



## **HONORABLE ASAMBLEA:**

A la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la LXI Legislatura del Senado de la República, le fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la Propuesta con Punto de Acuerdo, relativo a la crisis que atraviesa el sector pesquero nacional, presentada por el Senador Mario López Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En virtud del análisis y estudio del Punto de Acuerdo que se dictamina, esta Comisión Legislativa, con base en las facultades que le confieren los artículos 86, 94 y 103 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 8 fracción II, 95, 135, 175, 182, 183 y 190 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, de acuerdo con la siguiente:

### **METODOLOGÍA**

En el apartado de "Antecedentes" se da constancia del proceso legislativo del asunto turnado a esta Comisión Ordinaria, desde su presentación hasta la formulación del presente dictamen.

En el apartado de "Consideraciones", esta Comisión realiza el análisis técnico y jurídico pormenorizado del acuerdo propuesto con el objeto de valorar su procedencia o realizar las modificaciones que para tal efecto resulten procedentes.

### **ANTECEDENTES**



1.- El 15 de octubre de 2009, el Senador Mario López Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la Propuesta con Punto de Acuerdo relativo a la crisis que atraviesa el sector pesquero nacional.

2.- En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la propuesta citada a la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, de conformidad con las siguientes:

## CONSIDERACIONES

La mayor parte del agua de nuestro planeta se encuentra en los océanos, que al formar uno de los ecosistemas más extensos y fructíferos han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de una de las actividades productivas más importantes a nivel mundial: la pesca.

En nuestro país, el desarrollo de la pesca contribuye con el 0.7% al Producto Interno Bruto Agroalimentario y de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, durante el primer trimestre de 2010, "la participación del sector agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, **pesca** y caza obtuvo 441,961 millones de pesos (mp) corrientes, monto que aportó 3.8% del PIB Nominal a valores básicos."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Producto Interno Bruto Nominal del Primer Trimestre de 2010". Comunicación Social. Comunicado 149/10. Aguascalientes, Aguascalientes, p. 2. Las negrillas son de la Comisión dictaminadora.



El volumen de la producción pesquera nacional en el año 2008 fue de 1.74 millones de toneladas en peso desembarcado vivo.<sup>2</sup> Ello representa un incremento del 6.9% con respecto al año 2007. Por su parte, el valor de la producción pesquera nacional, durante 2008 ascendió a \$ 16,957 millones de pesos, cifra superior en 1.65% a la de 2007, año en que éste valor fue de \$16,681 millones de pesos<sup>3</sup>. De acuerdo a la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, 4/5 del valor de la producción pesquera en 2008 se concentraron en ocho entidades federativas, a saber: Sonora, Sinaloa, Veracruz de Ignacio de la Llave, Baja California Sur, Tamaulipas, Baja California, Campeche y Tabasco.<sup>4</sup>

Bajo la perspectiva social desde épocas remotas la pesca ha sido una de las actividades productivas más importantes y básicas para la subsistencia y desarrollo de los mexicanos, particularmente de las poblaciones costeras, que además de destinar parte de los recursos pesqueros al autoconsumo, subsisten de la venta de los mismos. Cabe recordar que a nivel nacional 252,117 personas participan en las actividades de captura y acuacultura.<sup>5</sup> No obstante, si se toman en consideración los empleos indirectos asociados a la actividad pesquera, entonces el número crece a 12 millones de personas que dependen directa o indirectamente de ella.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> De las cuales 1,477,245 toneladas se pescaron en el océano Pacífico y 233,333 toneladas en el Golfo de México y Mar Caribe. Véase Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. 2008. "Cuadro 1.1.3. Volumen de la Producción Pesquera en Peso Vivo por Litoral". Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2008, Sinaloa, México, p. 19.

<sup>3</sup> Véase Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. 2008. Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2008, Sinaloa, México, p. 10.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. 2008. "Cuadro 4.3.1. Población Registrada en la Captura y Acuacultura según Litoral y entidad Federativa. 2008." Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2008, Sinaloa, México, p. 145.

<sup>6</sup> Arreguín Sánchez, F. 2006. "Pesquerías de México". En Guzmán Amaya, P. y Fuentes Castellanos, D. Pesca, Acuacultura e Investigación en México. Comisión de Pesca y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LIX Legislatura. México, p. 14.



Bajo el enfoque comercial, los productos pesqueros son utilizados como insumo base en la industria alimenticia y como materia prima en la producción de un sinnúmero de artículos. En consecuencia su comercialización e incluso su exportación constituyen una importante fuente de ingresos y divisas para el país. Al respecto, es importante comentar que las exportaciones de productos pesqueros contribuyeron con 799 ml 323 dólares a la balanza comercial de productos pesqueros en el año 2008.<sup>7</sup>

El Senador promovente indica que el sector pesquero atraviesa por una fuerte problemática ocasionada, en su opinión, por la falta de apoyos del gobierno federal a este sector y añade que esta situación se agudiza si se suma el efecto de la crisis económica mundial.

Al respecto, si bien esta Comisión dictaminadora coincide en que el sector pesquero, como muchos otros sectores productivos atraviesa por una serie de dificultades, no se considera que ello obedezca en su totalidad a la falta de apoyos por parte del gobierno federal.

Estudios que se han llevado a cabo con el fin de analizar el proceso de explotación de los recursos pesqueros en el país desde la década de 1920 hasta nuestros días indican que entre las principales causas que han contribuido a la problemática que enfrenta el sector se encuentra el incremento del esfuerzo pesquero sin que de por medio exista una evaluación sistemática y constante de la biomasa (recursos pesqueros) a ser explotada, así como de los factores ambientales que influyen en ella.<sup>8</sup> En ese sentido no sorprende aunque sí

<sup>7</sup> Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. 2008. "Cuadro 3.1.1. Balanza Comercial de Productos Pesqueros, 2008." Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2008, Sinaloa, México, p. 113.

<sup>8</sup> La variabilidad en el reclutamiento de ejemplares y la consecuente reducción en los rendimientos pesqueros se relaciona con factores ambientales como la salinidad o la temperatura superficial del



preocupa a esta Comisión dictaminadora que actualmente el 85% de las pesquerías nacionales se encuentre en un nivel máximo sostenible y que sólo el 15% tenga potencial de desarrollo.<sup>9</sup>

El incremento del esfuerzo pesquero ha obedecido en parte a presiones de tipo socio-político. Sin embargo como se observa, ello ha sido en detrimento de la producción y de la sustentabilidad de la actividad. En el periodo 1970-2005, la flota ribereña creció a un ritmo descontrolado. Hasta la década de 1980 el crecimiento de esa flota era de 1,600 embarcaciones al año y después de ese año el crecimiento anual pasó a 3,200 embarcaciones.<sup>10</sup> En el caso de las embarcaciones de altamar aunque su número ha permanecido casi constante, se han incorporado mejoras tecnológicas y estratégicas que han permitido aumentar la tasa de captura. Algunas de las mejoras adoptadas son: la incorporación de nuevas artes de pesca, dispositivos de localización satelital de cardúmenes, ampliación de las zonas de captura o aumento en el número de días de pesca.

El incremento del esfuerzo pesquero se convierte en un problema cuando éste es mayor a la tasa de recuperación de la biomasa (especies a explotar). Al respecto es preciso recordar que las poblaciones de especies objetivo no son estáticas y que su número depende en gran medida tanto de factores ambientales, como de que exista un "stock utilizable" que permita contar con suficientes ejemplares para cada una de las especies objetivo en la siguiente temporada. No obstante, algunos estudiosos del tema advierten que en nuestro país "persiste un desconocimiento

---

océano. Estos factores influyen en un 50% en la variabilidad del reclutamiento. Ver. Arreguín Sánchez, F. 2006. *Op Cit.* P. 17

<sup>9</sup> Instituto Nacional de la Pesca-Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. 2000. *Sustentabilidad y pesca Responsable en México.* México.

<sup>10</sup> Fernández Méndez J. I. 2006. "Características y problemas de la pesca en México." En Guzmán Amaya, P. y Fuentes Castellanos, D. *Pesca, Acuacultura e Investigación en México.* Comisión de Pesca y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LIX Legislatura. México, p. 159.



generalizado acerca de la magnitud de las capturas máximas permisibles o rendimientos máximos sostenibles, los cuales se deben obtener en cada pesquería.”<sup>11</sup> Y añaden que “[l]as investigaciones biológicas más recientes se orientan a fundamentar medidas de regulación y control de la actividad extractiva, tales como vedas temporales y parciales, así como límites máximos de esfuerzo pesquero para la mayoría de las especies, sin definir la magnitud del mismo ni el potencial específico de las especies sujetas a explotación.”<sup>12</sup>

Ante un escenario de bajas capturas, la lógica ha sido promover la eficiencia en las mismas ya sea mediante la incorporación de mejoras tecnológicas a la flota pesquera o bien intensificando la captura en una temporada dada permitiendo la participación de más pescadores. Para ello se ha recurrido entre otros a subsidios gubernamentales o a préstamos nacionales e internacionales, sin tomar seriamente en cuenta el dinamismo de la biomasa o factores ambientales. Ello lejos de contribuir al mejoramiento del sector ha creado un círculo vicioso de disminución de los recursos y de sobrecapitalización del sector. La sobrecapitalización se produce cuando el costo de explotar una especie objetivo (que implica inversión en tecnología y capital humano) es mayor a las ganancias netas que su explotación produce.<sup>13</sup>

En cuanto a los apoyos gubernamentales, esta Comisión dictaminadora se permite mencionar que la región del Pacífico es la que tradicionalmente recibe más recursos económicos para el apoyo de la actividad pesquera. Tan solo en los años

<sup>11</sup> Grande Vidal J. M. 2006. "La explotación pesquera en México." En Guzmán Amaya, P. y Fuentes Castellanos, D. Pesca, Acuicultura e Investigación en México. Comisión de Pesca y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LIX Legislatura. México, p. 105.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Se habla de sobrecapitalización cuando "una infraestructura o capacidad de explotación y transformación es demasiado grande para el recurso que la sostiene." Ver. Iudicello, S. Weber, M. y Wieland, R. 1999. Fish Markets and fishermen. The economics of overfishing. Island Press, Washington. 192 pp.



2007 y 2008 esa región recibió financiamiento a través de fideicomisos instituidos en relación con la agricultura (FIRA-FOPESCA) por montos que ascendieron a 2.4 millones de pesos cada uno. No obstante, la región del Golfo de México, que en términos de valor de la producción pesquera aporta casi la mitad de dicho valor, en el mismo periodo sólo recibió financiamiento por 234 mil y 288 mil pesos respectivamente.<sup>14</sup> Ello nos indica que existe una desigual distribución de los apoyos gubernamentales otorgados para el desarrollo de la actividad pesquera.

Aunado a los problemas que representan el aumento del esfuerzo pesquero y la sobrecapitalización del sector están los de las capturas incidentales y el consecuente descarte de especies no objetivo. La mayoría de las artes de pesca que se utilizan no son 100% eficientes y junto a las especies objetivo se capturan un número considerable de especies que no son comercializadas pero que desempeñan un papel importante en el funcionamiento del ecosistema, particularmente en términos de su resiliencia: *“si la mortalidad por pesca incidental es significativa y permanece durante periodos de tiempo prolongados, el efecto será la reducción de la resiliencia en el ecosistema. En otras palabras, el efecto acumulado de esta práctica tiende a hacer a los ecosistemas más vulnerables a las perturbaciones cualquiera que sea su origen.”*<sup>15</sup>

Otros factores que inciden en la problemática que enfrenta el sector pesquero nacional se relacionan con la antigüedad de la flota pesquera, las deudas económicas y financieras que los pescadores han contraído con acreedores diversos, la persistencia de la pesca ilegal, el uso de artes de pesca prohibidas, el uso de facturación apócrifa (avisos de arribo), la competencia por el recurso entre

<sup>14</sup> Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca. 2008. “Cuadro 4.4.7. Financiamiento al Sector pesquero por FIRA-FOPESCA por entidad federativa 1998-2008.” Anuario Estadístico de Acuicultura y Pesca 2008, Sinaloa, México, p. 154.

<sup>15</sup> Arreguín Sánchez, F. 2006. *Op Cit.* p. 26.



los sectores que participan, los deficientes sistemas de inspección y vigilancia, los problemas administrativos desde el sector central, factores climáticos como la presencia del fenómeno "El Niño", el detrimento del hábitat y la contaminación marina.

Como señala el Senador promovente, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables contiene disposiciones que norman la política pesquera nacional y que facultan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) a implementar una serie de acciones y políticas tendientes al fortalecimiento y desarrollo del sector.<sup>16</sup> Aunado a ello existen elementos que permiten a la autoridad definir el tipo de políticas que se han de implementar en beneficio del sector, como por ejemplo la Carta Nacional Pesquera o bien el Código de Conducta para la Pesca Responsable. Asimismo, en cada administración la autoridad competente pública el Programa Sectorial correspondiente y recientemente la CONAPESCA publicó el Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables. Al respecto, si bien esta Comisión dictaminadora no deja de reconocer los avances logrados, manifiesta su preocupación por la seria problemática que atraviere el sector, pues ello afecta a miles de personas que dependen de esta actividad para subsistir.

Si bien esta Comisión dictaminadora entiende el espíritu del resolutivo PRIMERO de la proposición con Punto de Acuerdo objeto del presente dictamen, estima pertinente modificarlo tal como se ilustra en la tabla I para:

- a) Dirigir el exhorto al titular de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, en quien recae el fomento de la actividad pesquera y que es competente para

---

<sup>16</sup> Véanse los artículos 8, 17, 26y 27 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.





conocer y dar respuesta a cualquier cuestión relacionada con los sectores pesquero y acuícola.

- b) Omitir la solicitud de Declaratoria de Emergencia bajo el entendido de que no existe el fundamento jurídico ni las condiciones que avalen tal declaratoria. Al respecto, esta Comisión dictaminadora se permite reiterar que si bien la problemática que atraviesa el sector es preocupante, también existen otros sectores igualmente importantes que enfrentan problemas similares y que por ende también deben ser atendidos.
- c) Incluir a todo el sector pesquero y no únicamente a la región Noroeste del país. Ello bajo la premisa de que los estados del Golfo de México y mar Caribe, dedicadas a la pesca también padecen la problemática que aqueja al sector.
- d) Solicitar al titular de la CONAPESCA remita a esta Soberanía un informe detallado de la implementación de medidas que se están aplicando en apego a la Carta Nacional Pesquera y al Programa Sectorial 2007-2012 para revitalizar la situación del sector pesquero. Este informe permitirá a esta Soberanía contar con elementos robustos que permitan desde su ámbito de competencia incidir puntualmente en la problemática del sector pesquero.
- e) Solicitar al titular de la CONAPESCA brinde atención inmediata a los pescadores afectados por la problemática que atraviesa el sector, en congruencia con lo dispuesto por el Artículo 8 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. Cabe recordar que el Artículo 8 hace referencia a las facultades de CONAPESCA relativas al fomento del sector, entre las que se incluyen los apoyos, el fomento a cadenas productivas, la modernización de la flota, etc.



Por lo que se refiere al resolutivo SEGUNDO de la proposición con Punto de Acuerdo objeto del presente dictamen, esta Comisión estima pertinente desecharlo toda vez que su espíritu ha sido incorporado al inciso b del resolutivo PRIMERO modificado, tal como se ilustra en la Tabla I.

**TABLA I. MODIFICACIONES SUGERIDAS POR LA COMISIÓN DICTAMINADORA A LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO QUE SE DICTAMINA**

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO ORIGINAL	PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO PRECISADA
<p><b>PRIMERO.</b> El Senado de la República respetuosamente exhorta al Titular del Poder Ejecutivo Federal, con el objeto de que expida un Decreto Presidencial para que, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se declare como zona de emergencia a la actividad pesquera en el Noroeste del País, y se proceda a la atención inmediata de pescadores y sus familias afectadas por la crisis que resiente a sobremanera dicho sector.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> El Senado de la República, respetuosamente exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, formule e implemente un programa de emergencia para la actividad pesquera en</p>	<p><b>ÚNICO.</b> El Senado de la República del H. Congreso de la Unión solicita respetuosamente al Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Y Alimentación para que por medio de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca:</p> <p>a) Remita a esta Soberanía un informe detallado de la implementación de medidas que se están aplicando en apego a la Carta Nacional Pesquera y al Programa Sectorial 2007-2012 para revitalizar la situación del sector pesquero.</p> <p>b) Aplique programas emergentes de apoyo a la actividad pesquera del país, brinde atención inmediata a los pescadores afectados por la problemática que atraviesa el sector,</p>



la zona Noroeste del país, que implemente redes de comercialización de productos pesqueros, promueva la renovación de la infraestructura pesquera, y compense las pérdidas generadas por los bajos precios de dichos productos, con el fin de que tales acciones contribuyan a superar la marginación e impulsen el desarrollo económico y social de las comunidades pesqueras del país.

implemente redes de comercialización de productos pesqueros y promueva la renovación de la infraestructura pesquera con el fin de que tales acciones contribuyan a superar la marginación e impulsen el desarrollo económico y social de las comunidades pesqueras del país.

De conformidad con lo expuesto, los integrantes de la Comisión Legislativa que suscriben el presente dictamen, se permiten someter a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

### ACUERDO

**ÚNICO.** El Senado de la República del H. Congreso de la Unión solicita respetuosamente al Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Y Alimentación para que por medio de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca:

- a) Remita a esta Soberanía un informe detallado de la implementación de medidas que se están aplicando en apego a la Carta Nacional Pesquera y al Programa Sectorial 2007-2012 para revitalizar la situación del sector pesquero.
- b) Aplique programas emergentes de apoyo a la actividad pesquera del país, brinde atención inmediata a los pescadores afectados por la problemática que atraviesa el sector, promueva la comercialización de productos



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE,  
RECURSOS NATURALES Y PESCA, A LA PROPUESTA CON  
PUNTO DE ACUERDO RELATIVO A LA CRISIS QUE  
ATRAVIESA EL SECTOR PESQUERO NACIONAL.

pesqueros y promueva la renovación de la infraestructura pesquera con el fin de que tales acciones contribuyan a superar la marginación e impulsen el desarrollo económico y social de las comunidades pesqueras del país.




**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA**

  
Sen. Francisco Agundis Arias  
**PRESIDENTE**

  
Sen. Alberto Cárdenas Jiménez  
**SECRETARIO**

  
Sen. Margarita Villaescusa Rojo  
**SECRETARÍA**

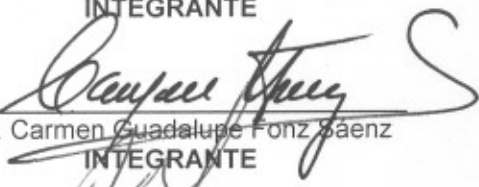
  
Sen. Sebastian Calderón Centeno  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Jesús Dueñas Llerenas  
**INTEGRANTE**


  
Sen. Guillermo Enrique Tamborrel Suárez  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Luis A. Coppola Joffroy  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Jaime Rafael Díaz Ochoa  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Carmen Guadalupe Fonz Sáenz  
**INTEGRANTE**

  
Sen. María Elena Orantes López  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Rubén Fernando Velázquez López  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Francisco Javier Obregón Espinosa  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Silvano Aureoles Conejo  
**INTEGRANTE**