

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LEY PARA TRANSFERIR ATRIBUCIONES EN MATERIA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA CONAPESCA A LA SEMAR

AGOSTO 2020



IMPACTO COLECTIVO
POR LA PESCA Y LA ACUACULTURA MEXICANAS



La inspección y vigilancia es de gran interés para el sector pesquero en general y para [Impacto Colectivo por la Pesca y la Acuicultura Mexicanas \(ICPMX\)](#) y sus miembros. Su importancia para la pesca sostenible es enorme y por ello, asegurar que se realice de manera eficaz y eficiente es vital. En el marco de ICPMX, y a solicitud de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) generamos recomendaciones [para fortalecer el Subprograma Integral de Inspección y Vigilancia para el Combate a la Pesca Ilegal](#).

El pasado 19 de marzo, las Diputadas Lorenia Valles Sampedro, Guillermina Alvarado Moreno, Juanita Guerra Mena y Jannet Téllez Infante, integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, presentaron una [Iniciativa de Ley](#) para “Facultar a la Secretaría de Marina (SEMAR) a fin de que proponga, coordine y ejecute la política general de inspección y vigilancia en materia pesquera y acuícola”.

En este contexto, ICPMX decidió realizar una serie de Conversatorios con especialistas en la materia que incluyen a representantes del sector pesquero, expertos jurídicos, invitados internacionales, autoridades federales y legisladores, a fin de conocer, discutir y analizar, desde una perspectiva imparcial y multisectorial, los posibles beneficios, riesgos y oportunidades de la iniciativa. En total realizamos cuatro [Conversatorios cuya síntesis y grabaciones compartimos con anterioridad](#).



A partir de la información presentada en los *Conversatorios*, los miembros de ICPMX reconocemos a las y los legisladores por proponer acciones concretas para incrementar el cumplimiento de la ley, pues somos conscientes de que **la falta de inspección y vigilancia nos limita como país para avanzar hacia la sostenibilidad y garantizar la seguridad alimentaria, así como para ser más competitivos y tener acceso a mercados internacionales**, además de que genera riesgos para toda la industria, incluyendo posibles embargos. **Mientras más reglamentada esté la inspección y vigilancia habrá mejor ordenamiento pesquero y viceversa**, e incluso, la correcta aplicación de la ley y las acciones en la materia sentarán las bases para la política nacional de trazabilidad.

Luego del análisis y la discusión de la iniciativa se identificaron una serie de preocupaciones y retos que conlleva la aprobación de ésta como se plantea, y se detectaron algunas oportunidades para complementarla, algunas de las cuales compilamos en el presente documento, y que en general, ayudarían a fortalecer la inspección y vigilancia pesquera en México. Con el propósito de compartir estos aprendizajes y de proveer insumos que pudieran ser de utilidad para el proceso de dictaminación de la iniciativa en manos de las y los integrantes de la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados, les hacemos llegar el presente. **Es importante aclarar que ICPMX es un colectivo apartidista y este documento no pretende apoyar u oponerse a la iniciativa.**

En términos generales, los ponentes de los conversatorios coinciden en que la SEMAR tiene el reconocimiento y la legitimidad de la sociedad mexicana, y cuenta con gran capacidad e infraestructura para asumir este mandato. Así mismo, todos compartieron la urgente necesidad de fortalecer la efectividad de las acciones para el combate a la pesca ilegal. Sin embargo, aquellos ponentes ajenos al ámbito gubernamental y legislativo coinciden en que la decisión de dar mayores atribuciones a la SEMAR en la materia requiere de un mayor análisis para evaluar si a través de esta medida sería más eficiente y eficaz combatir la pesca ilegal.

Las consideraciones se agrupan en ocho temas: (1) delimitar el mandato en cuanto a tiempo; (2) delimitar el mandato en cuanto a espacio; (3) establecer mecanismos transversales para salvaguardar los derechos humanos; (4) asignar un presupuesto suficiente; (5) determinar la coordinación entre las instituciones federales, así como con los estados y la sociedad; (6) garantizar la certidumbre jurídica; (7) asegurar la transparencia y acceso público a la información; y (8) definir claramente el proceso de transición entre instituciones.

TEMA 1.

OTORGAR ATRIBUCIONES A SEMAR DE MANERA EXTRAORDINARIA Y DELIMITADAS EN EL TIEMPO

Preocupaciones

Que la transferencia de funciones del ámbito civil al ámbito militar sea permanente. La pesca es una actividad del ámbito civil y por tanto, es deseable que para el largo plazo sean las autoridades civiles, con apoyo de las autoridades militares, las que se hagan cargo de esta labor, como sigue ocurriendo ahora, pero habiendo fortalecido y mejorado las capacidades de las primeras en la materia.

Oportunidades

Homologar y limitar el plazo durante el cual la SEMAR se hará cargo de la Inspección y Vigilancia pesquera con el plazo en el que la Fuerza Armada realizará tareas de seguridad pública (hasta el 27 de marzo de 2024). Mantener algunas atribuciones de Inspección y Vigilancia de la CONAPESCA durante el periodo extraordinario (ver tema 2). Establecer las acciones que se llevarán a cabo durante dicho plazo para asegurar que alguna dependencia civil retome la responsabilidad de la inspección y vigilancia una vez que esta cuente con la estructura, capacidades técnicas y jurídicas e implantación territorial necesaria para realizar sus funciones.

Justificación

Las Fuerzas Armadas tienen un mandato constitucional que se limita a la disciplina militar. En el ámbito de la seguridad pública se ha determinado que es necesaria su participación de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria a las labores civiles. En ese sentido se propone homologar el plazo de su participación con el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, publicado el 11 de mayo de 2020.

Ventajas

Actualmente la CONAPESCA no cuenta con todas las capacidades para atender esta actividad prioritaria de manera adecuada, sin embargo, este periodo permitiría generar las capacidades necesarias al interior de ésta y/o de una nueva autoridad civil para que puedan liderar desde el ámbito civil las acciones en la materia. Sería deseable que el mando civil que se hiciera cargo después del periodo extraordinario fuera independiente del órgano responsable de la emisión de permisos y concesiones para evitar conflictos de interés.

TEMA 2.

ALCANCE DE MANDATO EN CUANTO A ESPACIO

Preocupaciones

Que la SEMAR priorice la inspección y vigilancia en tierra, como en aguas interiores, así como para realizar acciones relacionadas con la trazabilidad de los productos pesqueros.

Oportunidades

Mantener las atribuciones de inspección y vigilancia en la CONAPESCA y extenderlas a la SEMAR, por un periodo extraordinario, de manera que las acciones se puedan realizar por ambas dependencias.

Priorizar el liderazgo de la SEMAR en el mar en sitios y pesquerías con altos niveles de conflicto (ej. Alto Golfo de California).

Mantener el liderazgo de la CONAPESCA para la inspección y vigilancia en tierra, en aguas interiores y en el mar en sitios y pesquerías con bajos niveles de conflicto.

Determinar el liderazgo de las funciones y el alcance espacial del actuar de cada dependencia en el Reglamento de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (no publicado), e incluir en los transitorios de la iniciativa la publicación del reglamento con estas determinaciones previo a la entrada en vigor de la iniciativa.

Justificación

México tiene una gran diversidad de pesquerías distribuidas a lo largo del mar territorial y la zona económica exclusiva, así como en aguas interiores. En todo el territorio existe la pesca ilegal, no reportada y no documentada, sin embargo, hay algunas zonas en las que existen graves niveles de conflicto y/o involucramiento criminal, y otras zonas con niveles de conflicto relativamente bajos.

Ventajas

Asignar las atribuciones de inspección y vigilancia a ambas dependencias, determinando claramente cuando la SEMAR asuma el liderazgo, lo que permitiría optimizar el uso de recursos y la atención generalizada a todas las pesquerías del país, en aguas interiores, tierra y mar. De este modo la SEMAR podría atender sitios prioritarios, mientras que se mantiene la presencia de la CONAPESCA en sitios con menores niveles de conflicto así como la inspección en tierra y la inspección y vigilancia en aguas interiores.

En todos los casos se podría beneficiar de una colaboración CONAPESCA-SEMAR como hasta ahora ocurre, pero fortaleciendo las capacidades de la CONAPESCA además de dar atribuciones de inspección y vigilancia a la SEMAR.

TEMA 3. DERECHOS HUMANOS

Preocupaciones

Que ocurran abusos de autoridad y violaciones a los derechos humanos.

Oportunidades

Definir y dar a conocer claramente los mecanismos y estructuras de monitoreo, control, transparencia, corresponsabilidad y rendición de cuentas ante posibles actos de violaciones a los derechos humanos.

Solicitar opinión a organizaciones y especialistas en derechos humanos para asegurar la existencia de dichos mecanismos en la iniciativa y que se contemplen en la transición de funciones.

Justificación

La experiencia internacional sugiere que se debe asumir que habrá violaciones a los derechos humanos, que hay que trabajar para evitarlas y juzgarlas adecuadamente cuando ocurran. Ante este escenario es indispensable establecer mecanismos que otorguen garantías de defensa al sector pesquero.

Ventajas

Los miembros del sector pesquero estarán mejor protegidos y sabrán ante qué instancias acudir frente a posibles violaciones a sus derechos. El personal de la SEMAR tendrá procesos pre-establecidos para asegurar su debido proceso en caso de recibir alguna acusación.

TEMA 4. PRESUPUESTO

Preocupaciones

Que el combate a la pesca ilegal sea un tema secundario para la SEMAR, implicando una reducida asignación de recursos humanos, materiales y económicos etiquetados para estos fines.

Oportunidades

Eliminar el Segundo transitorio que señala que “no se autorizan ampliaciones al presupuesto de la SEMAR... como resultado de este decreto”.

Evaluar los costos reales de implementar el Programa Integral de Inspección y Vigilancia para el Combate a la Pesca Ilegal y etiquetar anualmente los recursos necesarios para su implementación en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Especificar el destino de los ingresos derivados de multas por infracciones establecido en el Artículo 144 de la LGPAS e incluir en los transitorios el establecimiento de los mecanismos entre la SHCP y la SADER o la SEMAR, para asegurar que estos recursos se invierten en los programas de inspección y vigilancia como señala la ley.

Justificación

Las Fuerzas Armadas han incrementado significativamente sus funciones y responsabilidades en los últimos años, incluyendo la administración de las capitanías de puerto, las tareas de seguridad pública, el combate al sargazo, la seguridad en puertos y aduanas, construcción de infraestructura y, de ser aprobada la iniciativa, el combate a la pesca ilegal. Pretender que la SEMAR tendrá la capacidad de atender las nuevas atribuciones sin recursos adicionales no parece viable. El combate a la pesca ilegal históricamente no ha contado con recursos suficientes o adecuados.

Ventajas

De contar con una asignación presupuestal adecuada y etiquetada, la SEMAR estaría en una posición más ventajosa y empoderada para combatir y reducir en gran medida la pesca ilegal por la duración de su mandato en la materia.

TEMA 5.

COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y CON LA SOCIEDAD

Preocupaciones

Que la coordinación entre la SEMAR y la CONAPESCA, así como con otras autoridades federales, estatales y municipales, los productores y la sociedad civil organizada sea inefectiva.

Oportunidades

Establecer tanto en la LGPAS como en su Reglamento (que deberá publicarse paralelamente) los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las partes involucradas, considerando también los Consejos Estatales de Pesca y los Comités de Manejo de las pesquerías.

Establecer los convenios de asunción de funciones entre la SEMAR y los gobiernos estatales que cuenten con las capacidades jurídicas y operativas para la inspección y vigilancia pesquera.

Definir la participación de la sociedad (productores, organizaciones, compradores, etc.) en la vigilancia como una herramienta fundamental para el combate a la pesca ilegal.

Incluir en los transitorios de la iniciativa la publicación del Reglamento integrando dichos mecanismos y convenios de coordinación previo a la entrada en vigor de la iniciativa.

Justificación

Uno de los grandes retos detrás de la iniciativa es lograr la coordinación entre las partes involucradas, tanto entre las autoridades federales, estatales y locales, como con la sociedad, y, paralelamente, que el personal de la SEMAR cuente, en todo momento, con información actualizada de ordenamiento pesquero, a cargo de la CONAPESCA. De no ser eficiente, pescadores legales podrían estar en riesgo. Se identifican los periodos de renovación de permisos como momentos de alto riesgo.

Una coordinación permanente con los estados, productores y sociedad civil hará más eficiente el trabajo cuando se realice rotación de personal en la SEMAR.

Debido a la posición jerárquica de la SEMAR al interior del Poder Ejecutivo, otro reto importante será la coordinación con los gobiernos estatales, los productores y las organizaciones de la sociedad civil, aliados críticos para estas tareas.

La sociedad tiene una participación fundamental en la vigilancia, coadyuvando con las autoridades, realizando denuncias, participando en recorridos, invirtiendo en infraestructura y equipamiento, entre otros. Reconocer su rol en la Ley incrementará la certidumbre y fortalecerá la colaboración con las autoridades.

Ventajas

Garantizar que en el marco jurídico existen los mecanismos necesarios para esta coordinación, permitiría mejorar la operatividad de las acciones en la materia así como conjuntar recursos humanos, técnicos, materiales y financieros para tal fin.

TEMA 6. JURÍDICOS

Preocupaciones

Que la iniciativa tenga algunos vacíos legales, sea ambigua y confusa, lo que impida su aplicación efectiva.

Oportunidades

Definir claramente cuál será la autoridad responsable de llevar a cabo los procedimientos administrativos y las sanciones.

Incluir en la iniciativa las modificaciones necesarias en la Ley Orgánica de la SEMAR y afines.

Verificar que no se requiera modificar el Art. 129 Constitucional referente a las funciones de las fuerzas armadas en tiempos de paz.

Actualizar y fortalecer el marco jurídico y publicar el Reglamento de la Ley, especificando claramente las atribuciones de las autoridades competentes, para que las sanciones se apliquen de manera efectiva y no haya impunidad.

Delimitar cómo y cuáles serán las acciones en el mar y en tierra, y cuáles autoridades las llevarán a cabo.

Justificación

No está definida de manera explícita la responsabilidad de realizar los procedimientos administrativos y las sanciones.

La Ley Orgánica de la SEMAR no contempla las funciones que se pretende asignarles.

El Artículo 129 refiere que: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar..."

Ventajas

Contar con una base legal sólida permitirá hacer una actuación efectiva y evitará posibles amparos de presuntos violadores de la ley.

TEMA 7.

TRANSPARENCIA Y ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

Preocupaciones

Que el cambio de responsabilidades de una institución civil a una militar limite la transparencia y el acceso público a información sobre el monitoreo e inspección y vigilancia pesquera. Ello puede afectar no solo la necesaria rendición de cuentas en materia de combate a pesca ilegal, sino también esfuerzos por mejorar los sistemas de trazabilidad pública de la pesca.

Oportunidades

Incluir en la reforma de ley que se deberá hacer pública la información relativa a las acciones y resultados del monitoreo e inspección y vigilancia pesquera, incluida información generada por los sistemas de localización y monitoreo satelital. Ello con el fin de que se apoye tanto la rendición de cuentas como los esfuerzos de trazabilidad pública de la producción pesquera del país. Esto se puede incluir en el Artículo 21 donde se menciona que la Secretaría de Marina deberá transparentar la información relativa al uso de recursos, las acciones y resultados del combate a la pesca ilegal de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Justificación

Tanto la ley actual como la presente iniciativa de reforma no incluye disposiciones específicas sobre transparencia y acceso público a la información sobre inspección y vigilancia y combate a pesca ilegal.

Ventajas

Incluir esta adición reforzaría la necesaria rendición de cuentas por parte del gobierno en esta materia y también facilitaría una mayor participación e involucramiento de la sociedad para impulsar un mejor manejo pesquero a través de iniciativas como los sistemas de trazabilidad pesquera.

TEMA 8. TRANSICIÓN

Preocupaciones

Que las condiciones necesarias para tener una vigilancia efectiva no estén totalmente instaladas en las dependencias responsables.

Oportunidades

Modificar el primer transitorio para que la entrada en vigor sea una vez publicado el Reglamento de la LGPAS con las especificaciones sobre la participación de la SEMAR en la inspección y vigilancia pesquera. Incluir un artículo transitorio que defina los instrumentos y capacidades que deberán de estar instaladas en las dependencias antes de la entrada en vigor de la modificación.

Justificación

La ausencia del Reglamento de la LGPAS genera incertidumbre en la actuación de la SEMAR, particularmente por la ausencia de mecanismos formales de comunicación y coordinación entre la CONAPESCA y la SEMAR.

Ventajas

Se cumpliría con el Artículo Sexto Transitorio de la LGPAS, dando certidumbre a la actuación de las autoridades en materia de inspección y vigilancia, ordenamiento pesquero y más.