que realiza la autoridad marítima nacional se encuentra en todo acto en nombre del Estado mexicano en sus aguas territoriales para la seguridad y la protección marítimas. El mantenimiento del Estado de derecho involucra la ejecución de las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de orden jurídico, el cual se extiende a las normas internacionales establecidas por la Organización Marítima Internacional (OMI), de la que México es parte. Dentro de estas disposiciones el capitán señaló el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (Convenio SOLAS), el Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP) y el Convenio Internacional para Prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL). El capitán de fragata Ruíz Rodríguez recordó que el Senado de la República aprobó en el año 2020 nuevas reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, a la *Ley de Puertos* y a *Ley de Navegación y Comercio Marítimos* a fin de transferir las facultades en materia de puertos y marina mercante a la SEMAR.

En la segunda parte de la ponencia, se abordó el tema referente a la inspección y vigilancia en materia de pesca. Sobre este particular, la SEMAR trabaja en coordinación con todas las autoridades que tienen injerencia en el sector pesquero, principalmente con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). El objetivo principal es reforzar las acciones de inspección y vigilancia para la adecuada realización de las actividades pesqueras en las zonas marinas mexicanas, aguas interiores, lacustres y fluviales, así como costas y recintos portuarios, con el fin de proteger los recursos pesqueros y garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable en la materia. Para tal efecto, a la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos de la SEMAR se le delega la administración y control operativo de los inspectores federales de pesca, mismos que tienen las funciones de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, entre las que se encuentran aquellas referentes a embarcaciones, equipos, artes de pesca, métodos de pesca, instalaciones para el procesamiento, almacenamiento, conservación, comercialización de productos pesqueros y sus derivados. También se encarga de realizar actividades de vigilancia encaminadas a prevenir, desalentar y evitar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR); coadyuva con la elaboración de actas de inspección que llevan a cabo los oficiales federales de la CONAPESCA, sean éstas de índole administrativo o de carácter penal. Al respecto, recalcó que la pesca ilegal en México no está catalogada como un delito, de manera que la mayoría de las sanciones que se aplican son de carácter administrativo. En

estas actividades de inspección y vigilancia la coordinación también incluye a la Guardia Nacional y a la Fiscalía General de la República, particularmente para la presunción de delitos en el mar.

Para finalizar, se agregó que la coordinación interinstitucional de la SEMAR en materia pesquera también incluye a otras dependencias como la SEMARNAT, la PROFEPA, el INAPESCA, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y cualquier otra dependencia con la que se necesite interactuar para garantizar la legalidad de la explotación pesquera, en el marco de las leyes que regulan la actividad como la *Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables* (LGPAS) que, en sus artículos 10, 21 y 124, mencionan las funciones que tiene la Secretaría de Marina en coordinación con la SADER.

En la conclusión se mencionó la importancia de revisar, actualizar y en su caso reformar el marco jurídico en materia de pesca para garantizar el desarrollo sustentable del sector. Este proceso debe incluir la opinión tanto de las dependencias gubernamentales que tienen atribuciones en la materia como a las diferentes organizaciones socioeconómicas que forman parte de la cadena productiva, desde las comunidades pesqueras, pasando por los intermediarios, comerciantes, restaurantes, bodegueros, procesadores y finalmente, los propios consumidores. Subrayó que resulta indispensable dotar de recursos humanos y materiales suficientes a las autoridades de gobierno para una eficaz prevención de faltas y delitos en materia pesquera.

Lic. Dulce María Ávila Martínez

Directora de Coordinación Intersectorial para la Protección de las Especies Marinas en riesgo, CONANP.

La ponente comenzó su intervención resaltando la relevancia de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de nuestro país. Señaló que en México se encuentran 37 ANP costeras y marinas, cuya superficie total es cercana a 69 millones de hectáreas. Hay cuatro áreas de refugio que fueron decretadas con base en la *Ley General de Vida Silvestre*, las cuales abarcan 17 millones de hectáreas. En las ANP laboran más de 42 mil pescadores ribereños, pero también existe un sector muy importante de pescadores libres o pescadores tradicionales.

Bajo este contexto, la coordinación de la CO-NANP con el sector y las autoridades pesqueras es fundamental, ya que en las ANP no sólo se implementan políticas de conservación, sino que también hay oportunidades para aprovechar los recursos naturales bajo un esquema de desarrollo sustentable, es decir, que les proporcionen a los pescadores los medios necesarios para mejorar sus condiciones de vida sin poner en riesgo la existencia de los recursos en el mediano y largo plazos. En ese sentido, la coordinación intersectorial promueve la creación de un lenguaje común en el que se pueda lograr un equilibrio entre los objetivos de aprovechamiento y los de conservación. Al respecto, señaló la persistencia de una “tradición” en las políticas públicas del país en las que la protección y conservación de los recursos implica la prohibición de actividades productivas, a pesar de que el marco jurídico actual se ha desplazado hacia el aprovechamiento sustentable.

La Lic. Ávila Martínez señaló que la CO-NANP ha tenido experiencias muy exitosas trabajando con las comunidades y autoridades pesqueras en la coordinación de políticas. Entre ellas, señaló los casos de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, así como en la Isla San Pedro Mártir, en el Pacífico. En estas experiencias las propias cooperativas de pescadores han sido fundamentales para el cuidado de los ecosistemas. No obstante, destacó que es posible mejorar la coordinación intersectorial mediante la revisión del marco legal o jurídico para definir mejor las competencias de cada una de las organizaciones. Insistió en que el trabajo de coordinación implica la creación de un lenguaje en común en torno a los conceptos y políticas para el desarrollo sustentable.

Resaltó que en la revisión del marco legal uno de los aspectos más complejos se refiere a la vigilancia, ya que existe falta de definición en términos de las competencias. Estos vacíos propician la realización de algunos ilícitos debido a que no se cuentan con instrumentos para una vigilancia integral, es decir, hasta el momento las dependencias tienen competencias para evitar algún tipo de irregularidad, pero deben dejar pasar otras por falta de atribuciones. Aunque hay buenas experiencias de coordinación en estas áreas, generalmente ha sido en asuntos críticos y con carácter urgente, cuando podría encaminarse a la creación de acuerdos que prevean los problemas antes de que sucedan.

M. en C. César Julio Saucedo Barrón

Subsecretario de pesca del estado de Sinaloa.

La intervención del subsecretario comenzó subrayando la importancia que tiene el estado de Sinaloa en el sector pesquero. La entidad, junto con las que integran la región geográfica del noreste de México (Baja California, Baja California Sur y Sonora), aportan cerca del 70% de volumen de la producción pesquera del país. Mencionó que Sinaloa ocupa el primer lugar en cuanto al personal empleado en el sector de pesca y acuicultura con 32 mil 79 personas que representan 15% del total nacional, lo que revela la importancia de la actividad y la vocación pesquera del estado.

El Mtro. Saucedo Barrón señaló que la pesca y la acuicultura atraviesan una de las peores crisis, debido al desorden que caracteriza al sector y que se refleja en problemáticas específicas en cada una de las etapas de la cadena productiva. Dicho desorden ha generado por un lado crisis e incertidumbre; y por el otro, el aumento de la pesca INDNR. Mencionó que, en un foro organizado recientemente en el Senado de la República, todas las organizaciones pesqueras marinas y ribereñas coincidieron en que uno de los principales problemas del ramo es la pesca ilegal.³

³ Se refiere al foro “Pacto pesquero y acuícola por México” organizado por la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Senado de la República el 25 de octubre del presente año. Véase: <http://bit.ly/3V1BSNV>.

Recalcó que el ordenamiento pesquero como instrumento de política pública sigue pendiente, cuando debería ser la columna vertebral para que exista una pesca ordenada y sustentable en nuestro país. Además, la LGPAS requiere de una revisión general, así como de una actualización y armonización con otras leyes secundarias que ya han sido modificadas. En cuanto al tema de concesiones y permisos, el ponente señaló que se requiere definir un régimen que inhiba el monopolio, que las áreas concesionadas sean apegadas al principio de equidad y justicia social en términos de lo que establece la ley (artículo 43), y que se otorguen a los habitantes de las comunidades locales con el objetivo de que tengan un impacto económico social en su región.

Otra revisión exhaustiva que propuso fue la referente al tema de permisos para la pesca comercial, ya que es un secreto a voces que en la actualidad existen muchos pescadores sin permiso y muchos permisos que no se ejercen. Esto implica que varias comunidades pesqueras no cuentan con las autorizaciones para llevar a cabo su actividad, por lo que se convierten en trabajadores de aquellas personas que cuentan con permisos o, en su caso, se ven obligados a vender su producto a menor valor. A su vez, es importante organizar la adecuada sustitución de los titulares de permisos para acotarse a un determinado número por pesquería, pues esto ha propiciado su compra simulada y con ello la creación de monopolios. Otra problemática que señaló el ponente es la explotación que hacen las embarcaciones mayores

de las pesquerías debido a que cuentan con permisos de pesca múltiples que no están contemplados en la ley. En suma, se requiere impulsar programas de ordenamiento como instrumentos de política pública (establecidos en los artículos 36 y 37 de la LGPAS) para favorecer que las personas dedicadas a la actividad pesquera y aquellas que tengan el derecho, sean las que usufructúen los recursos. De lo contrario, seguirá proliferando la pesca INDNR en detrimento de los productores pesqueros y acuícolas, así como de sus comunidades.

En términos de la pesca ilegal, el ponente señaló que la estrategia debe ser diferente, no habrá pescadores ilegales si no hay quien compre y comercialice los productos. Por lo tanto, lo que se requiere es trabajar en la trazabilidad de los productos, ya que resultará más práctico y menos costoso.⁴ También sugirió replantear el financiamiento que se otorga en el sector, ya que los pequeños productores han quedado a la merced de los intermediarios y “coyotes” que establecen como condición precios bajos al comprarle su producto. Otras problemáticas financieras que mencionó consistieron en que los productores que cuentan con capacidad crediticia son devorados por las altas tasas de financiamiento bancario y que nunca operó el Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola (PROMAR) contemplado en los artículos 26 y 27 de la LGPAS. Urgió a que se fortalezcan los esquemas de financiamiento desde su origen.

Para finalizar, el ponente afirmó que los mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental requieren definirse con mayor claridad en la LGPAS bajo un principio federalista, ya que en los hechos la coordinación queda al arbitrio de la autoridad federal. Por el contrario, una descentralización en el sector implicaría otorgar de manera proactiva facultades a los estados y municipios de acuerdo con su vocación pesquera y con toda la información técnica generada y actualizada de la que se disponga en la Carta Nacional Pesquera. La coordinación entre los tres niveles de gobierno debe ser obligatoria y establecerse con mucha claridad en la Ley tanto los mecanismos como las competencias de cada uno para resolver las problemáticas del sector e impulsar su desarrollo sustentable.

⁴ Para revisar el abordaje que se hizo sobre la trazabilidad en la segunda sesión del seminario, véase: <http://bit.ly/3gtjM8o>.

TEMAS DE LA AGENDA N° 43

*Fortalecimiento de mecanismos para la coordinación interinstitucional
en el sector pesquero*

Autor:

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

Cómo citar este documento

Zamora Saenz, I.B. (2022). Fortalecimiento de mecanismos para la coordinación interinstitucional en el sector pesquero. *Temas de la Agenda No. 43* (noviembre). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 5p.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Insituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La serie Temas de la Agenda es un trabajo Académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario. Este documento puede ser consultado en <http://bibliotecadigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles 14, Centro Histórico,
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc,
Ciudad de México

 @IBDSenado  IBDSenado  www.senado.gob.mx/ibd/