

NÚMERO 46

JIMENA MORENO, XIAO RECIO BLANCO Y CYNTHIA MICHEL

La conservación del acuario del mundo

**Un análisis jurídico de la gestión pesquera
en el Golfo de California**

NOVIEMBRE 2010



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2010. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos

Los autores desean expresar su especial agradecimiento a José Antonio Caballero y a Enrique Sanjurjo, por el impulso y ánimo aportado durante esta investigación.

Resumen

En esta investigación se ha realizado un análisis y síntesis de las leyes relevantes en materia pesquera, con especial atención a la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS). Además, se ha establecido una definición de los problemas fundamentales que amenazan a la pesca sustentable en el Golfo de California.

Se ha efectuado un esfuerzo por localizar áreas de oportunidad de la LGPAS, así como establecer aquellos puntos fuertes en apoyo de un nuevo modelo de gestión pesquera sustentable y adaptado a las tendencias de eficiencia y rendimiento económico, paralelos a la necesidad de conservación.

En el presente documento, se han resaltado también los principales campos de estudio para el desarrollo de políticas públicas en la materia.

La segunda etapa de este documento de trabajo, se enfocará en el análisis de los instrumentos de mercado existentes, así como en el estudio detallado de las experiencias y recomendaciones internacionales sobre la materia (legislación de los Estados Unidos, directrices de la OCDE y regulación de la Unión Europea), para desembocar en la definición de un catálogo de instrumentos de política aplicados a la pesca, cuyo objetivo será proponer soluciones, en la medida de lo posible, a los problemas detectados.

Abstract

In this document, we present an analysis and summary of the relevant fisheries legislation, paying special attention to the General Sustainable Fishery and Aquaculture Act (LGPAS, according to its acronym in Spanish). Moreover, it has been established a definition of the fundamental problems that threaten the sustainability of the fisheries in the Gulf of California.

In this analysis, we have determined the aspects of the LGPAS which can be improved. At the same time, we have identified those which can be used to support a new model for the sustainably management of Mexican fisheries, making it efficient, profitable, environmentally friendly; orientated to conservation.

The second paper of this academic research field will comprise an analysis of the current market instruments used in the management of the fishing, as well as a detailed study of the international experiences and recommendations made on this matter (US legislation, OECD recommendations and European Union rules), to finally end up with the definition of a catalogue of public policies applied to the fishing, whose aim will be to propose solutions to the detected problems.

Introducción

México tiene alrededor de 11,500km² de costa y una Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 3 millones de km². Su producción pesquera más importante es la de atún, camarones, langosta, mantaraya, tiburón, ostras y almejas. En 2005, la balanza comercial del sector pesquero registró un superávit de 159.9 millones de dólares.

Nuestro país ocupa el 4° lugar en el continente americano por su volumen de pesca. A nivel nacional, es el Golfo de California quien aporta la mayor parte de la producción pesquera de México.¹

La pesca artesanal o ribereña del Golfo de California es una importante fuente de empleo para más de 70 mil pescadores y sus familias.² Sin embargo, el uso desmedido de los recursos marítimos de esta región puede menoscabar la oportunidad de las futuras generaciones de aprovechar también dichos recursos.

El gobierno mexicano ha realizado esfuerzos encaminados a la sustentabilidad de los recursos del mar. Actualmente, El Estado mexicano otorga gran cantidad de ayudas públicas al sector de la pesca, principalmente a través de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca). De hecho, en el año 2004 estas ayudas supusieron un monto total de 1,696 millones de pesos. De estos, la mayor parte están destinados a subvencionar el coste del combustible. Este tipo de ayudas sin embargo, se han venido otorgando sin una evaluación seria del impacto ecológico que pueden tener.³

La Carta Nacional Pesquera establece que la gran mayoría de las pesquerías del Golfo se encuentran en un estado de explotación máxima.⁴ En la Región del Golfo de California confluyen gran número de intereses en ocasiones contrapuestos. Ejemplo de lo anterior es el conflicto existente entre algunos sectores productivos ampliamente desarrollados (como las grandes industrias pesqueras de Sinaloa y Sonora) e instituciones no gubernamentales que abogan por la conservación del hábitat de una de las regiones con mayor biodiversidad marina que existen en el mundo. Pero al mismo tiempo, también se pueden citar algunos ejemplos de éxito en el desarrollo de industrias pesqueras sustentables, como el caso de la pesquería de la langosta roja espinosa, la cual posee desde el año 2004 una certificación

¹ INEGI (2010) Pesca. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/primarias/pesca/default.aspx?tema=E>

² The David and Lucile Packard Foundation. (2006) Golfo de California: Estrategia del Subprograma 2006–2011. Disponible en:

http://www.packard.org/assets/files/conservation%20and%20science/GOC_strategy_Spanish_070207_Web_site.pdf

³ Valga como un ejemplo la ausencia de estudios específicos sobre este aspecto en los principales sistemas de información sobre sustentabilidad (SNIDRUS, OEIDRUS).

⁴ Actualización de la Carta nacional Pesquera. Diario Oficial de la Federación. Viernes, 25 de agosto de 2006. Disponible en <http://www.inapesca.gob.mx/portal/documentos/publicaciones/>

de sustentabilidad bajo el amparo del "Marine Stewardship Council",⁵ o los sistemas de cooperativas concesionarias de almeja y abulón.⁶

La necesidad de lograr un manejo sustentable de los recursos pesqueros en la región del Golfo de California responde a una doble prioridad: por un lado, supone un importante motor económico para la región. Por otra, constituye una de las regiones de mayor biodiversidad de todo el planeta. Este propósito afronta sin embargo un importante número de dificultades, que veremos con detalle más adelante y que van desde la generalización de una cultura de ilegalidad que avanza sin mayores obstáculos hasta el empleo de subsidios por parte de las autoridades públicas que pueden tener consecuencias negativas; sin olvidar determinados elementos de marginalidad de la estructura social de la región, que por lo general, encuentran en el ejercicio de la pesca ilegal un medio de subsistencia de fácil acceso.

Desde el punto de vista del ejercicio legislativo, la realidad económica, social y natural del Golfo de California supone un reto regulatorio, al tener que realizar un complejo contrapeso entre el progreso económico de la sociedad mexicana y la conservación de un medio ambiente único en el mundo.

A esta ya compleja realidad se le suma hoy en día un nuevo oponente: la crisis económica y financiera mundial desatada desde 2008, que hoy en día se encuentra en fase de salida, supuso un golpe de importancia que generó una caída de 6.5% en el PIB de la economía mexicana, en el año 2009.⁷ Si bien esos problemas parecen haber quedado atrás, con todas las previsiones de crecimiento económico jugando a su favor;⁸ México sigue con el lastre de importantes problemas estructurales, que amenazan su capacidad general de desarrollo, afectando también a la actividad pesquera. El desempleo en México tocó techo con 6.3% en agosto de 2009; cifra que se tradujo en casi tres millones de desempleados.⁹ El aumento del desempleo es por lo general un fenómeno que conduce a los afectados hacia la economía informal. En las poblaciones costeras, empuja a una significativa porción de personas en edad de trabajar hacia la pesca ilegal.¹⁰ Además, la desigualdad social en términos de ingresos es en México la más alta de todos los países de la OCDE, y los índices de pobreza han retomado el camino del aumento.¹¹ El deficiente desempeño del sistema educativo mexicano se refleja en los pírricos

⁵ Sagarpa (2008). Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura. 2008. Disponible en: http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/programa_rector_nacional_de_pesca_y_acuac

⁶ Una lista actualizada de pesquerías certificadas por el MSC se encuentra disponible en: <http://www.msc.org/track-a-fishery/certified>

⁷ OCDE. OECD Perspectives: Mexico Key Policies for Sustainable Development. Mayo de 2010.

⁸ El Fondo Monetario Internacional prevé un crecimiento de la economía mexicana de 4.5% para el año 2010. IMF. World Economic Outlook. Julio de 2010. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/index.htm>

⁹ OCDE. OECD Perspectives: Mexico Key Policies for Sustainable Development.

¹⁰ Julia Fraga, Silvia Salas y Guadalupe Mexicano-Cíntora. Descentralización y manejo ambiental. Gobernanza Costera en México. Plaza y Valdés. 2009.

¹¹ Para una revisión actualizada de estos datos, consúltese <http://www.oecd.org/statsportal/>

resultados obtenidos en el OECD *Programme for International Student Assessment*, (conocido como “Informe PISA”). La falta de reformas en la red de educación pública desaprovecha el “bono demográfico mexicano” que todavía hoy refleja el coeficiente de Gini y aumenta las filas de quienes se incorporan a actividades económicas que requieren escasa o nula formación académica.¹²

La generación de nuevas leyes que tengan en cuenta el concepto de sustentabilidad ha recibido un impulso decidido por parte del Estado mexicano [Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003), Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (2007)]. Sin embargo, la política energética genera conflictos con la sustentabilidad; por ejemplo en lo referente a la presencia de importantes subsidios al consumo de combustibles. En este campo, el principal motivo de preocupación para el ejercicio de una pesca sustentable son los subsidios a la denominada “gasolina ribereña”.¹³ Sólo en la campaña 2010, el consumo total de gasolina ribereña y acuícola fue de 37,597,637 litros.¹⁴ Por otra parte, la legislación actual falla a la hora de abrir campo y oportunidades a la creación de negocios sustentables.¹⁵

La conservación y el buen uso de la biodiversidad mexicana son una pieza fundamental del *puzzle* de la sustentabilidad. México es uno de los países más biológicamente diversos del mundo.¹⁶ El número de áreas protegidas ha aumentado muy significativamente; sin embargo, sigue siendo escasa la cantidad de áreas marinas que han entrado en esa categoría.¹⁷ Desde hace algún tiempo, se vienen desarrollando programas destinados a la recompra de buques y la adquisición de material de pesca moderno; pero éstos han tenido resultados dispares, que estudiaremos con mayor detalle en la segunda parte de esta serie de publicaciones.

La falta de cumplimiento de las leyes sigue siendo un lastre para el desarrollo de México que también afecta a la gestión pesquera.¹⁸ En este mismo sentido, también el aumento de la inseguridad es un factor que distorsiona el normal desempeño de la economía.

En resumen, la legislación mexicana de nuevo rubro enfrenta un reto especial a la hora de regular la realidad social mexicana. Las políticas públicas que se fundamentan en tales leyes, necesitan tanto armonización con los

¹² OECD, 2007, PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World, Volume 2, OECD, Paris.

¹³ Véase a este respecto el Programa Federal de Gasolina Ribereña.
http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona_gasolina_riberena

¹⁴ Los datos actualizados sobre el consumo de gasolina ribereña están disponibles en la página web de Apoyos y Servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA):

http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/gr_consumos_nacionales_2010_al_20100715.pdf

¹⁵ OCDE. *Op. Cit.*

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal. Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012. 2009.

¹⁷ Ver <http://www.conanp.gob.mx/regionales/>

¹⁸ OCDE. *Op. Cit.*

grandes objetivos de conservación fijados en los foros internacionales, como métodos efectivos de medición de su impacto, vigencia y eficacia.

El estudio que el lector tiene en sus manos busca tender puentes entre la realidad, los textos jurídicos y los grandes objetivos de conservación. Desde el punto de vista del investigador jurídico; resulta especialmente apasionante encontrar aquellos puntos en los que la arquitectura jurídica carece de un cimiento en la actividad práctica (en la vida diaria), a fin de ofrecer soluciones concretas que puedan llevar a una gestión más eficiente de la realidad. Para el jurista de formación ambiental, ese ejercicio resulta doblemente apasionante; pues a la ya de por sí atrayente búsqueda de las deficiencias de la ley, se suma la importancia capital de trabajar por la preservación del medio ambiente.

A los efectos del presente estudio, asumiremos la definición de políticas públicas ofrecida por Mena y The, según la cual una política pública “es una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Mena y The, 1992:38).

Para la realización del presente estudio, el trabajo de investigación se dividió en tres etapas. En un primer momento, se efectuó un análisis de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (en adelante, LGPAS) y del Reglamento a la antigua Ley de Pesca. A continuación, se realizó un taller con expertos, representantes de organizaciones no gubernamentales, investigadores y pescadores, a quienes se solicitó su opinión sobre cuatro temas escogidos de la LGPAS: inspección y vigilancia, sistema de otorgamiento de concesiones y permisos, investigación científica aplicada a la pesca y gestión pesquera. La información obtenida se combinó entonces con los resultados del análisis legislativo desarrollado y, como resultado, se obtuvo una relación de los principales problemas que, a ojos de los investigadores, afectan a la gestión sustentable de la pesca en el Golfo de California. En la última fase del proyecto, que se encuentra descrita en la segunda de esta serie de publicaciones, se procedió a estudiar algunas experiencias internacionales y se elaboró un catálogo de instrumentos e iniciativas, orientadas a ofrecer posibles soluciones a cada uno de los problemas detectados.

En este documento se presentará una breve síntesis de las leyes relevantes en la materia, con especial atención a la LGPAS. El esquema se

complementará con una definición de los principales problemas que amenazan a la pesca sustentable en el Golfo de California.

1. Metodología

Con el objetivo de definir de forma más específica los problemas del sector que amenazan la sustentabilidad del mismo, se entrevistaron (en adelante, al hacer referencia a dichas entrevistas, se indicarán como “las entrevistas realizadas”) a representantes de los diferentes actores con intereses en la gestión pesquera en el Golfo de California; de los cuales, 20% pertenecían a entidades públicas, 66.6% a Organismos No Gubernamentales (ONG) y 12.5% a pescadores. A fin de completar la información sobre las opiniones de los pescadores de la región, se recurrió a encuestas realizadas durante el año 2008 por *Conciencia y Educación Ambiental A.C.*, en el marco del proyecto “Distribución y evaluación de dos historietas en campamentos y comunidades pesqueras del Golfo de California”, bajo encargo de la organización The World Wildlife Fund.

Los datos recabados en estas entrevistas se completaron con la revisión de estudios sobre diferentes factores de la pesca mexicana que han realizado instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); publicaciones académicas, publicaciones del Instituto Nacional de Ecología (INE) y estudios desarrollados por ONG y consultoras.

2. Fundamento jurídico

El aprovechamiento de los recursos naturales marinos y el desarrollo del sector pesquero mexicano encuentran su fundamento jurídico en el art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El marco legal actual de la actividad pesquera y la acuicultura en México se integra por la LGPAS y su reglamento [aún no promulgado en el momento de redacción del presente documento —marzo de 2010— por lo que en la práctica sigue vigente el Reglamento de la anterior Ley de Pesca (1992)], las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y la Carta Nacional Pesquera.

En líneas generales, la legislación mexicana en materia de pesca está orientada a lograr una explotación, utilización y conservación racional de los recursos pesqueros.¹⁹

La regulación de temas relacionados como son la determinación de especies protegidas, temporadas de pesca, tallas y pesos mínimos o sistemas

¹⁹ Julia Fraga, Silvia Salas y Guadalupe Mexicano-Cíntora. *Op. Cit.*

de captura quedan en manos de las Normas Oficiales Mexicanas. En la actualidad existen 27 NOM que regulan diferentes aspectos sobre la actividad pesquera en México.

Por lo que se refiere a la cooperación internacional en materia de desarrollo sustentable, México ratificó en el año 2001 y en el marco de la FAO la denominada *Declaración de Reykiavik*, mediante la cual todos los países firmantes se comprometieron a elaborar bases científicas y establecer sistemas de ordenamiento pesquero que tengan en cuenta las necesidades del ecosistema y aseguren un rendimiento sostenible. Para ello, se plantean identificar la estructura, los componentes y el funcionamiento de cada ecosistema marino, teniendo en cuenta las tramas alimentarias y demás factores biológicos con capacidad para influir en el desarrollo de la biomasa. Los firmantes se comprometen a establecer en sus pesquerías una constante actualización de datos sobre la variabilidad de las especies, las mejores artes de pesca, los descartes y la captura incidental, así como un seguimiento a todos los efectos perjudiciales que la actividad humana tiene sobre el medio marino.²⁰

²⁰ Art. 5. Declaración de Reykiavik. “Aunque es necesario adoptar medidas inmediatas para afrontar los problemas especialmente urgentes basándose en el enfoque de precaución, es importante avanzar en la elaboración de la base científica para incorporar consideraciones relativas al ecosistema, basándose en los conocimientos científicos disponibles presentes y futuros. A tal efecto nos comprometemos a:

- a) avanzar en la elaboración de la base científica para formular y aplicar estrategias de ordenación pesquera que incorporen consideraciones relativas al ecosistema y que aseguren un rendimiento sostenible, conservando al mismo tiempo las poblaciones y preservando la integridad de los ecosistemas y los hábitats de los cuales dependen;
- b) identificar y describir la estructura, los componentes y el funcionamiento de los correspondientes ecosistemas marinos, la composición de la alimentación y las tramas alimentarias, las interacciones de las especies y las relaciones depredador-presa, la función del hábitat y los factores biológicos, físicos y oceanográficos que influyen en la estabilidad y la capacidad de adaptación del ecosistema;
- c) establecer o mejorar el seguimiento sistemático de la variabilidad natural y sus relaciones con la productividad del ecosistema;
- d) mejorar el seguimiento de las capturas incidentales y los descartes en todas las pesquerías, a fin de obtener un conocimiento mejor de la cantidad de pescado que se captura realmente;
- e) apoyar la evolución de la investigación y la tecnología en materia de artes de pesca y las prácticas para mejorar la selectividad de las artes y reducir los efectos perjudiciales de las prácticas pesqueras en el hábitat y la diversidad biológica;
- f) evaluar los efectos humanos perjudiciales de las actividades no pesqueras sobre el medio ambiente marino, así como las consecuencias de tales efectos para una utilización sostenible.”

3. Evolución del marco normativo: de la Zona Económica Exclusiva a la LGPAS

En 1976 se crea un Departamento Autónomo de Pesca, organismo dependiente del Ejecutivo Federal, encargado de coordinar la actividad pesquera en todo el ámbito nacional. Este departamento se crea impulsado por las modificaciones introducidas en la Constitución Mexicana, mediante las cuales se creaba la Zona Económica Exclusiva.

En 1982 se crea la Secretaría de Pesca, con mayor número de funciones que su antecesor, el Departamento de Pesca. El Instituto pasó a depender de la nueva Secretaría, conservando su jerarquía de Dirección Nacional bajo la competencia de la Subsecretaría de Infraestructura Pesquera. Se pretende hacer valer la cada vez mayor importancia de la actividad pesquera dotando de más categoría al Instituto, que adquiere en 1984 el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Pesca.

La Ley Federal de Pesca promulgada en diciembre de 1986, marca los lineamientos básicos de la investigación científica y tecnológica del Instituto. Así, el art. 67 de la Ley Federal de Pesca establece que: «La investigación científica y tecnológica que realice la Secretaría de Pesca deberá vincularse a la producción, en particular a la de alimentos para el consumo humano y tendrá como propósito esencial incrementar la capacidad nacional para identificar, aprovechar, administrar, transformar, conservar e incrementar, la flora y fauna acuáticas, de las aguas de jurisdicción nacional».

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece la necesidad de modernización de México. La investigación científica orientada a la pesca se suma a este esfuerzo. Bajo el rubro “La Investigación Científica y Tecnológica”, el Plan Nacional de Desarrollo afirma que “la investigación biológica deberá ser complementada con estudios económicos, sociales y tecnológicos que permitan una cobertura más equilibrada y completa del conocimiento de los aspectos que conforman la actividad pesquera en un sentido amplio.”

El 25 de junio de 1992, el Congreso de la Unión publicó la Ley de Pesca, en la que se hace hincapié en la necesidad de desarrollo de la actividad pesquera.

En 1994, la nueva administración federal intenta dar un giro, atajando por primera vez la gestión pesquera desde el punto de vista de la conservación, en vez de seguir incidiendo en la necesidad de mayor aprovechamiento de los recursos. Como consecuencia, la pesca queda englobada dentro de un enorme organismo gubernamental, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).

Entre los años 1994 y 2000, el Comité Consultivo Nacional de Pesca Sustentable instó a la ordenación de la actividad pesquera mediante Normas

Oficiales Mexicanas (NOM). Catorce pesquerías se regulaban bajo las NOM y las demás pesquerías eran reguladas en su mayoría por licencias.

En diciembre de 2000, el nuevo gobierno federal (2000-2006) desestructura la antigua Semarnap y crea la Conapesca, que se sitúa ahora dentro del organigrama de la Secretaría. El Instituto Nacional de la Pesca (en adelante, el Instituto) pasa por tanto a adscribirse a la Secretaría.

En la actualidad, el Instituto es un órgano desconcentrado del gobierno federal adscrito a la secretaría. El mandato y las atribuciones del Instituto, se encuentran señalados en los artículos 73 y 77 de la sección VII, del Reglamento Interior de la Secretaría, y en lo general, establecen que dicho Instituto deberá fungir como órgano asesor de carácter científico y técnico de la secretaría, así como elaborar investigaciones con un enfoque integral e interdisciplinario y vinculado a los procesos naturales, económicos y sociales de la actividad pesquera.

Desde los últimos años del siglo XX, México se sumó rápidamente a un amplio elenco de acuerdos y declaraciones internacionales que marcaban grandes principios básicos para el desarrollo sustentable y la conservación ecológica, como el Protocolo de Kioto, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes o, especialmente con relación a la pesca sustentable, la Declaración de Reykiavik del año 2001, bajo el patrocinio de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO, por sus siglas en inglés). Desde que la administración federal asumió por primera vez, durante el gobierno Salinas, la necesidad de conservación de los recursos pesqueros, se fue avanzando en determinadas iniciativas orientadas a favorecer un régimen de pesca sustentable en México. La principal consecuencia fue la promulgación de NOM en materia de pesca, dividiéndolas por pesquerías, entre las cuales destacan la NOM-002-PESC-1993 en materia de ordenación del aprovechamiento de especies de camarón; la NOM-006-PESC-1993 sobre aprovechamiento de langosta o la NOM-009-PESC-1993, que establece el procedimiento para determinar las épocas y zonas de veda.

En consonancia con este cambio de perspectiva, el 24 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LGPAS. A través de esta norma han tenido cabida en el ordenamiento jurídico mexicano conceptos fundamentales para enfrentar el problema de la sobreexplotación pesquera, como son los de *captura incidental* (extracción de cualquier especie no comprendida en la concesión o permiso respectivo, ocurrida de manera fortuita), *ordenamiento pesquero* (instrumentos cuyo objeto es regular y administrar las actividades pesqueras, induciendo el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas) o *plan de manejo pesquero* (conjunto de acciones encaminadas al desarrollo de la actividad pesquera de forma equilibrada, integral y sustentable; basadas en el conocimiento actualizado de los aspectos biológicos, ecológicos, pesqueros, ambientales, económicos, culturales y sociales que se tengan de ella).

La LGPAS inicia su regulación con un reparto competencial entre las entidades federativas; que si bien resulta bastante exhaustivo en cuanto a su redacción, denuncia algunas limitaciones cuando se analiza con más detalle, de forma que parecen surgir duplicidades de competencias entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). A pesar del reparto competencial, el centro de gravedad de la gestión pesquera sigue encontrándose en el poder federal. La mayoría de las competencias atribuidas tanto a entidades federativas como a municipios se dirigen hacia la cooperación y coordinación de iniciativas.

Las competencias federales en la materia son asumidas por la secretaría, a través de la Conapesca. Pero además, para el ejercicio de importantes funciones como la inspección y vigilancia de la actividad pesquera o el cuidado de las áreas marinas protegidas, la secretaría debe coordinarse con otras instancias federales como la Secretaría de Marina.

4. Fundamento constitucional de La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable

Con la promulgación de la LGPAS se cumple con el mandato establecido en los artículos 27 y 73 fracción XXIX-L de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 27 constitucional afirma la titularidad estatal sobre las aguas interiores y el mar territorial; así como la capacidad de administración sobre la zona contigua (24 millas náuticas) y la ZEE, que comprende hasta 200 millas náuticas a partir de las líneas de base,²¹ en consonancia con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por México. Con respeto a este epígrafe constitucional, las medidas de gestión para el aprovechamiento, conservación y protección de todos los recursos naturales deben siempre realizarse teniendo en cuenta el interés de la nación.

Como un límite al derecho a la propiedad privada, y en aras de la salvaguarda del equilibrio ecológico, el Estado puede expropiar bienes de titularidad privada siempre que el interés público así lo aconseje y mediante la correspondiente indemnización. A fin de respetar los principios constitucionales, la Ley se orienta a conformar un sistema de explotación de los recursos pesqueros acorde con las exigencias del desarrollo sustentable.

Por su parte, el artículo 73 fracción XXIX-L, al consagrar la facultad del Congreso para expedir leyes, encomienda al mismo la generación de las normas reguladoras de la actividad pesquera, en modo que fomente la distribución de competencias entre el gobierno federal, los gobiernos de las

²¹ La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar define en su artículo 5 a las líneas de base como “la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada mediante el signo apropiado en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño”.

entidades federativas y los municipios, así como la participación de los sectores social y privado.

Inciendo también en el mismo concepto inspirador, el artículo 115 constitucional otorga a los municipios capacidad para celebrar convenios, participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico. Ejemplo de ello es la posibilidad que la LGPAS otorga a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación —Sagarpa— (en adelante, la Secretaría), para que celebre convenios con los municipios a fin de gestionar el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de pesca deportiva.

Por último, la transparencia es otro de los objetivos importantes que marca la LGPAS. La misma dispone a este respecto la plena disponibilidad de información establecida en documentos como el Registro Nacional de Pesca, la Carta Nacional Acuícola y el Sistema Nacional de Información Pesquera y Acuícola. Esto se encuentra en armonía con el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Algunas notas relevantes sobre la LGPAS

Sin pretender ser exhaustivo, se presentan a continuación algunos aspectos de la LGPAS que resultan relevantes a los efectos de cumplir con los objetivos del estudio.

Distribución de competencias

La Ley prevé la participación de los diferentes niveles de gobierno: la federación, las entidades federativas y los municipios. El Poder Ejecutivo Federal está representado por la Secretaría, quien es el órgano principal encargado de la ejecución de la política pesquera y de acuicultura del país. A ésta se encomiendan una serie de funciones, explícitamente enunciadas. La Secretaría deberá coordinarse de forma regular con otras Secretarías de Estado, tales como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Secretaría de Marina (SEMAR), para el cabal cumplimiento de funciones tales como la expedición de permisos en áreas protegidas o la inspección y vigilancia sobre la actividad pesquera.

La coordinación será el mecanismo empleado para proceder a la descentralización de actividades y responsabilidades en materia pesquera. Se contempla la celebración de convenios o acuerdos de coordinación por parte de la Secretaría, con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Fomento a la pesca

En el artículo 24 de la LGPAS se establece la base para todos los instrumentos financieros de política pesquera existentes en la actualidad, como:

- La financiación de actividades de investigación científica y tecnológica.
- Los programas de apoyo financiero a la industria pesquera nacional, para la producción de especies comestibles y ornamentales.
- Los pagos para la importación de tecnologías “de ciclo completo”.
- La promoción de medidas de reconversión del sector de la pesca (variaciones en el proceso productivo).
- Ayudas para la construcción, mejora, modernización y equipamiento de embarcaciones pesqueras.
- La previsión de partidas presupuestarias para la construcción, mantenimiento y mejora de la infraestructura marítima en su grado más amplio (pesquera y no pesquera).
- Las líneas de financiamiento para la generación de la industria y el comercio pesqueros; así como para el consumo de los productos de la pesca.
- La disposición de medios de auxilio para la organización económica de los productores.
- Los pagos para la promoción de los productos pesqueros en el mercado nacional e internacional.
- Las ayudas para la formación del capital humano.
- La intermediación para la obtención de líneas de crédito.

Financiación: PROMAR

A fin de proveer a la secretaría del capital necesario para la financiación de todas las medidas arriba descritas, la LGPAS crea un fondo específico, denominado PROMAR; que se concibe como una fuente compleja, a la que aportan el presupuesto del gobierno federal, los de todos los estados de la república y el Distrito Federal y los municipios; y se complementa con créditos y apoyos de organizaciones nacionales e internacionales, donaciones, inversión pública y cantidades recaudadas en concepto de aranceles sobre la importación de productos pesqueros extranjeros.

Investigación científica pesquera

Como propósitos de la investigación y capacitación, la LGPAS establece la promoción de la sustentabilidad y la preservación del medio ambiente. El objeto primordial tanto de la investigación como de la capacitación es instaurar un sistema que permita conocer las condiciones de las pesquerías

del Estado mexicano, así como contar con una información veraz y actualizada, que permita tomar decisiones sobre las medidas que se deben adoptar para la conservación de las pesquerías, la implementación de nuevas artes de pesca o la protección a las especies sobreexplotadas.

La LGPAS encomienda esta labor al Instituto Nacional de Pesca (en adelante, el Instituto).²² El Instituto se encarga de coordinar la actividad científica relacionada con el sector pesquero, siendo la entidad responsable de elaborar los Planes de Manejo.²³ Se le reconoce la capacidad para designar observadores a bordo, y se establece que podrá contar con centros estatales y regionales de investigación. El Instituto también promoverá y coordinará la integración de la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura, con el objeto de vincular y fortalecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Con el fin de recopilar toda la información relevante sobre el estado del sector pesquero mexicano, el Instituto se encargará de la preparación y actualización de la Carta Nacional Pesquera,²⁴ presentación cartográfica y escrita que contiene el diagnóstico y la evaluación integral de la actividad pesquera y acuícola, así como los indicadores sobre la disponibilidad y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas en aguas de jurisdicción federal.

La LGPAS confía a la Secretaría la labor de integración del Sistema Nacional de Información de Pesca y Acuicultura. Para ello, deberá organizar, actualizar y difundir la información sobre actividades pesqueras y acuícolas. Esta tarea se resume como la actividad de compilación de los documentos emitidos por el Instituto, como las Cartas Nacionales Pesquera y Acuícola, con otros estudios sobre el estado de la actividad pesquera en nuestras aguas. La LGPAS determina también que el sistema debe tener presentes los acuerdos internacionales sobre la materia suscritos por México, así como mantener al día la información sobre las concesiones y permisos que se hayan otorgado, de forma que se tenga un acceso inmediato, en todo momento, a la información sobre el número de sujetos o sociedades que están ejerciendo actividades pesqueras y acuícolas dentro del país. Con este fin, el Sistema Nacional de Información se complementa con el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura.

²² Art. 29. LGPAS.

²³ Art. 4, fracción XXXV, LGPAS: La Ley define Plan de Manejo Pesquero como: "El conjunto de acciones encaminadas al desarrollo de la actividad pesquera de forma equilibrada, integral y sustentable; basadas en el conocimiento actualizado de los aspectos biológicos, ecológicos, pesqueros, ambientales, económicos, culturales y sociales que se tengan de ella".

²⁴ Art. 32. LGPAS.

Instrumentos de política pesquera

El título sexto de la LGPAS contempla como instrumentos de política pesquera a los programas de ordenamiento pesquero, los planes de manejo pesquero y las concesiones y permisos.

De acuerdo con la definición que la LGPAS establece, los programas de ordenamiento pesquero son un “conjunto de instrumentos cuyo objeto es regular y administrar las actividades pesqueras, induciendo el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas”.²⁵ Asimismo, estos programas deberán incluir: la delimitación precisa del área que abarcará el programa, una lista exhaustiva de los usuarios de la región y los planes de manejo pesquero sancionados y publicados.

Adicionalmente, la LGPAS define a los planes de manejo pesquero como aquellas acciones dirigidas al desarrollo de la actividad pesquera de forma equilibrada, integral y sustentable. Los planes de manejo pesquero deberán incluir, entre otros requisitos: los objetivos de manejo definidos por el Consejo Nacional de Pesca, las características biológicas de las especies sujetas a explotación; la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades, el ciclo de captura y estado de aprovechamiento, incluyendo el área geográfica del aprovechamiento, los indicadores socioeconómicos de la población pesquera de la región y las artes y métodos de pesca.

Inspección y vigilancia

La LGPAS designa en el título décimo tercero a la Secretaría —con la participación de la SEMAR, en los casos que le corresponda— como el órgano encargado de vigilar su cumplimiento, así como el de las normas oficiales en la materia.²⁶ Para el adecuado desempeño de esta función, la Secretaría podrá disponer de todos aquellos instrumentos que aporten los descubrimientos y avances científicos y tecnológicos, siempre que su utilización no se encuentre restringida o prohibida por las leyes.²⁷

En relación con la inspección y vigilancia de actividades pesqueras que se realicen en sistemas lagunarios, estuarinos, mar territorial y la ZEE, la LGPAS autoriza a la Secretaría a hacer uso de sistemas de localización y monitoreo satelital.²⁸

²⁵ Art. 4, fracción XXV. LGPAS.

²⁶ Art. 124. LGPAS.

²⁷ Art. 125. LGPAS.

²⁸ Art. 127. LGPAS.

En cuanto al procedimiento de inspección, existe la obligación de levantar un acta en toda visita. Existe la obligación de facilitar a los inspectores el acceso a los lugares e instalaciones objeto inspección.²⁹

6. Problemas estructurales que afectan a la actividad pesquera

Si bien es cierto que el actual marco normativo mexicano en materia de pesca deja entrever la voluntad del legislativo para abordar el tema desde una perspectiva más sostenible, la pesca mexicana continúa mostrando serios problemas que constituyen importantes obstáculos para la consolidación de una gestión pesquera sustentable.

Existen determinadas circunstancias endémicas de la sociedad mexicana que, si bien no forman parte exclusivamente del patrimonio de la actividad pesquera, sí afectan a la capacidad de desarrollo de la misma bajo parámetros de sustentabilidad. Es decir, grandes características de orden social y económico, pero también político, que es fundamental tener en cuenta a la hora de plantear posibles modelos de gestión de los recursos. Entre ellos, se pueden destacar los siguientes:³⁰

6.1. Debilidad de la estructura social

Los grandes problemas estructurales de la sociedad mexicana, como el desempleo y la marginación de un importante sector poblacional con acceso a muy escasos recursos, afectan inevitablemente a la implementación y desarrollo de cualquier política pesquera. Personas excluidas de otros sectores productivos recaen en el ejercicio de la pesca; una actividad económica de fácil acceso.³¹

Como consecuencia, la sobreexplotación de la biomasa se ve acrecentada por la llegada de nuevos pescadores, que buscan con premura un medio de sustento y que no cuentan con incentivos para sumarse al cumplimiento de las normas pesqueras; mucho menos a las cuestiones de sustentabilidad.

Debe tenerse muy presente el problema de la exclusión social a la hora de proponer instrumentos de política pesquera, y diseñar los mismos de tal forma que el responsable de la administración pública no tenga que enfrentarse al

²⁹ Art. 128. LGPAS.

³⁰ La presente relación de problemas estructurales ha sido elaborada tras el examen realizado a los siguientes dos estudios de la OCDE sobre pesca y agricultura: Cervantes-Godoy, D. and J. Dewbre (2010), "Economic Importance of Agriculture for Poverty Reduction", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, No. 23, OECD Publishing; doi: 10.1787/5kmmv9s20944-en; y OCDE (2007), "Política agropecuaria y pesquera en México: Logros recientes, continuación de las reformas". OECD Publishing.

³¹ OECD. (2006). *Fishing for coherence. Fisheries and development policies*. OECD Publishing.

dilema de elegir entre el desarrollo social y la conservación de los recursos naturales.

6.2. Traspaso de competencias

A pesar del esfuerzo que la LGPAS demuestra en lo referente a la distribución de competencias, el centro de gravedad de la gestión pesquera sigue estando en manos del poder federal.³² Un buen sistema de distribución de competencias tendría el efecto positivo de acercar a los ciudadanos a la gestión de su actividad económica.

Este efecto positivo podría perderse en el camino si no va acompañado de una gestión eficiente de los recursos descentralizados; así como transparencia en la rendición de cuentas por parte de los tres niveles de gobierno.

6.3. Complejidades de la estructura política

Los periodos de baja actividad institucional derivados de los constantes cambios de gobierno entorpecen el desarrollo de políticas públicas a medio y/o largo plazo, lo cual afecta directamente a las acciones de gestión del sector pesquero que necesitan, por sus especiales circunstancias, políticas sostenidas durante muchos años.

Los cambios en la estructura organizativa de la administración pública que se suelen producir cada nuevo sexenio ralentizan durante meses la actividad de los servidores públicos y provocan distorsiones que minimizan los efectos positivos de las políticas instauradas por la administración anterior. Sirva como ejemplo la transferencia de la administración pesquera desde la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) a la de Ganadería (Sagarpa), lo cual no parece estar en consonancia con un esquema de desarrollo pesquero orientado hacia una actividad pesquera sustentable. La antigua Semarnat se creó en un contexto, el de los años noventa, en el cual la sostenibilidad entró con fuerza en el panorama legislativo, como hemos visto antes, como un principio fundamental de política. Ante la necesidad de frenar el deterioro ambiental, acabar con la sobreexplotación y promover la pesca sustentable, la Secretaría de Pesca fue fusionada con la de Recursos Naturales. Mediante este proceso, la conservación y la gestión pesquera se veían obligadas a compartir objetivos de política pública y recursos financieros. Como consecuencia, la acción de la nueva Secretaría se orientó hacia la gestión costera y la promoción de actividades alternativas como el ecoturismo; derivando hacia las NOM gran parte de la gestión pesquera. Sin

³² A este respecto, resulta relevante el reparto de competencias que la LGPAS establece y en el cual, a pesar de tener en cuenta y promover la implicación de los tres niveles de gobierno, mantiene en manos del poder federal las funciones más importantes; así como las capacidades de coordinación de otras muchas. Véanse los arts. 11 al 16 de la LGPAS; así como los Anexos I y II del presente documento.

embargo, la posterior reordenación de la política de pesca y creación de la Sagarpa demostró de nuevo una tendencia a someter la actividad pesquera a las necesidades de producción y exportación, restando protagonismo a la conservación.³³

6.4. Falta de transparencia

Resulta apremiante la necesidad de mejora de la rendición de cuentas para el éxito de cualquier política pública, tanto en pesca como en cualquier área gubernamental. Como denuncian recientes estudios del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), las fallas de la rendición de cuentas en los diferentes poderes públicos mexicanos actúan como un importante elemento de opacidad de las instituciones y de atraso en la implementación de modelos de trabajo innovadores.³⁴

De acuerdo con un estudio realizado por Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares, titulado *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*,³⁵ la Constitución establece que las leyes de transparencia estatales deben tener normas o por lo menos, lineamientos generales para el manejo de sus archivos. No obstante, en la práctica se ha evidenciado que en el caso de algunos estados “esta normatividad se restringe a un capítulo o a algunos artículos dentro de la propia ley de transparencia”.

De hecho, de los cuatro estados que colindan con el Golfo de California,³⁶ todos excepto Baja California Sur, adaptaron ya su legislación para cumplir con los mínimos requeridos por la reforma (realizada en 2007) al artículo 6° de la Constitución del Estado Mexicano, en donde se estipula que todos los sujetos obligados por las leyes de transparencia deberán mantener sus documentos actualizados y archivados.³⁷

Sin embargo, vale la pena señalar que en comparación con el resto de los estados que colindan con el Golfo de California, el estado de Baja California Sur es quien mayor autonomía le otorga al Instituto de transparencia de su Estado.³⁸ De hecho, de los cuatro estados ya mencionados, sólo la Ley de Acceso a la Información Pública para el estado de Baja California Sur le otorga autonomía presupuestaria al Instituto o Comisión garante de la transparencia y acceso a la información del Estado.

³³ OCDE (2007). Política agropecuaria y pesquera en México: Logros recientes, continuación de las reformas.

³⁴ Casar, María Amparo; Marván, Ignacio; Puente, Khembirhg. (2009). La estructura de la rendición de cuentas en México. Poder Legislativo. CIDE.

³⁵ Cejudo, Guillermo M. y Ríos Cázares, Alejandra. (2009). La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. Reporte de investigación, CIDE.

³⁶ Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

³⁷ Cejudo, Guillermo M. y Ríos Cázares, Alejandra. (2009). La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. Reporte de investigación, CIDE.

³⁸ Las leyes de transparencia estatales distinguen, al menos, cuatro diferentes tipos de autonomía para los Institutos de transparencia: presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión.

Por su parte, la Ley de Acceso a la Información Pública para el estado de Baja California no estipula la creación de un Instituto o Comisión de transparencia, sino que crea el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo tanto no se hace mención al tipo de autonomía con el que este Consejo cuenta.³⁹

Así pues, aun cuando ya se han comenzado a hacer esfuerzos encaminados a la creación de órganos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en los estados, las diferencias en las leyes de transparencia varían significativamente de un estado a otro, logrando así que la falta de transparencia continúe constituyendo un problema estructural determinante para la adecuada gestión pesquera.

6.5. Superación de las carencias legislativas

La LGPAS ha venido a llenar en gran medida el vacío legislativo que caracterizaba a la ordenación pesquera mexicana. La introducción en el marco jurídico mexicano de elementos innovadores como la necesidad de protección de las pesquerías sobreexplotadas o el aprovechamiento sostenible de los recursos, deben ir de la mano con incentivos que lleven a un mayor compromiso en el cumplimiento de las normas tanto por las autoridades públicas como por parte de la ciudadanía.

6.6. Ampliación del concepto de sustentabilidad a todas las capas sociales

El desarrollo sustentable se ha introducido en la legislación, pero esta acción debe ser complementada con acciones encaminadas a llevar el concepto de sustentabilidad a las comunidades pesqueras. Para ello, resulta fundamental proporcionar a la ciudadanía datos y modelos que le muestren cómo un ordenamiento sustentable puede no sólo preservar el ecosistema, sino mejorar la calidad de vida de los pescadores.⁴⁰

A modo ilustrativo, cabe destacar que en el transcurso de las encuestas a pescadores del Golfo de California efectuadas por Conciencia y Educación Ambiental, A.C. durante 2008, se preguntó a los encuestados si “en su opinión la pesca sustentable quiere decir; que haya suficiente pesca ahora y para las generaciones futuras, más de 65% dijo que esto no era posible, ya que la pesca sustentable no existe”.⁴¹

³⁹ Cejudo, Guillermo M. y Ríos Cázares, Alejandra. (2009) La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. Reporte de investigación, CIDE.

⁴⁰ OECD. (2009) Review of Fisheries in OECD Countries. Policies and summary statistics 2008.

⁴¹ Distribución y evaluación de dos historietas en campamentos y comunidades pesqueras del Golfo de California. Conciencia y Educación Ambiental A.C. 2008.

7. Problemas concretos de la pesca en el Golfo de California⁴²

Por debajo de esa primera capa de obstáculos a la sustentabilidad, se detectó un segundo nivel de problemas más específicos. Los problemas antes mencionados engloban las dificultades a las que se enfrenta el sector pesquero en el país; sin embargo es imposible generalizar, en el plano específico, las deficiencias que cada zona pesquera en México tiene.

Así pues, y dada la importancia de la región del Golfo de California en esta materia, a continuación se señalan de forma muy concreta los cuatro principales problemas a los que el sector pesquero de esta región se enfrenta:

7.1. Gestión de la actividad pesquera

Los recursos naturales que se encuentran situados dentro del territorio de la nación mexicana son titularidad del Estado, a quien corresponde por lo tanto su administración.

La gestión de los recursos de la pesca, se ha revelado como una materia especialmente compleja, tanto por la gran confluencia de intereses que genera (económicos, políticos, culturales, medioambientales) como por la propia variabilidad de gran parte de los recursos que deben ser objeto de administración. No se debe olvidar que todavía hoy en día existe un desconocimiento sobre aspectos biológicos fundamentales de gran parte de las especies que tienen valor comercial.

Se reiteró durante las entrevistas realizadas, que este hecho por sí mismo genera una incertidumbre difícil de superar y dificulta el establecimiento de determinados modelos de política pesquera (por ejemplo, ¿Cómo imponer concesiones a largo plazo sobre calamar gigante, cuando no es posible predecir todavía con total seguridad cuál va a ser la variabilidad de su biomasa entre un año y el siguiente?)

Por otra parte, la biodiversidad de una región tan extensa como el Golfo de California genera conflictos entre los muy diversos actores encargados de explotar esos recursos, entre cooperativas con concesiones y titulares de permisos que faenan en las mismas aguas; entre pescadores de zonas muy ricas en pesca y pescadores de regiones por las cuales la pesca solamente transita. Ejemplo de ello son los frecuentes choques entre pescadores locales y foráneos; aun cuando los últimos dispongan de una concesión o permiso de pesca.⁴³

⁴² Véase una representación gráfica de esta relación de problemas en el Anexo III.

⁴³ Para una exposición más detallada sobre la conflictividad social derivada del aprovechamiento de los recursos, nos remitimos a la obra de Gustavo D. Danemann y Exequiel Ezcurra (editores) titulada Bahía de Los Ángeles: Recursos naturales y comunidad (2007), publicada de manera conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Ecología, Pronatura Noroeste, A.C. y San Diego Natural History Museum.

La propia capacidad de actuación de las comunidades de pescadores es también muy heterogénea; encontrándose por tanto desde grandes industriales de pesca a gran escala hasta pequeñas comunidades de pescadores independientes que gestionan sus propias artes de pesca; pasando por una pléyade de cooperativas; a su vez organizadas de manera muy dispar.

El caso de las cooperativas resulta especialmente importante para la definición de políticas públicas: ejemplos de cooperativas bien organizadas (langosta) han demostrado la importancia que la asociación de pescadores puede tener para una gestión eficiente de los recursos pesqueros (imposición de determinadas artes de pesca, respeto de las vedas, vigilancia comunitaria,...). La definición de una "hoja de ruta" orientada a replicar este buen funcionamiento organizacional en pesquerías mucho más grandes y complejas (ejemplo: camarón) debe ser uno de los grandes objetivos del presente estudio.

A este respecto, cabe destacar que la organización institucional de las comunidades de pescadores es uno de los ámbitos en los que hay un mayor campo para la mejora. Sirva a modo de ejemplo de esta necesidad las encuestas a pescadores del Golfo de California realizadas por el CEA durante abril de 2008; en las cuales sólo 53% de los pescadores encuestados afirmo estar integrado en una cooperativa, mientras que 40.5% se declaraban pescadores libres.⁴⁴

En un ámbito en el cual la organización básica del sector es fundamental para poder avanzar en esquemas de gobernanza, cumplimiento de las normas y control de la sobreexplotación, el hecho de que prácticamente uno de cada dos pescadores del Golfo no esté integrado en ninguna organización profesional es un importante obstáculo de partida. Esta falta de organización de gran parte de la actividad pesquera es uno de los más importantes lastres que dificultan la consolidación de un sistema pesquero sustentable en México; si no el elemento más importante. Este es un tema recurrente en todas las entrevistas realizadas. Sólo sobre la base de una actividad económica organizada será posible asentar políticas públicas más ambiciosas como los sistemas de cuotas de pesca o *catch shares*, el control efectivo de concesiones, permisos y artes de pesca o la diversificación de la actividad económica de los pescadores hacia otros sectores productivos compatibles con el ejercicio de la pesca.

Finalmente, las innegables presiones políticas y económicas que afectan en especial a las pesquerías de alto valor comercial son un obstáculo constante para la implementación de nuevos modelos de gestión y actúan como un freno que obstaculiza la transferencia de los resultados de los estudios científicos hacia el establecimiento de normas por parte de las autoridades (por ejemplo, el establecimiento de vedas). No se puede dejar de

⁴⁴ Conciencia y Educación Ambiental, A.C. Op. Cit.

lado el hecho de que toda propuesta de modificación de los modelos de gestión trae consigo una natural resistencia de los sujetos que se vean afectados. Esta resistencia tiene un innegable peso político.

7.1.1. Debilidad institucional

La LGPAS establece un nivel mínimo necesario de cooperación interinstitucional. Sin embargo, los periodos legislativos de los tres niveles no coinciden en la mayoría de las ocasiones, y en los mismos se defienden intereses diversos. Mientras no exista un plan rector homogéneamente aceptado que permita aunar esfuerzos hacia una ordenación pesquera a largo plazo, no será posible asentar políticas públicas efectivas.

En este mismo rubro cabe incluir la propia consideración de la pesca como una actividad ligada a la gestión de la agricultura, tal como sucede hoy en día con la existencia de la Secretaría. Dado que la gestión de la actividad ganadera y agrícola es radicalmente diferente de la administración de los recursos pesqueros, la inclusión de todas ellas bajo una misma Secretaría de Estado genera diversas interferencias en el establecimiento de políticas públicas. Sirva a modo de ejemplo las convocatorias de financiación de proyectos en el ámbito de investigación de Conacyt.⁴⁵ Derivado de las entrevistas realizadas, la unificación del esfuerzo investigador en los ámbitos de agricultura, ganadería y pesca conllevan una dispersión de los tan necesarios fondos públicos lo cual desemboca en una situación en la cual la inyección de dinero público para la regulación y promoción del sector pesquero, resulte notablemente insuficiente.⁴⁶

7.1.2. Falta de seguimiento al impacto de las ayudas públicas

Hasta fechas recientes, la mayor parte de los sistemas de manejo en lo referente al sostenimiento de la biomasa en México se ha visto limitado al establecimiento de un número máximo de concesiones y/o permisos.

En los últimos años (2004-2005) los sistemas estadísticos de la OCDE registran como principales instrumentos de política utilizados para el desarrollo sustentable los siguientes: reducción del esfuerzo pesquero mediante políticas de retiro de buques, establecimiento de áreas protegidas y tallas mínimas de captura aceptable. Las NOM han servido en gran medida a estos efectos, orientando la producción legislativa de los últimos años hacia un mejoramiento de las condiciones de sustentabilidad del medio marino.

⁴⁵ Véase Fondos Sectoriales Constituidos por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

⁴⁶ Según las cifras del "Estado del ejercicio presupuestal a 31 de julio de 2010", publicado por Sagarpa en su portal de internet, sobre un total de 12,647 millones de pesos de presupuesto al Programa para la Adquisición de Activos Productivos (subsidijs para; por ejemplo, la recompra de embarcaciones o instrumentos de seguridad en el mar), pesca solamente recibió una asignación de 819.5 millones; frente a los 4,519.4 millones que recibió el sector agrícola para el mismo periodo. Con respecto a la financiación de programas estratégicos, mientras que el específico de apoyo a productores de maíz y frijol recibió un presupuesto de 750 millones para el presente ejercicio; el programa de sustitución de motores, sumado a los subsidijs a la acuicultura, recibió tan sólo 440 millones.

La mayor parte de las ayudas públicas se han canalizado a través de programas como Alianza Contigo, los Programas de Adquisición de Activos Productivos o el Programa de Inversión en Obra Pública. Éstos se han dirigido principalmente a la inversión en infraestructuras y a la financiación de programas de retiro. Además, el gobierno mexicano concede ayudas a la exportación de productos pesqueros a través de Bancomext. El objetivo de estos programas es “contribuir a que los productores rurales y pesqueros eleven su calidad de vida e incrementen su nivel de ingreso, fortaleciendo su participación en los mercados a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales e impulsando la participación creciente y autogestiva de los mismos”.⁴⁷

El resultado de estas políticas es difícil de estimar, dado que no parece haber estudios de impacto sobre las mismas. Este tipo de análisis parecerían entrar *a priori* dentro de las capacidades de actuación de las Oficinas Estatales de Información para el desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS). Sin embargo, no existe información publicada por parte de esta institución sobre evaluación del impacto de las políticas públicas (véase más adelante el apartado Investigación). Las solicitudes de información sobre esta materia dirigidas a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) no han tenido respuesta hasta la fecha.

Por otra parte, es necesario preguntarse por la efectividad de políticas como el retiro de buques a la hora de reducir la sobreexplotación pesquera. Según datos de las encuestas del año 2008 arriba citadas, al menos uno de cada cuatro pescadores creía que la fundamental razón para el empeoramiento de las condiciones de pesca era el aumento de pescadores y artes de pesca.

La Secretaría es la entidad encargada de gestionar la mayor parte de las ayudas públicas al sector pesquero. Según se establece en las Reglas de Operación de Secretaría, los principales objetivos de los programas de ayuda son:

- Impulsar el desarrollo rural, a fin de atender prioritariamente a las regiones de alta y muy alta marginación, así como a los grupos prioritarios de mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad.
- Generar empleos y oportunidades para retener a la juventud en la fuerza laboral rural.
- Procurar el desarrollo rural sustentable: “El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación

⁴⁷ Art. 4 Reglas de Operación de Sagarpa.

permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”.

- Procurar la soberanía y seguridad alimentaria: sobre este concepto se asientan en parte considerable la existencia de aranceles agrícolas y la concesión de subsidios al sector primario.

En cada estado de la república, la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) recibe el encargo de actuar como instancia de apoyo integral para la atención de los programas de desarrollo rural, en sustitución de las vocalías ejecutivas constituidas para cada uno de los programas de ayuda.

En la concesión de ayudas públicas se fomenta la coordinación entre instancias federales y estatales, dando prioridad a proyectos que hayan sido propuestos por más de una instancia gubernamental. En líneas generales existen dos modalidades de ayudas; aquéllas cuya puesta en práctica se coordina entre la Secretaría y otras instancias de las entidades federativas, con aportación de recursos por todas ellas; y aquellas que suponen una ejecución directa de los programas federales.

Para la revisión de los proyectos y asignación de montos se creó un Comité Técnico Nacional, el cual está encargado, entre otras funciones, de aprobar y asignar recursos a los proyectos estratégicos integrales, determinar los montos máximos de apoyo y porcentajes que requieran y justifiquen los proyectos, aprobar en su caso los lineamientos específicos de operación y la normatividad complementaria que se requiera para la instrumentación de los apoyos de los programas, autorizar en su caso, montos máximos de apoyo y porcentaje de aportaciones, diferentes a los establecidos.

A la Secretaría le corresponde dar seguimiento a los planes y mantener información actualizada sobre los mismos; así como determinar mecanismos de información y sistemas de control y seguimiento del ejercicio del gasto gubernamental, y de los beneficiarios, considerando avances de resultados mensuales, trimestrales y anuales, conforme a las guías normativas que se emitan.⁴⁸

En cuanto a la población que está considerada como el objetivo principal de las ayudas, serán “las personas físicas, o morales y grupos, preferentemente ejidos, comunidades indígenas y colonias agropecuarias, que, de manera individual u organizada, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, conforme a la estratificación de productores y la regionalización que se establece en el artículo 8 de las presentes Reglas de Operación.”⁴⁹

Como únicos requisitos para acceder a estas ayudas se establece: 1) ser persona física o moral que de manera individual u organizada realice actividades económicas en el medio rural y/o pesquero; 2) pertenecer a

⁴⁸ Art. 4, inciso E. Reglas de Operación de Sagarpa.

⁴⁹ Art. 13, fracción II. Reglas de Operación de Sagarpa.

cualquiera de los estratos y regiones señaladas en la población objetivo de este programa; y 3) no haber recibido apoyos de manera individual u organizada para la inversión en activos para los mismos conceptos de apoyo de cualquiera de los programas que ha operado la Secretaría al menos durante dos años anteriores a su solicitud.⁵⁰

La puesta en práctica de los programas de ayuda establecen una serie de mecanismos de control, pero las exigencias de rendición de cuentas impuestas a los beneficiarios no son en todas las ocasiones todo lo restrictivas que deberían ser. Sirva a modo de ejemplo el esquema de concesión de ayudas para el retiro de embarcaciones. En éste se exige al beneficiario que se aporte un documento probatorio de que la embarcación en cuestión ha sido destruida y por tanto puesta fuera del ejercicio de la actividad pesquera. Sin embargo, nada impide al beneficiario de este programa emplear los fondos recibidos por el retiro de una embarcación en la adquisición de otra nueva.

7.2. Inspección y vigilancia

En materia de inspección y vigilancia, se detectaron a lo largo del proceso de investigación seis principales amenazas para la pesca sustentable, mismas que por la propia naturaleza de la actividad pesquera, provienen o derivan en problemas concernientes a la investigación o a la concesión de permisos de pesca.

En México existen cuatro instituciones que desempeñan labores de vigilancia en el mar:

- La Conapesca es un órgano desconcentrado de la Secretaría cuyo fundamento jurídico encuentra sus bases en el Reglamento Interno de la Sagarpa. Aunado a éste, la Conapesca tiene facultades de vigilancia de la actividad pesquera de acuerdo a lo establecido por la LGPAS.
- La SEMAR tiene entre sus atribuciones actividades de vigilancia en el mar, de conformidad con lo dispuesto en su reglamento interno, en la LGPAS, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (ANP).
- La Profepa es un órgano desconcentrado de la Semarnat, que con base en el artículo 118 del reglamento interno de la misma, cuenta con atribuciones de inspección y vigilancia.
- La CONANP por su parte, está facultada por su reglamento interior para auxiliar a la Profepa en sus acciones de inspección y vigilancia, más no podrá tomar acciones más allá de una llamada de atención a los

⁵⁰ *Ídem.*

infractores y, en el mejor de los casos, podrá solicitar la ayuda de la SEMAR, pero sólo a través de la Profepa.⁵¹

7.2.1. Cuatro agencias con una misma función: descoordinación entre agencias

Cabe señalar que las atribuciones en materia de vigilancia que se le otorgan a las instituciones previamente mencionadas, suponen en la mayoría de los casos, un amplio grado de coordinación entre ellas. La Conapesca está encargada de formular y conducir la política de vigilancia, verificar el cumplimiento de los permisos, y tiene la obligación de imponer las sanciones correspondientes, y de “denunciar ante el ministerio público federal los hechos de los que tenga conocimiento con motivo de la inspección y vigilancia en materia de pesca y acuicultura”.⁵² Además, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 9 de la LGPAS, la Conapesca deberá coordinarse con la SEMAR para llevar a cabo la inspección y vigilancia de las actividades pesqueras y acuícolas, así como verificar el cumplimiento de las concesiones, permisos y autorizaciones pesqueras y acuícolas, y la legal procedencia de los productos y subproductos provenientes de dichas actividades.

La SEMAR, según lo dispuesto por la LGPAS, tiene la facultad de levantar actas de inspección si como resultado de la inspección realizada se detectan irregularidades de índole administrativa o de carácter penal. Tanto la SEMAR⁵³ como la Conapesca⁵⁴ tienen la obligación de notificarle al Ministerio Público Federal los ilícitos de los que tengan conocimiento. Sin embargo a la SEMAR se le otorga la facultad para confiscar y poner a disposición de la autoridad competente las embarcaciones, equipos, vehículos y artes de pesca de aquellos quienes hayan cometido el delito; mientras que la Conapesca no cuenta con la autorización para revocar permisos y/o concesiones de aquellos quienes hayan realizado la falta.

La SEMAR deberá además coordinarse con la Profepa para la realización de actividades de vigilancia en las ANP, específicamente en el caso de los parques nacionales de las zonas marinas mexicanas.⁵⁵

La Profepa también, a través de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, está facultada para realizar la política de inspección y vigilancia en materia de conservación y (...) mamíferos marinos, de especies acuáticas en riesgo y las que se encuentren en las ANP que

⁵¹ Niparáj Comunità y Biodiversidad. (2008). Línea Base: Inspección y Vigilancia en 4 Áreas Naturales Protegidas de Baja California Sur. Sociedad de Historia Natural.

⁵² Art. 42. Reglamento Interno de Sagarpa.

⁵³ Art. 10. LGPAS.

⁵⁴ Art. 42. Reglamento Interno de Sagarpa.

⁵⁵ Art. 4. Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP.

incluyan ecosistemas costeros o marinos”,⁵⁶ asimismo, deberá encargarse de realizar actos de inspección y vigilancia en las ANP.⁵⁷

En conclusión, la Profepa deberá —entre otras cosas— “impedir el tráfico de animales en peligro de extinción; vigilar que no se capturen mamíferos marinos ni que se comercie con sus partes y derivados; impedir el tráfico de cualquier especie de tortugas marinas; verificar que todos los barcos camaroneros tengan instalados Dispositivos Excluidores de Tortugas (DET); vigilar la zona núcleo de la Vaquita Marina; evitar la captura de la totoaba y la curvina golfina; etcétera”.⁵⁸

Simultáneamente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 150 bis del reglamento interno de la Semarnat, la CONANP tiene el deber de coadyuvar a la Profepa en sus acciones de inspección y vigilancia en materia de ANP. Sin embargo la CONANP realiza lo que se conoce como “vigilancia informativa”, pues la intención es disuadir con su presencia acciones ilícitas, y en caso de ser testigo de una de éstas en un área natural protegida, se lo deberán comunicar a la Profepa. Si esta situación se da en las áreas pesqueras, entonces se lo deberán comunicar a la Conapesca.

Aunque el marco jurídico de cada una de las agencias que realizan acciones de vigilancia implica algún grado de coordinación entre las mismas, en la práctica esto difícilmente se lleva a cabo.

Lo dictado en la legislación correspondiente sugeriría que los tres organismos realizaran rondas de vigilancia en conjunto, sin embargo en la práctica se evidencia que la estructura de cada agencia de vigilancia no contempla acciones de coordinación con las otras. De hecho, en las entrevistas realizadas a ONG se señala por ejemplo, que en múltiples ocasiones la Conapesca, al realizar inspección y vigilancia, no sanciona los delitos realizados en ANP, porque no tiene facultades para hacerlo y porque no va acompañado de ningún agente de la Profepa. La situación también se da en el sentido opuesto, pues la Profepa, en caso de detectar pesca sin permiso fuera de las ANP, no puede tomar acción alguna. Se mencionó asimismo que es bastante generalizado un sentimiento de desprotección por parte de las autoridades cuando no van acompañados en las rondas de vigilancia por personal de la SEMAR, pues estos últimos son los únicos autorizados para portar armas, lo que les permite intervenir incluso en casos de mayor riesgo (capturas de especies ilegales y/o narcotráfico).

El problema resulta tan evidente, que el reciente Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura sugiere privilegiar los programas de inspección que promuevan una mayor coordinación entre las autoridades.

⁵⁶ Art. 130. Reglamento interno de la Semarnat.

⁵⁷ Art. 137. Reglamento interno de la Semarnat.

⁵⁸ Sitio Oficial de la Profepa. (2009) ¿Quiénes Somos? Disponible en: <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Conozcanos/QuienesSomos/>

7.2.2. Escasa vigilancia

La falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la vigilancia deriva directa e indirectamente en la escasez de la misma. Las entrevistas realizadas tanto a las distintas ONG de la región, como a oficiales del gobierno y pescadores dejan entrever que de hecho la vigilancia es insuficiente; publicaciones oficiales y foros especializados han detectado el mismo problema. La nota técnica de 2005 de la reunión de la Comisión de Pesca del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria en el Palacio Legislativo de San Lázaro, hizo referencia a la existencia de un gran desconocimiento sobre determinadas especies, y aseguraron por ejemplo que en el caso específico de la curvina el control sobre la misma era nulo dada la escasa vigilancia que operaba en la reserva de la Biosfera del Alto Golfo.

Cabe mencionar los esfuerzos que se han hecho en este sentido para solucionar este problema. Existe en la actualidad un convenio entre WWF y autoridades federales para financiar el establecimiento de observadores a bordo en esta región. Sin embargo, esta iniciativa se ha visto afectada por los recortes presupuestarios derivados de la política de austeridad decretada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De conformidad con las entrevistas realizadas, resulta relevante el hecho de que este tipo de iniciativas han surgido mayoritariamente gracias a la presión de ONG e instituciones de filantropía.

En la encuesta realizada por el CEA a los pescadores de la región del Golfo de California, 5.43% consideraron que la falta de vigilancia repercute directamente en detrimento de la pesca. Sin embargo, la inspección y vigilancia no sólo es necesaria para la verificación, control y protección de las especies marinas, sino que ésta también es requerida para verificar la portación de permisos adecuados y vigentes de la pesca que se está realizando. Según lo concluido en el IV Foro Científico de Pesca Ribereña 2008, en Bahía de los Ángeles, Baja California, no existe actualmente “una vigilancia constante por parte de las autoridades que permita mantener las condicionantes de los permisos vigentes”.

Lo anterior sucede en gran medida por la falta de recursos humanos que desempeñen esta actividad. El Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura define la insuficiencia de recursos para la inspección y vigilancia como una amenaza, y propone “fortalecer financieramente las acciones de inspección y vigilancia para lograr que sea un proceso eficiente, efectivo y confiable implementando medidas de monitoreo (...) en apoyo a la vigilancia pesquera con el soporte económico y tecnológico requerido”. De hecho el Programa Rector ya mencionado “reconoce que la entidad actual que es

responsable de realizar la inspección y vigilancia es insuficiente, en términos de infraestructura y personal capacitado”.⁵⁹

Las ANP son zonas en las que se ha visto más avance en materia de conservación pues “son el instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad (...) y están sujetas a regímenes de protección, conservación, restauración y desarrollo”.⁶⁰ No obstante, en estas áreas la situación en materia de vigilancia no es mucho mejor.

Si bien es cierto que en la Isla del Espíritu Santo la Profepa y la CONANP han logrado en cierta medida establecer un programa de salidas coordinadas para vigilar el área, en Loreto la coordinación entre actores es inexistente, los esfuerzos por vincular las acciones de vigilancia entre la Profepa y la CONANP han sido insuficientes y “la presencia de la Conapesca es esporádica y ocurre de acuerdo a una planeación que está totalmente desvinculada de la agenda de la CONANP y la Profepa”.⁶¹

Con respecto a la falta de recursos materiales y humanos en las agencias ya mencionadas para la realización de acciones de vigilancia, la situación es alarmante. Tan sólo en el estado de Baja California Sur, que cuenta con la mayor extensión de litoral del país —23% del litoral nacional—, tiene tan sólo 9 inspectores. En las ANP la situación tampoco es mucho mejor: Loreto cuenta con 5 inspectores, 3 de los cuales son pagados por la sociedad civil; la Isla del Espíritu Santo cuenta con 2 inspectores de la Profepa que no son exclusivos de esa área, y con un inspector de la Conapesca que realiza rondas de inspección cada 15 o 30 días; en Cabo Pulmo existe tan solo un inspector de CONANP, uno de la Profepa y uno de la Conapesca.

7.2.3. Pesca sin permiso y desconocimiento “legal” de los pescadores

La falta de inspectores actúa como un aliciente en toda la región para la pesca sin permisos. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la pesca ilegal ocupa un gran porcentaje de la pesca en la región, y dada su naturaleza es difícil contabilizarla. Publicaciones de Greenpeace sin embargo, establecen que ésta asciende aproximadamente a 40% del total de la pesca (Greenpeace, 2006). En un estudio realizado por la *David and Lucile Packard Foundation* se declaró que “[l]a mitad o más de las 20,000 pangas que se calcula integran la flota de pesca artesanal en el Golfo operan sin permisos. Y aun las que cuentan con permiso son difíciles de regular, debido a la cantidad, movilidad y facilidad para capturar gran diversidad de especies en múltiples sitios”.

⁵⁹ Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura. Resumen ejecutivo.

⁶⁰ Sitio Oficial de CONANP. 2009.

⁶¹ Sociedad de Historia Natural Niparajá Comunidad y Biodiversidad. (2008) Línea base: Inspección y vigilancia en 4 áreas naturales protegidas de Baja California Sur.

El problema de la pesca sin permiso no es menor; de hecho, el Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura publicado recientemente por la Secretaría, reconoce la pesca ilegal como una de las principales amenazas en lo que a capturas se refiere.

Documentos en la materia publicados por el Instituto Nacional de Ecología han establecido que en el caso del Alto Golfo, principalmente en la pesquería de camarón, los pescadores ribereños pescan sin permisos y violan las disposiciones legales referentes a las artes de pesca; lo anterior continúa sucediendo porque no existe una autoridad que lo impida. Asimismo, algunos de los datos que manejan a este respecto en el Senado de la República indican que tan solo en el caso del abulón en la península de Baja California, "el sector pesquero denuncia que se extrae furtivamente más de 50% de esa especie, sin distinguir época del año o etapa reproductiva".⁶²

La pesca sin permiso, no solamente es un reflejo de la falta de inspección y vigilancia de las autoridades, sino que es también consecuencia del desconocimiento que tienen los pescadores en lo que respecta a las acciones legales e ilegales.

En la encuesta antes citada, 90% de los encuestados afirmaron que la pesca está en deterioro, y 26.6% de éstos se lo atribuyó al incremento de pescadores y equipos de pesca. Lo anterior indica que los pescadores están conscientes de la situación y 34% opinaron que las acciones necesarias para mejorar la actividad pesquera radican en el establecimiento y respeto de las vedas. Esto revela que las comunidades pesqueras conocen la causa del problema que está afectando su actividad productiva, sin embargo, no se sienten responsables ni del problema ni de la solución, pues del total de los encuestados, solo alrededor de 8% consideran que el gobierno y los pescadores son los responsables de que la pesca mejore, mientras que la mayoría considera que ésta es una tarea del gobierno.

Aun cuando los pescadores saben que la respuesta a la mejora de la pesca radica en el respeto a las vedas; lo anterior debe darse en un esfuerzo conjunto por parte de las autoridades encargadas de la inspección y vigilancia, y por el cumplimiento de las mismas por parte de los propios pescadores. Sin embargo en la encuesta ya mencionada, de una lista de 47 especies a las que se les imponen vedas, los pescadores sólo conocían en un porcentaje mayor a 10%, las vedas de 4 especies (camarón, caguama, jaiba y lisa). Más aun, se evidenció a través de la misma encuesta que la situación que ya se reconoce como desfavorable, no ha mejorado en gran medida porque, como ya se mencionó, los pescadores artesanales o ribereños (90% de los encuestados) no conocen ninguna norma pesquera, y más de 80% no conoce ninguna ley pesquera en absoluto.

⁶² Gaceta Parlamentaria de la LXI Legislatura, no. 103, año 2007.

Finalmente, estas condiciones generan un estado de actividad *de facto* por parte de pescadores que, si bien carecen de las autorizaciones necesarias para el ejercicio legal de la pesca, son legitimados por los restantes pescadores de la zona puesto que son vecinos de la región y se han consolidado en su actividad. Sin embargo, la presencia en sus aguas de pescadores procedentes de otras regiones, no es por lo general bien recibida, a pesar de que los pescadores foráneos dispongan de todos los permisos que la ley exige.

7.2.4. Corrupción en las inspecciones y falta de seguimiento legal a los infractores

En todo caso, los estudios indican que incluso cuando las actividades ilegales en materia de pesca son detectadas, las autoridades pocas veces les dan el seguimiento correspondiente.

Lo anterior ocurre, en primera instancia, por las prácticas de corrupción llevadas a cabo en las inspecciones, mismas que logran que los ilícitos descubiertos no sean denunciados a cambio del otorgamiento de algún tipo de incentivo de los pescadores a las autoridades de vigilancia. En segundo lugar, porque de acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), no hay evidencia que indique que se les dio el seguimiento adecuado a los ilícitos cometidos.

De hecho en 2007 en el estado de Baja California Sur, se registraron 362 delitos sentenciados, dentro de los cuales únicamente 6 estaban previstos en la Ley de Pesca y 6.6% en la LGEEPA; en ese mismo año, en el estado de Sonora —con una costa de 1,207.81km—, se registraron 2,987 delitos sentenciados, 0.5% de ellos previstos en la Ley de Pesca, dentro de los cuales 26.6% recibieron una condena absolutoria; por su parte, en el estado de Sinaloa —que cuenta con 5.52% del litoral del país—, sólo 2.1% de los delitos sentenciados registrados en 2007 estaban previstos en la Ley de Pesca y 1.6% en la LGEEPA; finalmente, en el año 2007 en el estado de Baja California no se registraron delitos previstos ni en la Ley de Pesca ni en la LGEEPA, por lo que se infiere que el número de éstos no fue representativo y simplemente se agruparon en la categoría de “resto de los delitos” (Ver Tablas en Anexo IV).

Al haber una mínima —o nula— repercusión negativa para el pescador infractor de la ley, a éste no le representa ningún costo continuar conduciéndose de la misma forma, sino que por el contrario, le resulta más costoso en todo caso volver a la legalidad.

Tal como lo establece la OCDE en el documento “*Making sure fish piracy doesn't pay*”,⁶³ los pescadores ilegales incurren en un gasto corriente inferior al de los pescadores legales debido a que los primeros, al evadir los gastos

⁶³ OECD (2006). “*Making sure fish piracy doesn't pay*”. Policy Brief: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/26/37/35985301.pdf>

propios de ser un pescador regularizado, no invierten en el acondicionamiento de sus pangas para cumplir con las normas de seguridad, la adquisición de artes de pesca sustentables, etcétera. Además, los pescadores que operan de manera ilegal no sólo evaden los gastos que sí efectúan los pescadores legales, sino que también incrementan su ventaja competitiva al incrementar el costo de pescar para el resto de las personas, ya que cuando existen pescadores ilegales, reducen el *stock* de peces disponibles para los pescadores legales, lo cual disminuye las ganancias de los últimos; consecuentemente el stock de peces que ya de por sí se encuentran en estado crítico, se ve diezmado y los esfuerzos por implementar acciones dirigidas a la protección de las especies se ven seriamente afectados. De esta forma, debido a que pescar ilegalmente resulta más barato, los pescadores que se conducen de esta forma encaminan sus esfuerzos a pescar en zonas cada vez más amplias, obteniendo ganancias a costa del deterioro del stock de peces, y sin incentivo para realizar dicha actividad legalmente.

La falta de un seguimiento legal adecuado a todos los infractores se le atribuye en gran medida a la descoordinación de las instituciones facultadas para realizar acciones de vigilancia, a la falta de apoyo de la SEMAR, quien es única autoridad con permiso de portar armas —por lo que brinda seguridad a los inspectores en los operativos— y sobre todo, a la sobrecarga de trabajo en los ministerios públicos de la zona, quienes rebasados por otras denuncias, demeritan la importancia de las referentes a la pesca.

Todas las deficiencias en la inspección y vigilancia antes mencionadas conforman una compleja red de fracturas que afectan directamente la biomasa de la región, sin embargo, sus implicaciones afectan otras áreas de la actividad pesquera que son fundamentales para crear soluciones sustentables.

7.2.5. Se desconoce el número real de capturas

Uno de los efectos colaterales de tan laxa vigilancia, es una investigación deficiente en la materia que deriva en el desconocimiento real de las especies capturadas. Para analizar cada pesquería, el pescador entrega un permiso de arribo, documento a través del cual éste reporta los volúmenes de pesca y especies capturados en una jornada, mismo que contiene información básica para el análisis de las pesquerías. Posterior a las capturas reportadas en dichos permisos, se realiza un análisis que permite proyectar mediante modelos estadísticos el comportamiento futuro de las capturas y el ciclo de vida de las mismas. A partir de lo anterior se establecen las temporadas de veda.⁶⁴

Sin embargo, los análisis previamente descritos evidencian que la investigación basada en avisos de arribo no contempla la innegable incidencia que la pesca ilegal tiene sobre la biomasa. El mismo Instituto Nacional de

⁶⁴ Pronatura. (2008). Ciencia y Conservación. México.

Pesca, en un documento publicado sobre la Pesquería de tiburones en el Golfo de California, explica que uno de los principales problemas existentes para contar con datos exactos sobre las capturas, radica en la actividad que desempeñan los “guateros”, mismos que definen como pescadores que “se convierten temporalmente en intermediarios en la comercialización de [las capturas producto de pesca incidental de los barcos] que compra[n] a los mismos y venden en la playa. (...) Lo anterior ha provocado un problema de registro en las Oficinas Regionales de Pesca, al mezclar los desembarques legítimos de captura con la producción comprada por los guateros (...)”.⁶⁵

Más aun, en la reunión llevada a cabo en el Centro Regional de Investigación Pesquera (CRIP) de La Paz en 2005 con representantes de diferentes Sociedades Cooperativas de Producción Pesquera (SCPP), investigadores del programa langosta del CRIP-La Paz y un representante de la subdelegación de pesca en BCS, realizada con el fin de discutir la propuesta de modificación a los periodos y zonas de veda de langosta en la costa de dicho estado, los pescadores objetaron los cambios de veda propuestos debido a que “[al dejar] de pescar en mayo (...) se verían afectados económicamente ya que no tienen otra fuente de trabajo para sus agremiados, [y] al dejar de tener presencia en los campos pesqueros los pescadores furtivos (guateros) tendrían más facilidades para la pesca ilegal, puesto que la zona quedaría sin vigilancia”.⁶⁶

7.2.6. Regulación insuficiente de puntos de arribo

Cabe mencionar que no sólo no se tiene información fehaciente sobre el número de capturas, sino que también se desconoce el número real de pescadores en el Golfo de California debido a la pesca realizada de manera ilegal, aunque se estima que el número real está compuesto por alrededor de 40 mil pescadores ribereños (con una flota aproximada de 23,400 embarcaciones menores).⁶⁷

Aun cuando, a través del Ordenamiento de la Pesca de Camarón en Sinaloa se realizó un gran esfuerzo por censar a los pescadores y a sus embarcaciones; por individualizar los permisos; por credencializarlos; por rotular las embarcaciones menores, y por colocarles un chip de radiofrecuencia,⁶⁸ lo anterior resultó ser más difícil de implementar de lo que se había previsto. De acuerdo a la información obtenida a través de las entrevistas ya mencionadas, se comentó que en reiteradas ocasiones, los pescadores con embarcaciones

⁶⁵ Inapesca. (2002). La pesca de tiburones del Golfo de California. México.

⁶⁶ Minuta de la reunión técnica-taller para revisión de la propuesta de modificación de periodos y zonas de veda de langosta en la costa sudoccidental de Baja California Sur, desarrollada en las instalaciones del Centro Regional de Investigación Pesquera de La Paz (CRIP-La Paz), el primero de marzo del 2005, y su continuación en la subdelegación de pesca el 8 de marzo del 2005.

⁶⁷ Greenpeace. (2006) “Actitud permisiva de Conapesca amenaza al Acuario del Mundo”. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/mexico/prensa/releases/actitud-permisiva-de-conapesca>

⁶⁸ Ordenamiento de la Pesca de Camarón en Sinaloa. 2009.

menores que contaban con chip, a fin de no sobrepasar las cuotas que les fueron establecidas —pero con la intención de seguir capturando lo más posible—, antes de llegar a los puertos de arribo establecidos para registrar el número total de sus capturas, descargaban en zonas no permitidas parte de la captura, y posteriormente llegaban al punto de arribo oficial y declaraban una captura menor .

7.3. Investigación científica aplicada a la pesca

La institución que centraliza la actividad investigadora en materia de pesca en México es el Instituto Nacional de Pesca. El 30 de noviembre del año 2000, mediante una reforma de la Ley de la Administración Pública Federal, se dio origen a la Secretaría, a la cual se incorporó el Instituto como órgano desconcentrado.

El principal organismo de administración de la pesca en México a nivel federal es la Conapesca, la cual, como ya se comentó, se encuentra adscrita a la Secretaría. A la Conapesca le corresponde establecer la política pesquera; para ello, se apoya en las investigaciones y la asesoría técnica ejercida por el Instituto. La principal función del Instituto consiste por lo tanto en proveer investigación científica actualizada que sirva para la generación de políticas pesqueras.⁶⁹

A nivel estatal, la Conapesca ejerce sus funciones a través de las “Oficinas de Pesca” de la Secretaría. Su asistencia científica y técnica recae en los CRIP, dependientes de Instituto.

7.3.1. Desproporción entre la carga de trabajo y los recursos de la Institución

El actual marco normativo hace responsable al Instituto de una relación verdaderamente exhaustiva de funciones, las cuales se distribuyen a lo largo de la LGPAS, del Reglamento Interior de la Sagarpa y del Reglamento de la Ley de Pesca (todavía en elaboración).

Así, el Reglamento Interior de la Sagarpa⁷⁰ ordena al Instituto, entre otras funciones, ser el órgano asesor de carácter científico y técnico de la Secretaría en las materias de su competencia; elaborar investigaciones con un enfoque integral e interdisciplinario y vinculado a los procesos naturales, económicos y sociales de la actividad pesquera; elaborar y actualizar la Carta Nacional Pesquera u ofrecer a los usuarios públicos y privados, servicios profesionales de investigación científica y tecnológica, opiniones y dictámenes técnicos y consultoría.

⁶⁹ Art. 29 LGPAS.

⁷⁰ Las funciones anteriores figuran delimitadas en los artículos 73 a 77 de la sección VII del Reglamento Interior de la Sagarpa.

Por su parte, de la LGPAS se deriva una muy larga relación de competencias del Instituto, entre las cuales destaca el dirigir la investigación en cooperación con las instituciones académicas y educativas y desarrollar tecnología en materia de pesca y acuicultura; emitir opinión de carácter técnico y científico para la administración y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas; coordinar la formulación del Programa Nacional de Investigación Científica Tecnológica en Pesca y Acuicultura, con base en las propuestas de las instituciones educativas y académicas; coordinar la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura; elaborar la Carta Nacional Pesquera, la Carta Nacional Acuícola, los ordenamientos pesqueros y los Planes de Manejo.

Además el Instituto debe brindar asesoramiento a los pescadores y acuicultores, realizar estudios técnicos, opiniones y dictámenes en las materias de su competencia; formular y ejecutar programas de adiestramiento y capacitación al sector pesquero y acuícola; difundir sus actividades y los resultados de sus investigaciones y designar observadores a bordo en las embarcaciones o en las instalaciones pesqueras o acuícolas, para fines de investigación.

Aunado a lo anterior, el reciente Anteproyecto del nuevo Reglamento de la Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables profundiza y amplía las responsabilidades que tanto el Reglamento Interno de la Sagarpa como la LGPAS otorgan al Instituto.⁷¹

Cabe resaltar que ninguna de las funciones de asistencia técnica y asesoría del Instituto tiene carácter legal vinculante, y por tanto la Secretaría a través de la Conapesca podrá tomar decisiones sobre política pesquera sin tener en cuenta sus dictámenes.

Por otra parte, ni la Red Nacional de Información ni el Programa Nacional de Investigación Científica se encuentran en funcionamiento en la actualidad, dado que su puesta en marcha depende de la promulgación del Reglamento. Sin embargo, cabe destacar que su alcance es tan amplio (pudiendo incluir a instituciones académicas y educativas, universidades y asociaciones de productores) que podría abrir la puerta a nuevos modelos de investigación científica aplicados a la pesca en México.

Cabe destacar también que el Instituto, a pesar de su considerable carga de trabajo y de las importantes funciones que la nueva LGPAS le atribuye, carece de un documento que establezca un plan de carrera del investigador especializado en pesca y acuicultura. El Instituto sí dispone de un manual de procedimientos, el cual establece los trámites de acceso al servicio profesional de carrera, así como los movimientos escalafonarios y las prestaciones correspondientes al cargo.⁷²

⁷¹ Art. 38 del Anteproyecto.

⁷² Inapesca (2007). Manual de Procedimientos del Instituto Nacional de la Pesca.

Al igual que sucede en otras instituciones de considerables dimensiones, la promulgación de un Reglamento Interno completo y orientado a la promoción de la producción investigadora de primer nivel debe ser el punto de partida para que el Instituto pueda asumir cabalmente las importantes tareas a él encomendadas.

7.3.2. Deficiencias en el proceso de generación de investigación
En las entrevistas realizadas, los representantes de las ONG con actividad en Baja California Sur, coinciden en señalar que los CRIP del Instituto funcionan de manera dispar. Existe una práctica unánime a la hora de indicar como principales problemas de funcionamiento del Instituto:

- la falta de recursos económicos y materiales;
- el limitado número de estudios de calidad;
- la ausencia de estudios que liguen aspectos biológicos con el impacto económico y social de la actividad pesquera; y
- la profundización en el empleo de nuevos métodos de ordenamiento pesquero (como por ejemplo la imposición de sistemas de cuotas); así como medidas de control que permitan efectuar una evaluación precisa sobre el stock de peces, de manera previa al establecimiento de las temporadas de captura.

Con respecto a la naturaleza del Instituto como órgano desconcentrado de la Secretaría, llama la atención que 93% del personal científico, técnico y administrativo entrevistado por personal de la FAO en 2005 percibía que el marco legal de la institución no era pertinente para que el Instituto fuese un centro de excelencia, ya que limita sus capacidades de interacción con el resto de la comunidad científica.⁷³

El personal del Instituto consultado en las entrevistas realizadas coincidió en que el desconocimiento de su labor por parte de la sociedad suponía un obstáculo para su actuación. En líneas generales, afirmaban que la colaboración del Instituto con otras instituciones académicas o investigadoras, a fin de elaborar información más detallada sobre la actividad pesquera, tenía un amplio margen para la mejora.

El Informe de la FAO de 2005 arriba citado revelaba que los académicos consultados abogaban por una mayor apertura de Instituto hacia proyectos y líneas de investigación desarrolladas mediante convenios de colaboración y formación de grupos de trabajo con instituciones académicas de ámbito nacional e internacional. Y en este mismo sentido, se dirigieron las recomendaciones del documento final del Programa Rector de la Pesca y la Acuicultura para la Región I⁷⁴ que además, extiende la necesidad de mejora

⁷³ J. Csirke, A. Gumy, J. Lleonart, J. González de la Rocha, J. C. Seijo, E. Sosa y F. J. Martínez Cordero. (2005). Evaluación para el fortalecimiento del Instituto Nacional de la Pesca de México. FAO-Sagarpa.

⁷⁴ Programa Rector de la Pesca y la Acuicultura. Región I: pacífico Norte.

tecnológica a la investigación industrial y tecnológica aplicada a la producción pesquera.

Las autoridades de Instituto no consideraban que el mismo tuviese necesidad de mayores recursos humanos o financieros para la realización de las actividades que la legislación le confía. Aun así, es razonable concluir que los medios y personal actuales resultan insuficientes si el Instituto desea convertirse en un organismo dinamizador de la actividad económica pesquera en México. A tal efecto, deberá abrir su radio de interés hacia áreas de gran relevancia para la gestión pesquera y sin embargo poco estudiadas hasta la fecha por el organismo; tales como la innovación tecnológica e industrial, la ampliación de la actividad económica hacia nuevos recursos potencialmente explotables o la innovación en materia de dinamización de mercados y comercio exterior.⁷⁵

Por otra parte, algunos entrevistados recalcan la existencia de un sistema clientelar que limita las investigaciones a una o unas pesquerías determinadas, como es el caso de la pesquería del camarón en el Golfo de California; así como una falta de coordinación entre los diferentes organismos públicos. Ello conlleva una importante pérdida de activos en el aprovechamiento de la investigación científica para la generación de políticas públicas ecológica y socialmente sustentables.

Se afirma que ejemplos de asignación de fondos específicos para la investigación como en el caso de FONMAR, continúan siendo casos aislados y, en líneas generales, la recepción de fondos procedentes del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES) se centra en la resolución de problemas inmediatos (por ejemplo, el problema del embargo atún-delfín) y no en la definición de proyectos a medio y largo plazo. De PROCOCODES se derivan otras actividades de investigación no ligadas al Instituto, sino a CONAMP. Se desconoce la existencia de algún tipo de colaboración científica entre estos organismos.

Independientemente de cual sea la efectividad de las instituciones científicas encargadas del monitoreo de la actividad pesquera, en opinión de algunas ONG sus investigaciones tendrían un efecto más bien limitado, al ser meramente auxiliares o consultivas; quedando siempre la decisión final sobre temporadas de veda o volumen de capturas a expensas de la conveniencia política del momento. Esto, evidentemente, no es una novedad. La investigación aplicada a la conformación de políticas públicas se encuentra lastrada por una serie de problemas que son denominador común de las pesquerías en todo el mundo.⁷⁶

⁷⁵ Merece la pena acercarse a algún caso de éxito en la materia como por ejemplo la creación en España del Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM).

⁷⁶Rosenberg, A. A. and K. O. MacLeod (2005). Implementing ecosystem-based approaches to management for the conservation of ecosystem services. *Marine Ecol. Prog. Ser.* 300: 270-274.

La tendencia hacia un ordenamiento puramente científico de una actividad económica tan importante como la pesca suele tropezar con importantes frenos políticos.⁷⁷ Fuentes consultadas en el Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste (CIBNOR), insistieron sobre la importancia de este problema. Bajo este punto de vista, es frecuente que las investigaciones realizadas por el Instituto se enfrenten a la incomprensión de las autoridades públicas; no acostumbradas todavía a tomar en consideración el hecho de que un ordenamiento pesquero racionalmente planificado exige el sometimiento de los intereses políticos a la realidad científica fruto de las investigaciones.

La comunidad científica recibe por parte de los generadores de políticas públicas la responsabilidad de aportar datos confiables para la gestión pesquera, en un esquema similar al siguiente:



⁷⁷ *Idem.*

En el Informe FAO de 2005 se destacaba que las “funciones del INP relacionadas con la provisión de dictámenes y opiniones técnicas para ayudar a la toma de decisiones sobre ordenamiento pesquero forman parte del mandato principal del Instituto, y se recomienda que sean reforzadas con carácter prioritario”.

Asimismo, se identificaron otras funciones sustantivas que se recomienda que sean reforzadas o establecidas, destacándose las siguientes: emisión de dictámenes y opiniones técnicas sobre la factibilidad biotecnológica, económica y social de proyectos acuícolas, monitoreo periódico de variables biológicas, económicas y sociales de pesquerías, evaluación de stocks potenciales y sujetos a explotación, evaluación de impactos biológicos, económicos y sociales de estrategias alternativas de ordenación pesquera, desarrollo y adaptación de tecnologías de captura y de procesamiento y transferencia de paquetes biotecnológicos de producción acuícola”. En resumen, las recomendaciones se extendían a prácticamente todos los ámbitos de actuación del Instituto.

En gran medida, los datos que arrojaron las entrevistas realizadas indican que uno de los principales problemas a los que se enfrenta la investigación científica aplicada a la definición de políticas sustentables en el medio marino, es la falta de estudios de campo adecuados y completos, que arrojen datos más confiables sobre el estado de salud de la biomasa.

7.3.3. Escasez de recursos humanos

A lo largo de las entrevistas realizadas, los expertos coincidieron en destacar la actuación dispar y en muchos sentidos deficiente de los CRIP. La vocación de publicidad que la LGPAS impone a los estudios del Instituto contrasta con la opacidad que los actores observan sobre sus actuaciones. La descripción que los CRIP hacen sobre su proceso de toma de muestras, arroja a primera vista algunos rasgos cuestionables,⁷⁸ tales como el hecho de que la misma se haga en su totalidad desde tierra firme.

Los CRIP se auxilian también de los datos estadísticos del Instituto (que sólo reflejan datos de embarcaciones registradas y de unidades de esfuerzo con concesión o permiso) lo cual hace pensar que no existen estudios sobre la presión que la pesca ilegal ejerce sobre la biomasa ni, por lo tanto, se toma en consideración dicho impacto a la hora de determinar hasta qué punto se puede explotar una determinada pesquería.

Si bien los 13 CRIP cuentan con investigadores experimentados, las estrecheces de los presupuestos para investigación han llevado a consecutivas reducciones de personal, el cual no se ha visto suplido por un incremento de la colaboración científica con las instituciones académicas. Por otra parte y a

⁷⁸ Inapesca (2008). Dirección General de Investigación Pesquera en el Pacífico Norte. Resultados del análisis de las poblaciones de camarón del litoral del Pacífico para implementar la veda durante el 2008. Instituto Nacional de Pesca. 2008.

pesar de los cambios legislativos, la investigación en pesca y acuicultura es financiada en su totalidad con fondos federales, algo que desincentiva la capacidad investigadora al cerrar la posibilidad de recibir financiación por otros cauces.⁷⁹

Según datos de un análisis de evaluación del clima organizacional elaborado por orden de la Secretaría,⁸⁰ a fecha diciembre de 2007 solamente 35% de los trabajadores del Instituto eran licenciados universitarios; 50.28% del personal contaba con más de 46 años de edad; 33% afirmó no recibir ninguna capacitación para el desempeño de su trabajo; 46% del personal no conocía la misión, la visión y los valores de la organización; 50% del personal reconocía no recibir a tiempo el material necesario para hacer su trabajo; 67% percibía una casi total ausencia de comunicación interna dentro de la institución. Cerca de la mitad de los trabajadores afirmaba no tener suficiente conocimiento sobre el fin último de los trabajos del Instituto; 45% del personal opinaba que el plan de carrera no era adecuado para la mejora de la calidad del trabajo. En líneas generales, el personal desconocía los lineamientos de movilidad y promoción interna.

Por otra parte, las fuentes del Instituto consultadas, incidieron sobre el hecho de que gran parte de la labor diaria de los investigadores del Instituto es una labor de mediación y diálogo con los pescadores de la región y sus representantes. El establecimiento de las temporadas de veda, los límites máximos anuales de captura o las áreas y especies que deben ser objeto de investigación son en muchas ocasiones el fruto de intensas negociaciones, en las cuales los investigadores del Instituto, como representantes visibles de la administración federal, juegan un papel fundamental. Sin embargo, no existen en el Instituto licenciados y doctores del ámbito de las ciencias sociales; investigadores que podrían aportar diferentes soluciones y perspectivas enriquecedoras para el más efectivo cumplimiento de las funciones encomendadas.

A modo anecdótico, no se puede dejar de hacer referencia al estado de los recientes ganadores del concurso-oposición sobre plazas para investigadores y técnicos de investigación del Instituto en el año 2009, cuya asignación de cargos ha sido retenida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se encuentra pendiente de autorización de forma indefinida.

Conviene tener en cuenta que según establece el Reglamento Interior de la Secretaría,⁸¹ a la Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola le corresponde la labor de "analizar el comportamiento de las pesquerías y establecer las tallas o pesos mínimos de las especies, la asignación de

⁷⁹ FAO. (2010) Perfiles sobre la pesca y la acuicultura por países: México. Disponible en: http://www.fao.org/fishery/countrysector/FI-CP_MX/es

⁸⁰ Evaluación y estudio del clima organizacional y la elaboración de un diagnóstico correspondiente a recursos humanos. Proyecto INP-CS-AD/090/07. Sagarpa /Campos Farfán & Asociados. Diciembre de 2007.

⁸¹ Art. 39. Fracción IV. Reglamento Interior de la Sagarpa.

volúmenes y cuotas de captura y las zonas de explotación, considerando la información que le proporcione el Instituto Nacional de la Pesca". Por tanto, la investigación desarrollada por el Instituto es un elemento fundamental en la definición de la estrategia pesquera nacional. También sirve a los efectos de "proponer el establecimiento de épocas y zonas de veda".⁸²

7.3.4. Múltiples entidades investigadoras con bajo nivel de comunicación entre ellas

Llama la atención la notable cantidad de organismos especializados de información agrícola y pesquera que existen en el país. Entre ellos, los relacionados con la producción de material científico destinado a la sustentabilidad de la actividad pesquera son:

- A. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), organismo desconcentrado de la Secretaría. El SIAP se encarga de establecer las normas, lineamientos y políticas en materia de información, integración y difusión de la estadística e información geográfica del sector agroalimentario y pesquero.⁸³ En esta labor, se integra con el:
- B. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS). Este sistema elabora un anuario en el que cruza los datos del Registro Nacional con los avisos de arribo y otra información recibida de diferentes instancias.⁸⁴ No parece que en su actuación realice por sí mismo capturas de datos. El último informe publicado al que se ha podido tener acceso es el de 2005. A este respecto, cabe destacar que la cifra total de embarcaciones ribereñas que se refleja en el Registro Nacional apenas ha variado desde el año 1997, un dato que no parece corresponder con el dinamismo y variabilidad que caracterizan al sector. Su página web de acceso libre no se actualiza desde octubre de 2006.⁸⁵
- C. Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS). Hay una en cada estado y su función radica en actualizar los datos científicos relacionados con la evolución del desarrollo sustentable de los medios naturales (marítimo, litoral y terrestre). Ofrece información sobre el monto total de ayudas concedidas en cada estado, pero ningún análisis de los efectos positivos o negativos de esas ayudas. Sirva a modo de ejemplo el OEIDRUS de Baja California Sur, que ofrece estadística pesquera aunque no actualizada (sólo hasta 2003).

⁸² Art. 39. Fracción VII. Reglamento Interior de la Sagarpa.

⁸³ Art. 4, inciso g. Reglas de Operación de la Sagarpa.

⁸⁴ Arts. 135 a 138. Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

⁸⁵ Sitio oficial de SNIDRUS. Disponible en: <http://snidrus.inegi.gob.mx/>

Existen otras instituciones investigadoras en México, las cuales están encargadas en concreto de analizar las consecuencias y el impacto de los subsidios y demás ayudas económicas a los actores del sector agrícola y pesquero. Entre ellos se encuentran:

- D. Delegaciones Estatales de la Secretaría, las cuales se encargan de hacer muestreos de la aplicabilidad de las normas federales y evaluación del impacto de las políticas públicas.⁸⁶ Deberían por tanto servir como instancia de seguimiento y análisis de los efectos de las ayudas públicas y así, por ejemplo, tomar datos que permitan comprobar que, en efecto, con la sustitución de motores han disminuido los vertidos de combustible al mar.
- E. Unidades Técnicas Operativas Estatales (UTOE): hay una por estado, y constituyen la instancia de apoyo integral para la atención de los programas de desarrollo rural, que sustituye a las vocalías ejecutivas constituidas para cada uno de los programas, y que busca simplificar la operación y conseguir sinergias entre los programas.⁸⁷
- F. Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER). Es la instancia de apoyo para supervisar y evaluar que los servicios profesionales que se otorgan en el marco del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) se realicen con criterios de calidad. El CECADER tiene cobertura nacional a través de seis coordinaciones estatales a cargo de instituciones de educación (universidades) y 26 oficinas estatales.

Ejemplos de colaboración científica del Instituto con otras instituciones son las existentes con el Instituto de Ciencias del Mar de la UNAM, el CIBNOR, y el CICIMAR (dependiente del Instituto Politécnico Nacional), estos dos últimos en Baja California Sur.

En todos los casos consultados, tanto los representantes de ONG como los técnicos del Instituto y del CIBNOR coincidieron en que el aumento de la colaboración interinstitucional entre las dependencias de investigación es un elemento muy necesario, y de un seguro impacto positivo sobre el conocimiento de las condiciones de la pesca mexicana.

⁸⁶ Reglas de Operación de la Sagarpa.

⁸⁷ Reglas de Operación de la Sagarpa.

7.3.5. Deficiencias en la infraestructura como un límite a la investigación científica aplicada a la pesca

La problemática relacionada con la infraestructura debe ser abordada desde un doble punto de vista:

Infraestructura pesquera

La inversión en nuevas infraestructuras pesqueras mejora la gestión económica de la pesca, además de abaratar costes y reducir tiempos. Pero además, puede convertirse en un arma poderosa tanto para el ordenamiento del sector pesquero como para la captura de datos útiles para la investigación científica. Este factor se sustenta tanto en las opiniones de las entrevistas realizadas, como en las recomendaciones de la OCDE y del Programa Rector. De la gran mayoría de los puntos de arribo en la costa del Golfo, solamente los puertos de Guaymas y Mazatlán disponen de una infraestructura pesquera adecuada. La falta de puntos concretos de desembarco, permanentes y bien gestionados, favorecen la distribución irregular del producto de la pesca, especialmente en el caso de la pesca ribereña, que cuenta con enormes facilidades para efectuar sus actividades de descarga.

Por otra parte, el empleo de la tecnología aplicada a la gestión pesquera se encuentra todavía en una fase embrionaria, constituyendo por tanto un campo con grandes posibilidades de mejora. El empleo de sistemas de información geográfica auxiliado por cartografía satelital se muestra como uno de los más eficaces instrumentos para la obtención de datos fiables. Cabe destacar a este respecto el monitoreo satelital VMS (hoy sólo en el Golfo de California, y para embarcaciones de altura). La NOM-062-PESC-2005 para la utilización del sistema satelital de monitoreo de embarcaciones pesqueras establece su uso obligatorio solamente para embarcaciones de más de 10 metros de eslora. Desafortunadamente, esto deja fuera de registro a todas las embarcaciones definidas como "ribereñas", cuyo registro resulta fundamental para la definición de políticas de sustentabilidad.

Medios materiales del Instituto

El Instituto necesita contar con más y mejores medios materiales para el cabal desempeño de sus actividades. A este respecto, la coincidencia es total en las entrevistas realizadas; en las recomendaciones de la FAO y también en las impresiones de los investigadores del Instituto registradas en las encuestas a las que se ha tenido acceso. En concreto, una de las recomendaciones finales del Informe FAO de 2005 citado anteriormente solicitaba conceder al Instituto "un presupuesto propio y suficiente para realizar eficazmente la evaluación periódica de recursos y pesquerías". Poco antes, el documento afirmaba que la "infraestructura y los equipos de la mayoría de los laboratorios se encuentran en condiciones deficientes u obsoletas, y es

urgente la inversión para modernización y presupuesto para mantenimiento". Finalmente, llegaba a la conclusión de que el presupuesto de los CRIP es "insuficiente para asegurar el mantenimiento y operación de los mismos".

En fechas recientes, la preocupación por la necesidad de dotar al Instituto de los medios necesarios para el ejercicio de las funciones a él encomendadas, se ha reflejado también en la clase política. Entre las proposiciones del Senado de la República presentadas en la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en el mes de marzo de 2009, se recomendaba a la Secretaría emitir "un programa de reorganización y fortalecimiento del Instituto Nacional de la Pesca", y le exhortaba a informar sobre las razones "por las cuales el INAPESCA no ha cumplido diversas obligaciones establecidas en la LGPAS General de Pesca y Acuicultura Sustentables, principalmente las que se refieren a la expedición de los planes de manejo de las diversas pesquerías del país".

7.4. Sistema de otorgamiento de concesiones y permisos

7.4.1. Complejidad administrativa para tramitar permisos o concesiones

Con el propósito de contar con una visión más clara para poder evaluar las disposiciones jurídicas relacionadas al otorgamiento de concesiones y permisos en materia pesquera, se realizó un análisis descriptivo de las diversas etapas para el otorgamiento de concesiones y/o permisos. (Ver Anexo V).

Para la solicitud de una concesión o permiso, el pescador deberá identificar dónde iniciará el trámite, determinar si se trata de: concesiones,⁸⁸ permisos,⁸⁹ prórroga⁹⁰ o sustitución,⁹¹ y deberá presentar una solicitud por escrito ya sea para concesión o permiso en donde indique los siguientes aspectos:

Para la solicitud de una concesión de pesca comercial:⁹²

1. Nombre de la especie(s) que pretenda(n) capturarse.
2. Nombre y características de la embarcación, equipos y artes de pesca.
3. Zona de pesca y sitios de desembarque.
4. El nombre y ubicación de los bancos o campos que desean explotarse.
5. En la pesca de especies sésiles, delimitar mediante coordenadas geográficas la poligonal de la zona que se pretende en concesión.
6. Duración de la concesión.

⁸⁸ Art. 40. LGPAS.

⁸⁹ Art. 41. LGPAS.

⁹⁰ Art. 49. LGPAS.

⁹¹ Art. 37. RLP.

⁹² Art. 42. RLP.

7. Certificado de matrícula y bandera mexicana.
8. Estudio técnico y económico, el cual deberá contener:
 - Técnicas y métodos de captura.
 - Infraestructura de manejo, conservación e industrialización de las capturas.
 - Monto de la inversión y análisis financiero del proyecto y empleos a generar.
9. Programa de operación y producción.
10. Nombre, denominación o razón social del solicitante.
11. Nombre y características de la embarcación, equipos y artes de pesca.
12. Nombre de la especie(s) que pretenda(n) capturarse.
13. Delimitar el área de operación donde se llevarán a cabo los trabajos.

Para la solicitud de un permiso de pesca comercial, los requisitos son los mismos que para la solicitud de una concesión, con dos importantes diferencias:

- Se puede solicitar para cualquiera de las pesquerías que se señalan en la Carta Nacional Pesquera.
- No se exige la presentación de un estudio técnico y económico.

Es necesario precisar que los permisos se otorgan por Unidad de Esfuerzo Pesquero. Es éste un concepto de administración pesquera que, en la carta, es muy variable. En función de las características propias de cada pesquería, las "Unidades de Esfuerzo" se definen de manera diferente. Así, para la pesquería del camarón, se traduce en una diferenciación de embarcaciones por razón de su tamaño; a saber, embarcaciones mayores, de más de diez toneladas de registro bruto; y aquellas embarcaciones consideradas menores; de motor fueraborda que no rebase los 55HP; sin embargo; para las macroalgas son embarcaciones pequeñas de tres tripulantes incluido un buzo. Todos los peces de escama se integran en la Carta bajo una misma pesquería, en la cual las unidades de esfuerzo pesquero se dividen también por razón del tamaño de la embarcación.

La complejidad que conlleva el trámite de los procesos mencionados y el desconocimiento de los trámites se convierten en incentivos para la ilegalidad. La falta de consecuencias legales para aquellos que faenan sin contar con los permisos o concesiones necesarios, acentúan el problema. Además, la falta de una información simple y actualizada por parte de las autoridades públicas sobre los trámites necesarios para la obtención de permisos lleva a que muchos pescadores incluso desconozcan la necesidad de recabar el mismo para ejercer su actividad.

De acuerdo con la información recabada en las entrevistas realizadas, la escasez de oficinas para la realización de trámites administrativos prácticamente imposibilita la solicitud de permisos a los pescadores oriundos

de las regiones más aisladas. Estos serios condicionantes entorpecen el deseo por practicar legalmente la pesca, y ponen en relieve lo costoso que resulta ser un pescador legal.

Sin embargo, en contra de lo que pudiera pensarse, este hecho no tiene que ver necesariamente con la existencia de una llamada “cultura de ilegalidad” entre las comunidades pesqueras. A modo ilustrativo, cabe destacar que en respuesta a la consulta realizada por el CEA a pescadores en el año 2008 antes citada, cerca de 70% de los encuestados consideraba fácil tanto cumplir con las normas pesqueras como ser un pescador responsable. Sin embargo, 66.3% de los pescadores consultados consideraba que era difícil obtener los permisos y concesiones.

Por otra parte, el resultado de las encuestas realizadas por el CEA en 2008 reflejó un alarmante desconocimiento de la legislación pesquera por parte de los propios pescadores. Destaca el desconocimiento de las vedas; entre las cuales la más conocida era la del camarón, aunque solamente por un 30% de los encuestados. Además, 80% de los pescadores encuestados afirmó no conocer ninguna norma sobre materia pesquera.⁹³ Las iniciativas de difusión y conocimiento de la legislación en materia de pesca han surgido, al menos en los últimos tiempos, de parte de los ONG. En el mismo sentido se sitúan las recomendaciones del Programa Rector de la Pesca y la Acuicultura.⁹⁴

7.4.2. Control deficiente en el otorgamiento de permisos por la duplicidad de funciones

En junio de 2001 se promulgó el decreto en virtud del cual se crea como órgano desconcentrado de la Secretaría a la Conapesca, teniendo dentro de sus facultades la regulación del aprovechamiento de los recursos pesqueros, así como su administración y la inspección y vigilancia de los mismos. De esta forma, la Conapesca se convierte en juez y parte en lo referente a la pesca comercial, pues por un lado es el órgano encargado de otorgar permisos y concesiones y, por el otro, es también el órgano responsable de verificar su cumplimiento.

Además, y de acuerdo con el artículo 15, fracción XXI del Reglamento Interior de la Sagarpa, la Coordinación General Jurídica es la entidad encargada de emitir los lineamientos mediante los cuales la Conapesca otorgará permisos y concesiones. Sin embargo, dichos lineamientos también facultan a los delegados de la Secretaría en las entidades federativas (a través de sus oficinas regionales) para otorgarlos.

Lo anteriormente descrito refleja un panorama de escaso control, en especial sobre los permisos de pesca comercial que se han otorgado, lo cual distorsiona la capacidad de planeación y control que a través de los mismos

⁹³ Distribución y evaluación de dos historietas en campamentos y comunidades pesqueras del Golfo de California. Conciencia y Educación Ambiental, A.C. Abril 2008.

⁹⁴ Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura. Resumen ejecutivo.

podiera ejercerse, a fin de controlar la sobreexplotación pesquera de una región. La existencia de una concesión sobre una determinada zona marítima o coordenadas no actúa *a priori* como un impedimento para la expedición de un permiso de pesca en el mismo lugar.

A través del sitio oficial de la Conapesca, es posible acceder a información relativa a los índices de concesiones y permisos otorgados. La información disponible se divide en dos secciones: la primera, contiene la referente a los permisos, concesiones y autorizaciones tramitados ante la Conapesca y la segunda sección incluye los permisos y autorizaciones otorgados por las diferentes Delegaciones de la Secretaría en el país, los cuales están agrupados por entidad federativa. Sin embargo, estos datos no permiten conocer en una fecha concreta, el número exacto de concesiones y/o permisos que se encuentran vigentes sobre una determinada pesquería.

La necesidad de elaborar un auténtico censo pesquero actualizado de todos los permisos y concesiones en activo es una demanda bastante habitual entre las organizaciones de la sociedad civil consultadas, así como una de las recomendaciones del Programa Rector de la Pesca y Acuicultura. Consecuentemente, la información actualmente disponible sobre los permisos y concesiones en vigor quizá no sea la más adecuada.

Conclusiones

El presente estudio ha permitido establecer un mapa general de los principales obstáculos que debe superar, en la actualidad, cualquier iniciativa encaminada a promover el desarrollo sustentable de la actividad pesquera en el Golfo de California. La revisión efectuada permite localizar determinados puntos de atención, cuyo origen se puede encontrar en actividades de gestión pública que aunque sean bien intencionadas, resultan ser deficientemente aplicadas. Pero la observación y contraste de los datos recibidos permite afirmar que los problemas que afectan a la actividad pesquera tienen en la mayoría de los casos orígenes muy diversos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece para los sectores agropecuario y pesquero las prioridades de mejoramiento de la productividad y los volúmenes de exportación de los productos del mar y el incremento a un mismo tiempo de los ingresos y la calidad de vida de las comunidades costeras, sin perder de vista la necesidad de conservación de la biomasa para aprovechamiento y disfrute de las generaciones futuras.⁹⁵ Más aun, el Plan incluye como un fundamento de la política pública el concepto de desarrollo humano sustentable, tal y como se recoge en el Informe Sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el año 1994.⁹⁶ Este informe acuñó también un nuevo concepto, el de “seguridad humana”. Este concepto lleva a coordinar los grandes objetivos de política pública mexicana en cuestiones hasta la fecha tan diversas como la política económica, la gestión de los recursos naturales, la conservación de la naturaleza y la seguridad pública.⁹⁷

A este planteamiento, la LGPAS responde estableciendo un modelo de gestión pesquera que, entre otros objetivos, busca el manejo integral y el “aprovechamiento sustentable de la pesca y la acuicultura, considerando los aspectos sociales, tecnológicos, productivos, biológicos y ambientales”.⁹⁸ Para ello, como hemos visto, la investigación tecnológica y científica es situada en la base del procedimiento de toma de decisiones; la producción se plantea desde un punto de vista de colaboración con la sociedad civil y los productores, y los sistemas de vigilancia y acción para el cumplimiento de la ley se marcan un objetivo de coordinación entre las diversas instituciones implicadas.

⁹⁵ Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Sección 2.7 Sector Rural.

⁹⁶ El concepto de desarrollo sustentable se deriva de la definición aportada por la Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Bundtland) en 1987, según la cual significa “Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”.

⁹⁷ Para una comprensión más detallada del concepto de “seguridad humana” nos remitimos al capítulo II del citado Informe Sobre Desarrollo Humano de 1994.

⁹⁸ Art. 2.

Sin embargo, como se ha resaltado más arriba, la realidad de la gestión actual en el Golfo de California demuestra que, al menos en esta importante región productora, las instituciones encargadas de ejercer la vigilancia enfrentan importantes deficiencias tanto en su actuación como en sus capacidades de coordinación; la investigación científica recibe un apoyo económico que no se corresponde con sus responsabilidades y los mecanismos de participación ciudadana que la LGPAS prevé avanzan lentamente en su puesta en funcionamiento.

La falta de organización del sector, es una consecuencia clara de la falta de adaptación de la legislación aplicable a la materia. Se han detectado deficiencias en las normas que regulan la actividad de inspección y vigilancia, las que rigen la investigación científica aplicada a la pesca, las que están diseñadas para permitir a los ciudadanos el acceso a la pesca como actividad comercial y las que permiten a las comunidades de pescadores estar al corriente de sus obligaciones legales.

Existe un amplio campo para la mejora en las condiciones de vida de las comunidades de pescadores, y este objetivo puede ser alcanzado mediante medidas concretas de capacitación. El actual estado de la poca o nula organización de las comunidades de pescadores, repercute en cuestiones tales como la falta de dignificación de su trabajo y los bajos beneficios obtenidos por la venta del producto. Sin infraestructuras modernas para la distribución de bienes, y sin apoyos firmes para la promoción y comercialización de la producción pesquera mexicana en los mercados nacional y extranjero, la competitividad es baja y se ve amenazada por la importación de productos foráneos. Claramente, el sector productivo pierde oportunidades.

La investigación científica, además de contar con un marco regulatorio mejorable, carece de la infraestructura y de los recursos humanos suficientes para el desarrollo de sus funciones. La escasa capacitación que se oferta al personal investigador priva al sector pesquero mexicano de importantes avances científicos que ya se encuentran disponibles en otros países, por ejemplo en el ámbito de la OCDE. La principal institución encargada de la investigación pesquera es un gran desconocido para la sociedad, que vive ajena al valor añadido que sus investigaciones suponen para la promoción del país. Vive también, salvo excepciones, realizando su labor de espaldas a otras instituciones científicas nacionales. Esta falta de comunicación entre académicos y científicos nacionales debe ser afrontada con prontitud, para evitar en la medida de lo posible, duplicidad de investigaciones sobre los mismos temas. Tener que inventar tres veces la misma rueda, solamente repercutirá en plazos más largos para la recuperación de las pesquerías y menos productividad para el sector.

La inspección en la actividad pesquera, además de necesitar una mejora regulatoria, se encuentra lastrada por esquemas de actuación tradicionalmente basados en la mera simulación de vigilancia; elemento que

favorece el incumplimiento de normas tan fundamentales como el respeto a las vedas y exaspera particularmente a los pescadores. No se deben menospreciar los valiosos ejemplos de vigilancia comunitaria, que parecen ser modelos eficientes de control sobre los infractores. La repetición de estas experiencias en cada vez más y más grandes pesquerías deberá asentarse sobre la base de avances en las medidas de organización de las comunidades pesqueras.

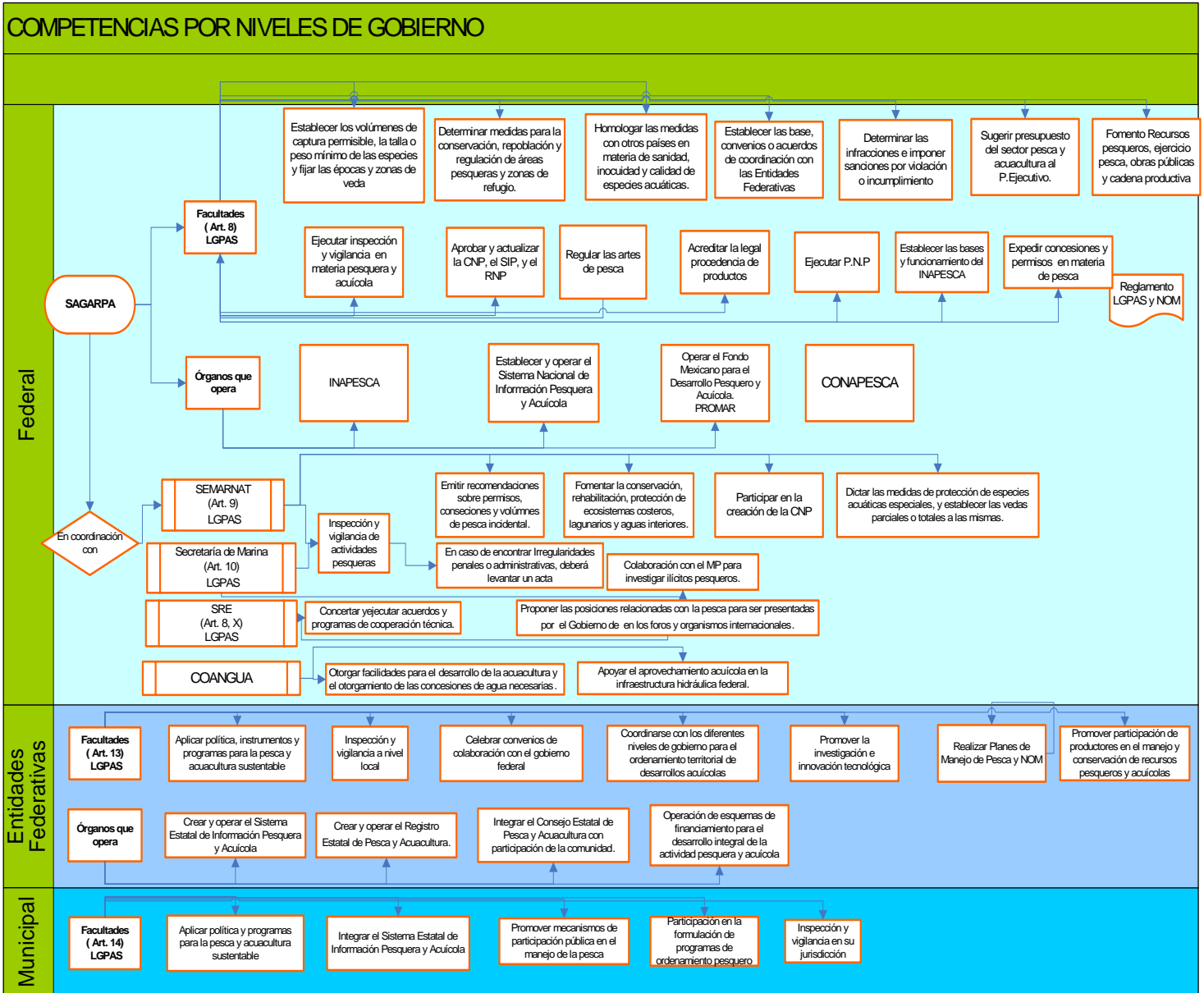
Por último, la convivencia entre titulares de concesiones y permisionarios se revela como otro de los factores que dificultan la organización del sector. Unos y otros se sienten en desventaja, por diferentes razones, y se denuncia la arbitrariedad de las autoridades públicas a la hora del otorgamiento tanto de concesiones como de permisos. La falta de mecanismos claros, la duplicidad de funciones en esta materia y el distanciamiento entre las comunidades de pescadores y los centros de decisión son problemas fundamentales que deben ser atajados con medidas sencillas y eficientes.

A este respecto, es posible apuntar una serie de recomendaciones, tales como:

- La reestructuración institucional y competencial de los organismos encargados de la inspección de la actividad de los pescadores.
- El establecimiento de auténticos mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión pesquera, que se extiendan tanto a propuestas de gestión alternativa basadas en la práctica como a la rendición de cuentas de las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes.
- La separación de dos competencias fundamentales para el dinamismo de la actividad pesquera como son, por un lado, el otorgamiento de concesiones y permisos para el ejercicio de la pesca y, por otro, las funciones de vigilancia en el mar y en los puntos de arribo.
- La concesión de un nuevo régimen legal e institucional modernizado al Instituto Nacional de la Pesca, que le permita ejercer con eficacia las importantes funciones que la LGPAS le encomienda; con un presupuesto ajustado a sus obligaciones y un régimen de independencia institucional que le permita emitir sus recomendaciones libre de presiones políticas.

Éstas y otras propuestas se exponen con más detalle en la publicación complementaria a ésta, denominada "La conservación en el acuario del mundo: instrumentos de política pesquera".

Anexo I



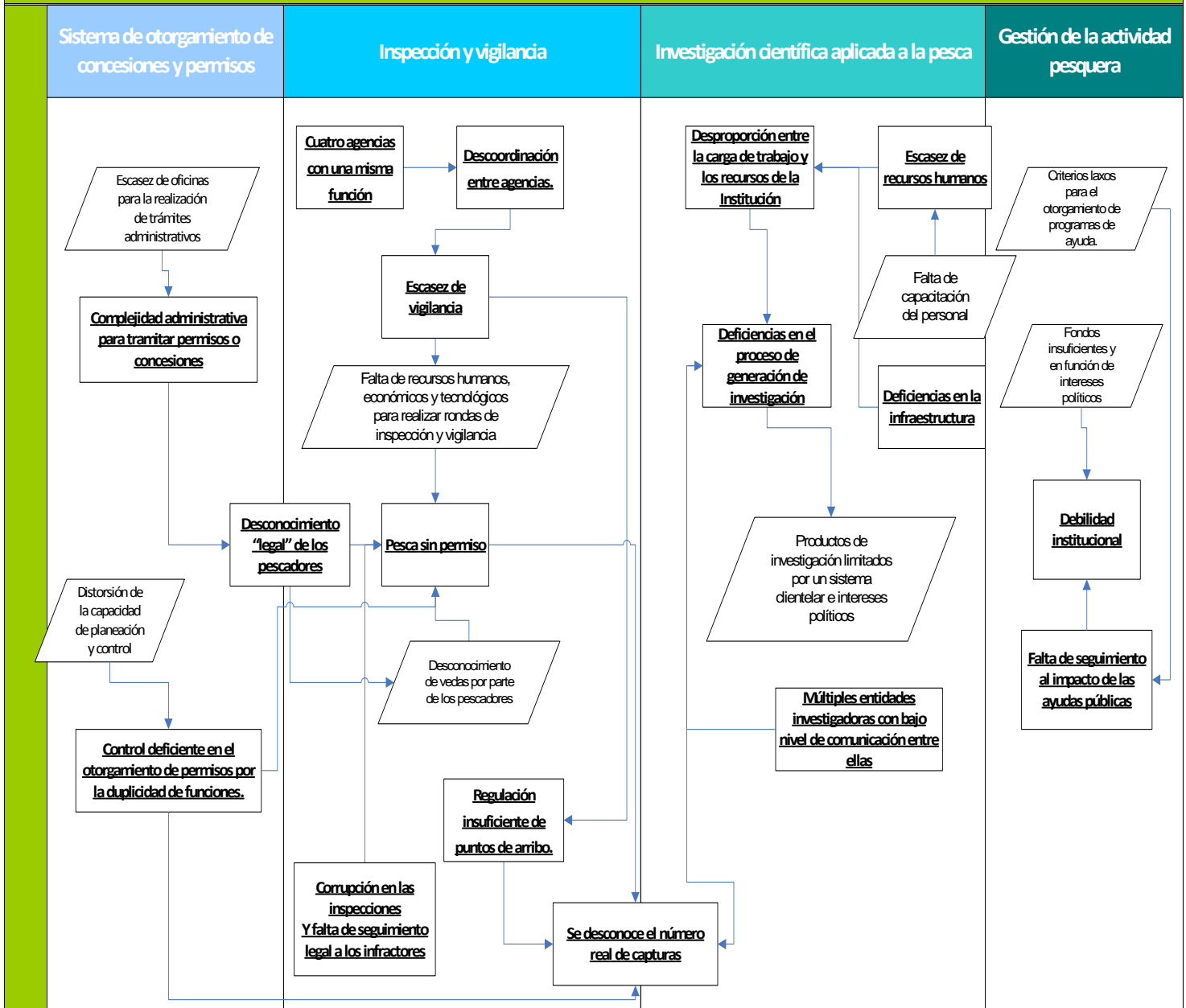
Anexo II

CADENA DE COMPETENCIAS EN LA LEY DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES

Facultades	Federación (SAGARPA) Art. 8	Entidades Federales Art. 12	Municipios Art. 14
FOMENTO DE INFRAESTRUCTURA	Aprovechamiento de recursos pesqueros (Fracción I), Inversión en obras públicas (Fracción XXXIV), Fortalecimiento de la cadena productiva (Fracción XIII)	Construcción y mejora de embarcaciones. Creación de esquemas de financiamiento y promoción de la actividad pesquera (Fracción VIII)	Diseño de Programas pesqueros a nivel municipal en coordinación con los planes estatales y nacionales (Fracción I)
POLÍTICAS DE PESCA	Creación y ejecución de la Política Nacional de Pesca (Fracción II)	Creación y ejecución de Política Estatal de Pesca (Fracción I)	
SISTEMA DE INFORMACIÓN PESQUERA Y REGISTRO NACIONAL DE PESCA	Operación y actualización periódica. (Fracción XXX)	Creación y monitoreo a nivel estatal, en coordinación con los sistemas a nivel federal (Fracción VI y VII)	Participación en los Sistemas de Información y Registro a nivel Estatal (Fracción II)
INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	Proponer, coordinar y ejecutar la política general de inspección y vigilancia (Fracción XXII)	Formular y ejercer la política local de inspección y vigilancia pesquera (Fracción II)	Participación en en la inspección y vigilancia en su jurisdicción (Fracción VIII)
INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA DEL SECTOR PESQUERO Y ACUACULTURA NACIONAL	Coordinación a través del INAPESCA (Fracción XXIX)	Promover la investigación aplicada y la innovación tecnológica de la pesca y acuicultura (Fracción X)	
COORDINACIÓN ENTRE DEPENDENCIAS	Establecer las bases de coordinación (Fracción XXXI) y celebrar convenios de colaboración (Fracción XXXII)	Celebrar convenios con el gobierno federal en materia de pesca (Fracción III)	
CONSEJO NACIONAL DE PESCA Y ACUACULTURA	Promover la participación activa de las comunidades y los productores en la administración y manejo de los recursos pesqueros (Fracción XXXV)	Integrar el Consejo Estatal de Pesca (Fracción V)	Promover mecanismos de participación pública en el manejo y conservación de recursos pesqueros (Fracción III)
ORDENAMIENTO TERRITORIAL		Coordinarse con la federación, sus municipios y otras Entidades Federativas para el ordenamiento territorial de los desarrollos acuícolas (Fracción XIII)	Participación en la formulación de los programas de ordenamiento pesquero y acuícola (Fracción V)

Anexo III

PROBLEMAS CONCRETOS DE LA PESCA EN EL GOLFO DE CALIFORNIA



Anexo IV

ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

Delitos materia de la consignación de los presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero federal por principales delitos según situación jurídica del presunto 2007						Cuadro 8.18
Delito	Total	Auto de formal prisión	Auto de sujeción a proceso	Auto de libertad por falta de elementos para procesar	Extinción de la acción penal	
Total	412	357	0	55	0	
En materia de narcóticos	278	236	0	42	0	
Previsto en la Ley Federal de Armas de Fuego	77	71	0	6	0	
Previsto en la Ley de Equilibrio Ecológico	16	16	0	0	0	
Previsto en la Ley de Vías de Comunicación	9	6	0	3	0	
Asociación delictuosa	8	8	0	0	0	
Previsto en la Ley de Pesca	6	5	0	1	0	
Daño en las cosas	4	4	0	0	0	
Previsto en el Código Fiscal	4	4	0	0	0	
Falsificación de moneda	3	2	0	1	0	
Resto de los delitos	7	5	0	2	0	

Nota: La información está referida a la entidad federativa de ocurrencia del delito.
Fuente: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección General Adjunta de Integración e Inventarios Estadísticos.

ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE SONORA

Delitos materia de la sentencia de los sentenciados registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero federal por principales delitos según tipo de sentencia 2007			Cuadro 8.18
Delito	Total	Condenatoria	Absolutoria
Total	2 987	2 603	384
En materia de narcóticos	2 004	1 712	292
Previsto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	650	616	34
Previsto en el Código Fiscal	106	80	26
Previsto en la Ley General de Población	93	85	8
Previsto en la Ley de Pesca	15	11	4
Robo	15	15	0
Cohecho	13	10	3
Previsto en la Ley de Equilibrio Ecológico	13	10	3
Previsto en la Ley de Vías de Comunicación	10	10	0
Resto de los delitos	68	54	14

Nota: La información está referida a la entidad federativa de ocurrencia del delito.
Fuente: **INEGI**. Dirección General de Estadística; Dirección General Adjunta de Integración e Inventarios Estadísticos.

ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE SINALOA

Delitos materia de la sentencia de los sentenciados registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero federal por principales delitos según tipo de sentencia 2007			Cuadro 8.19
Delito	Total	Condenatoria	Absolutoria
Total	2 118	1 961	157
En materia de narcóticos	1 250	1 136	114
Previsto en la ley federal de armas de fuego	711	683	28
Previsto en la ley de pesca	45	45	0
Previsto en la ley de equilibrio ecológico	36	32	4
Previsto en la ley de vías de comunicación	23	23	0
Robo	17	15	2
Previsto en el código fiscal	14	10	4
Evasión de presos	11	11	0
Previsto en la ley general de población	11	6	5
Resto de los delitos	93	80	13

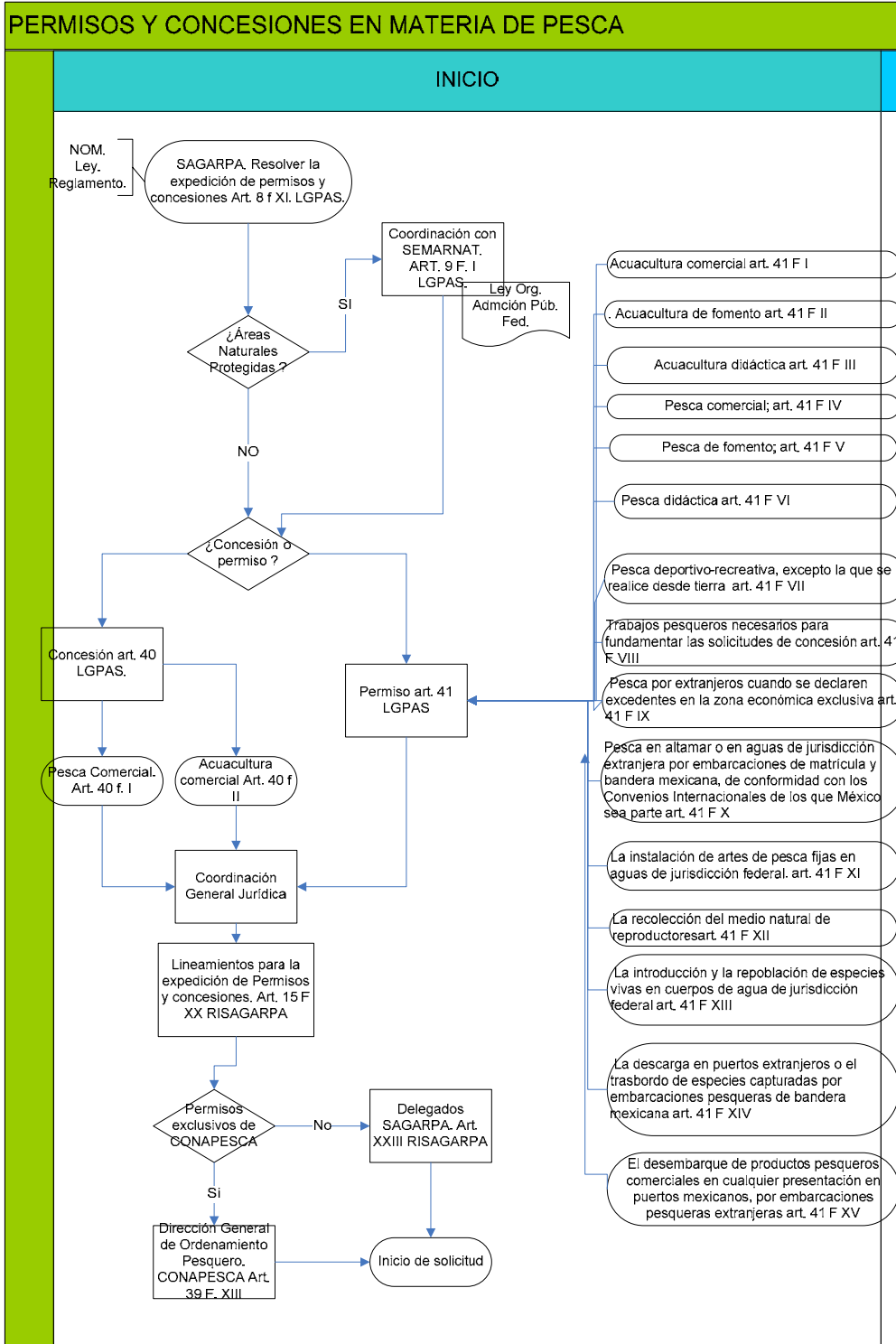
Nota: La información está referida a la entidad federativa de ocurrencia del delito.
Fuente: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección General Adjunta de Integración e Inventarios Estadísticos.

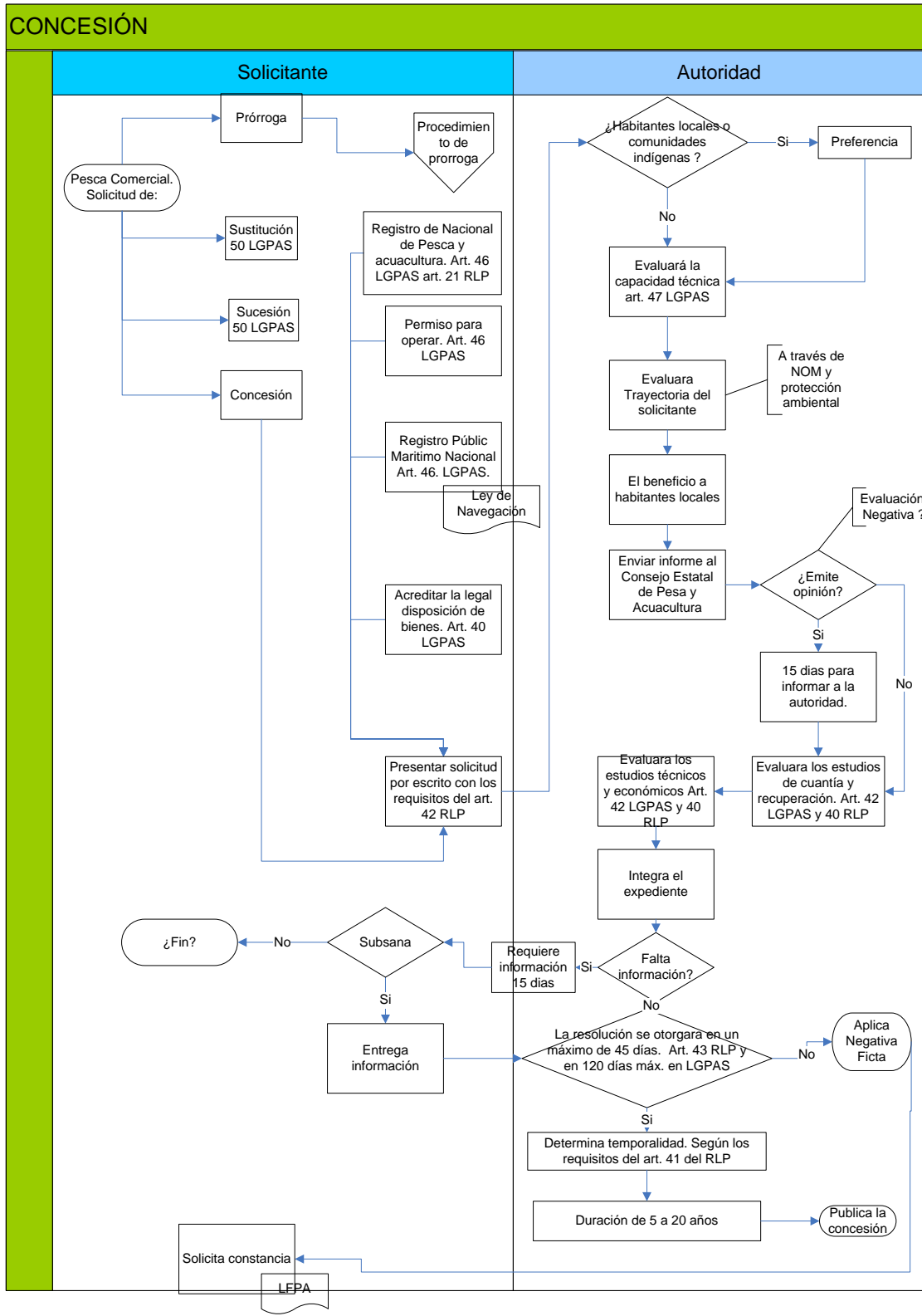
ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Delitos materia de la sentencia de los sentenciados registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero federal por principales delitos según tipo de sentencia 2007			
Delito	Total	Condenatoria	Absolutoria
Total	3 092	2 294	798
En materia de narcóticos	1 684	995	689
Previsto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	938	884	54
Previsto en la Ley General de Población	244	220	24
Previsto en el Código Fiscal	51	47	4
Falsificación de documentos	25	15	10
Asociación delictuosa	23	22	1
Robo	21	18	3
Fraude	13	8	5
Cohecho	12	10	2
Resto de los delitos	81	75	6

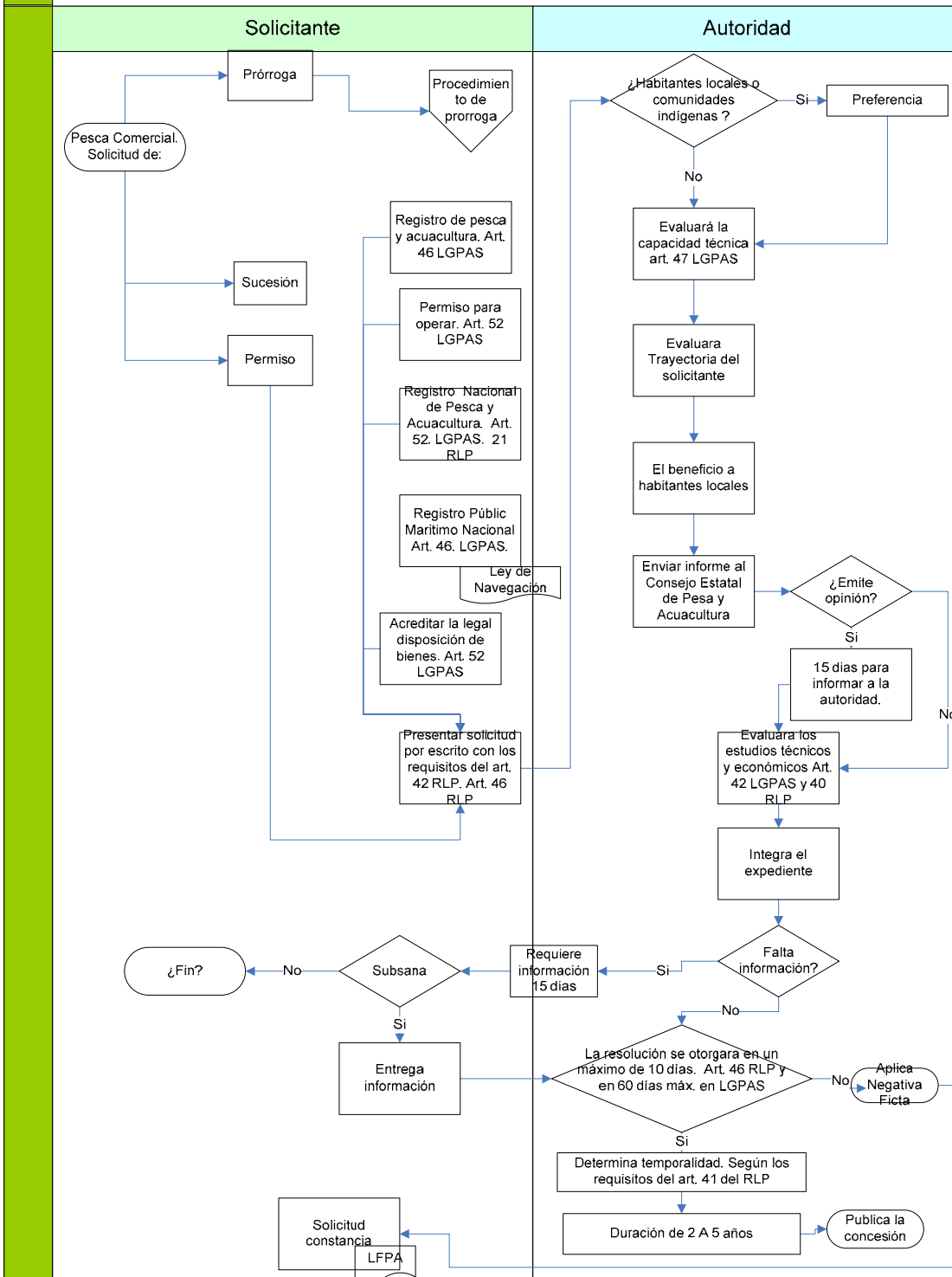
Nota: La información está referida a la entidad federativa de ocurrencia del delito.
Fuente: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección General Adjunta de Integración e Inventarios Estadísticos.

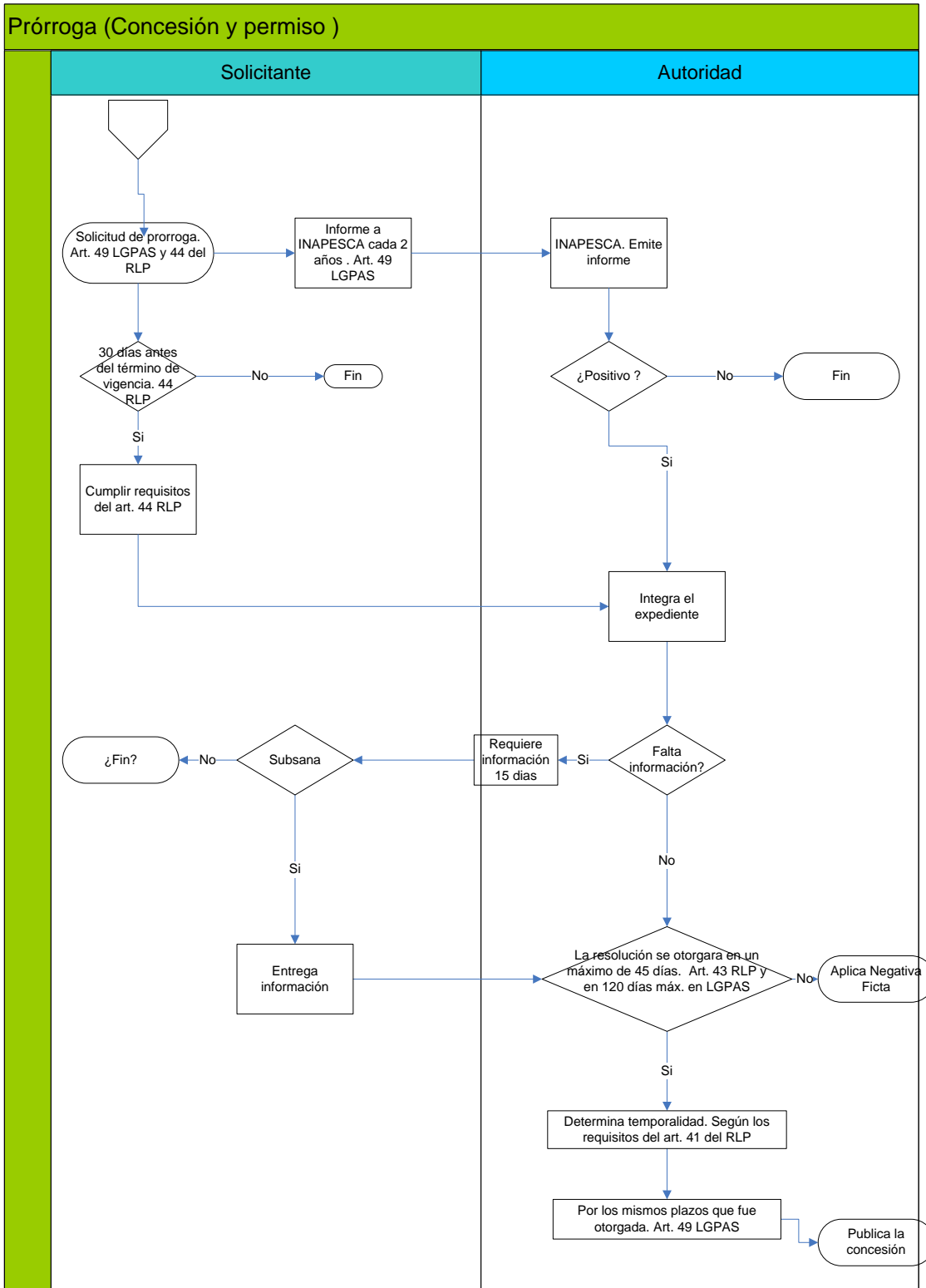
Anexo V





PERMISO





Bibliografía

- AA. VV. Administración pesquera en Áreas Naturales Protegidas en el Noroeste de México. Informe del Grupo de Análisis Multisectorial. Comunidad y Biodiversidad/Pronatura Noroeste. 2002.
- Álvarez Filip, Lorenzo, Reyes Bonilla Héctor y Calderón Aguilera Luis E. Community structure of fishes in Cabo Pulmo Reef, Gulf of California. *Marine Ecology*. 2006.
- Arvizu Martínez, Fisheries activities in the Gulf of California. *CalCOFI Rep.*, vol. XXVIII, 1987.
- Bas, Carles. Fishery research: current approaches, tensions and emerging aspects. The future and how to approach it. *Scientia Marina*. Número 69. 2005.
- Brander, Keith. What kinds of fish stock predictions do we need and what kinds of information will help us to make better predictions? *Scientia Marina*. Número 67. 2003.
- Caballero, José Antonio. La estructura de la rendición de cuentas en México: Los poderes judiciales. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2009.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación mayo de 2009.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. 2007.
- Casar, María Amparo; Marván, Ignacio; Puente, Khembirhg. La estructura de la rendición de cuentas en México. Área de Estudio: Poder Legislativo. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2009.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). Avances del proyecto "Análisis de herramientas de conservación y manejo para el golfo de California". 2007.
- CEMDA, Aida, Cobi, Niparaja y TNC. Sugerencias y comentarios para ser incorporados en el nuevo Reglamento de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS).
- Conapesca. Anuario estadístico de acuicultura y pesca 2005.
- Danemann, Gustavo D. y Ezcurra, Exequiel (editores). Bahía de Los Ángeles: Recursos naturales y comunidad. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Ecología, Pronatura Noroeste, A.C. y San Diego Natural History Museum. 2007.
- Diario Oficial de la Federación. Modificaciones al Capítulo 17. Programa de Acuicultura y Pesca contenido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios, publicadas el 25 de julio de 2003 y sus modificaciones del 22 de marzo, 5 de agosto, 22 de noviembre de 2004 y 14 de junio de 2005. Jueves, 22 de marzo de 2007.
- Diario Oficial de la Federación. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003). Viernes, 25 de julio de 2003.

- Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el cual se aprueba la Carta Nacional Pesquera. Publicado el 17 de agosto de 2000.
- Diario Oficial de la Federación. Acuerdo mediante el cual se actualiza la Carta Nacional Pesquera. Viernes 25 de agosto de 2006.
- Environmental Defense Fund. Salvando nuestros recursos pesqueros y las comunidades de pescadores. Una evaluación de la gestión basada en los incentivos. 2008.
- Environmental Defense Fund. Catch Share Design Manual: A Guide for Fisherman and Managers. Draft. Environmental Defense Fund. 2009.
- FAO-Sagarpa; J. Csirke, A. Gumy, J. Leonart, J. González de la Rocha, J. C. Seijo, E. Sosa y F. J. Martínez Cordero. Evaluación para el fortalecimiento del Instituto Nacional de la Pesca de México. 2005.
- Fraga, Julia; Salas, Silvia; Mexicano Cántora, Guadalupe. Descentralización y manejo ambiental. Gobernanza costera en México. Ed. Plaza y Valdés. 2009.
- González Gómez, Peggy. La regulación jurídica de la pesca comercial en México. Tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.
- Inapesca. La pesca de tiburones en el Golfo de California. México. 2002.
- Ibáñez de la Calle, Mariela; Becerra Pérez, Mariana; Brachet Barro Gaëlle. "Cuotas individuales transferibles: una alternativa para resolver la problemática de las pesquerías en México". *Gaceta Ecológica*. Instituto Nacional de Ecología. Número 70. Año 2004. México.
- Ibáñez de la Calle, Mariela; Brachet Barro, Gaëlle; Cortina Segovia, Sofía; Quiñones Valadés, Leticia. Instrumentos de política aplicable a océanos y costas. Instituto Nacional de Ecología. Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental. Documento de trabajo. 2005.
- Jilin Research Academy of Environmental Science. Environment Management Plan of Jilin Province Fishery Ecological Environment and Aquatic Produce Quality and Safety Supervision and Inspection Center Lab Construction Project. June 20th, 2009.
- Lobach, Terje. "Advances in port state control measures". En Ways of combating IUU fishing. OECD Publishing. 2008.
- López Ayllón, Sergio; Fierro, Ana Elena; Cobarruvias, Gerardo; Madrigal, Paulina. Análisis del ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2009.
- Merino, Mauricio. Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México. Reporte de investigación. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2009.
- Morales Bojórquez, Enrique. Documentos preparatorios del reporte sobre el Programa Rector Nacional de la Pesca y la Acuicultura. 2008.
- ONU. Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Ed. 2005.
- OECD. Combating Illegal, Unreported and Unregulated fishing. OECD Publishing. 2009.
- OECD. Financial Support to Fisheries. Implications for sustainable development. OECD Publishing. 2006.
- OECD. Fishing for coherence. Fisheries and development policies. OECD Publishing. 2006.

- OECD. Review of Fisheries in OECD Countries. Policies and summary statistics 2008. OECD Publishing. 2009.
- OECD. Política agropecuaria y pesquera en México: logros recientes, continuación de las reformas. OECD Publishing. 2007.
- OECD. OECD Perspectives: Mexico key policies for sustainable development. OECD Publishing. 2010.
- Pardo, María del Carmen. Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2009.
- Pita, Pablo; Freire, Juan; García Allut, Antonio. How to assign a catch value to fishing grounds when fisheries statistics are not spatially explicit. *Scientia Marina*. Número 72. 2008.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Fondo de Cultura Económica. 1994.
- Poder Ejecutivo Federal. Programa Especial de Cambio Climático (2009-2012). 2009.
- Pronatura. Ciencia y conservación. México. 2008.
- Ríos Cázares, Alejandra; Cejudo, Guillermo M. La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. Reporte de investigación. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2009.
- Rodríguez Valencia, J. A. y M. A. Cisneros Mata (compiladores). 2007. Apoyos del Programa Golfo de California de WWF-México para la conservación de los recursos naturales (1998-2007). 20 p. Disponible en: <http://www.wwf.org.mx/wwfmex/publicaciones.php?tipo=reps>
- Rosenberg, A. A. y K. O. MacLeod 2005. Implementing ecosystem-based approaches to management for the conservation of ecosystem services. *Marine Ecol. Prog. Ser.* 300: 270-274.
- Sagarpa. Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. Ordenamiento de la pesca de camarón en Sinaloa. 2009.
- Sagarpa. Operación del proyecto de sustitución de motores fuera de borda para embarcaciones menores, en el marco del programa para la adquisición de activos productivos, señalado en el acuerdo por el que se establecen las reglas de operación de los programas de la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación publicadas en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 2007.
- Sagarpa. Manual de procedimientos del Instituto Nacional de Pesca. 2007.
- Sagarpa. Estado del ejercicio presupuestal a 31 de julio de 2010. Resumen del Programa. 2010.
- Sagarpa-Conapesca. Actualización del programa anual estimado de obra pública y servicios relacionados con las mismas para el ejercicio 2009.
- Sagarpa-Conapesca. Convocatoria para acceder al proyecto estratégico de retiro voluntario de embarcaciones camaroneras dentro del marco del programa de uso sustentable de los recursos naturales para la producción primaria. 2009.
- Sagarpa-Conapesca. Programa Rector Nacional de Pesca y Acuacultura. 2008.
- Sanjurjo, Enrique. Integración de diferentes tipos de herramientas de políticas pesqueras. Documento de discusión presentado ante World Wildlife Fund- Programa Golfo de California. 2008.

- Sano, Hiroya; Harada, Yuichiro. Private Initiatives: "A Possible Way Forward?" En Ways of combating IUU fishing. OECD Publishing. 2008.
- Serdy, Andrew. International fisheries law aspects of the rules of origin negotiations in the world trade organization. 3rd Chatham House IUU Fishing Update and Stakeholder Consultation, 8-9 May 2007. The World Bank. 2007.
- Sutinen, Jon G., "Major Challenges for Fishery Policy Reform: A Political Economy Perspective", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 8, OECD Publishing. doi:10.1787/242275787821. 2008.
- Unión Europea. Proposal for a Council Regulation establishing Community financial measures for the implementation of the Common Fisheries Policy and in the area of the Law of the Sea. Commission Staff Working Paper. 2005.
- VidaL, L. and Capurro Filograsso, L., 2007. Quantitative analysis of natural resource regulations leading to coastal ecosystems sustainability: Mexico as a case study. *Journal of Coastal Research*, 24(0), 000-000. West Palm Beach (Florida), ISSN 0749-0208.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Judith Mariscal y Federico Kuhlmann, *Effective Regulation in Latin American Countries. The cases of Chile, Mexico and Peru*, DTAP-236
- Ma. Amparo Casar, *La otra reforma*, DTAP-237
- Laura Sour y Fredy Girón, *Electoral Competition and the Flypaper Effect in Mexican Local Governments*, DTAP-238
- Laura Sour, *Gender Equity, Enforcement Spending and Tax Compliance in Mexico*, DTAP-239
- Lizbeth Herrera y José Ramón Gil García, *Implementación del e-gobierno en México*, DTAP-240
- Ma. Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, DTAP-241
- Sergio Cárdenas, Ignacio Lozano, Miguel Torres y Katsumi Yamaguchi, *Identificando beneficiarios de programas gubernamentales*, DTAP-242
- Sergio Cárdenas, *Obstáculos para la calidad y la equidad: La corrupción en los sistemas educativos*, DTAP-243
- Sergio Cárdenas, *Separados y desiguales: Las escuelas de doble turno en México*, DTAP-244
- María del Carmen Pardo, *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*, DTAP-245

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Antonio Jiménez, *Notes on the Constrained Suboptimality Result by J. D. Geanakoplos and H. M. Polemarchakis (1986)*, DTE-466
- David Mayer, *Long-Term Fundamentals of the 2008 Economic Crisis*, DTE-467
- Luciana Moscoso, *Labels for Misbehavior in a Population With Short-Run Players*, DTE-468
- Daniel Ángeles y Rodolfo Cermeño, *Desempeño de estimadores alternativos en modelos GARCH bivariados con muestras finitas*, DTE-469
- Antonio Jiménez, *Strategic Information Acquisition in Networked Groups with "Informational Spillovers"*, DTE-470
- Rodolfo Cermeño y Mahetabel Solís, *Impacto de noticias macroeconómicas en el mercado accionario mexicano*, DTE-471
- Víctor Carreón, Juan Rosellón y Eric Zenón, *The Hydrocarbon Sector in Mexico: From the Abundance to the Uncertain Future*, DTE-472
- John Scott, *The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico*, DTE-473
- Alfredo Cuecuecha y John Scott, *The Effect of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment*, DTE-474
- Alejandro Villagómez y Luis Navarro, *Política fiscal contracíclica en México durante la crisis reciente: Un análisis preliminar*, DTE-475

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Alejandro Anaya, *Altos niveles de presión transnacional sobre México por violaciones de derechos humanos*, DTEI-190
- Andrea Barrios, *Food Security and WTO Obligations in the Light of the Present Food Crisis*, DTEI-191
- Covadonga Meseguer y Abel Escribà Folch, *Learning, Political Regimes and the Liberalization of Trade*, DTEI-192
- Jorge Chabat, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, DTEI-193
- Farid Kahhat y Carlos E. Pérez, *El Perú, Las Américas y el Mundo. Política exterior y opinión pública en el Perú 2008*, DTEI-194
- Jorge Chabat, *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, DTEI-195
- Jorge Chabat, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*, DTEI-196
- Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *La creciente incidencia de la opinión pública en la política exterior de México: Teoría y realidad*, DTEI-197
- Rafael Velázquez y Karen Marín, *Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura*, DTEI-198
- Alejandro Anaya, *Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México*, DTEI-199

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- María Mercedes Albornoz, *Choice of Law in International Contracts in Latin American Legal Systems*, DTEJ-36
- Gustavo Fondevila, *Contacto y control del sistema de informantes policiales en México*, DTEJ-37
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *¿Cómo sancionar a un servidor público del Distrito Federal y no morir en el intento?*, DTEJ-38
- Ana Elena Fierro, *Transparencia: Herramienta de la justicia*, DTEJ-39
- Marcelo Bergman, *Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las Procuradurías Estatales*, DTEJ-40
- José Antonio Caballero, *La estructura de la rendición de cuentas en México: Los poderes judiciales*, DTEJ-41
- Ana Laura Magaloni, *El ministerio público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, DTEJ-42
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La forma es fondo. Cómo se nombran y cómo deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, DTEJ-43
- María Mercedes Albornoz, *Utilidad y problemas actuales del crédito documentario*, DTEJ-44
- Gustavo Fondevila, *"Madrinas" en el cine. Informantes y parapolicías en México*, DTEJ-45

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208
- Joy Langston, *Las reformas electorales de 2007*, DTEP-209
- Carlos Elizondo, *La industria del amparo fiscal*, DTEP-210
- María de la Luz Inclán, *Threats and Partial Concessions in the Exhaustion of the Zapatista Wave of Protest, 1994-2003*, DTEP-211
- Andreas Schedler, *Inconsistencias contaminantes. Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006*, DTEP-212
- Andreas Schedler, *Academic Market Failure. Data Availability and Quality in Comparative Politics*, DTEP-213
- Allyson Benton, *Politics and Sector-Specific Stock Market Performance*, DTEP-214
- Andreas Schedler, *The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes*, DTEP-215
- Julio Ríos Figueroa, *Institutions for Constitutional Justice in Latin America*, DTEP-216
- Francisco Javier Aparicio y Joy Langston, *Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case*, DTEP-217

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Mauricio Tenorio, *Around 1919 and in Mexico City*, DTH-56
- Michael Sauter, *Between Outer Space and Human Space: Knowing Space as the Origin of Anthropology*, DTH-57
- Luis Medina, *Federalismo mexicano para principiantes*, DTH-58
- Mónica Judith Sánchez, *Liberal Multiculturalism and the Problems of Difference in the Canadian Experience*, DTH-59
- Luis Medina, *El Plan de Monterrey de 1855: un pronunciamiento regionalista en México*, DTH-60
- Luis Medina, *La organización de la Guardia Nacional en Nuevo León*, DTH-61
- Luis Medina, *La Comanchería*, DTH-62
- Jean Meyer, *Historia y ficción, hechos y quimeras*, DTH-63
- Ugo Pipitone, *Kerala, desarrollo y descentralización*, DTH-64
- Ugo Pipitone, *Criminalidad organizada e instituciones. El caso siciliano*, DTH-65

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.