A sea turtle is shown underwater, completely entangled in a fishing net. The turtle's head is on the left, and its body is stretched out towards the right. The net is a fine, light-colored mesh that covers the entire scene. The background is a deep blue, slightly hazy underwater environment. The overall tone is somber and highlights the impact of illegal fishing.

OCEANA

**PESCA ILEGAL EN MÉXICO:
SOLUCIONES DESDE LA
POLÍTICA PESQUERA**



 OCEANA

PESCA ILEGAL EN MÉXICO:
**SOLUCIONES DESDE LA
POLÍTICA PESQUERA**



Oceana es la mayor organización internacional dedicada exclusivamente a la conservación del océano. Oceana está reconstruyendo océanos abundantes y biodiversos al impulsar políticas basadas en la ciencia en países que controlan un tercio de la captura de peces silvestres del mundo. Con más de 300 victorias que han frenado la sobrepesca, la destrucción de los hábitats, la contaminación y la matanza de especies amenazadas como tortugas y tiburones, las campañas de Oceana están dando resultados. Un océano restaurado significa que mil millones de personas pueden disfrutar de una comida saludable de pescados y mariscos, todos los días y para siempre.

Juntos, podemos salvar los océanos y ayudar a alimentar al mundo.

Visita: mx.oceana.org para obtener más información.

Citar como: Oceana. 2024. Pesca ilegal en México: Soluciones desde la Política Pesquera. DOI. 10.5281/zenodo.10904426



Pesca ilegal en México: soluciones desde la política pesquera

La pesca ilegal se conoce como Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (pesca INDNR) y su definición más compartida es la que desarrolló la Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).

El término de pesca INDNR está dividido en tres subcategorías:

- ➔ **Pesca ilegal:** la llevan a cabo embarcaciones nacionales o extranjeras sin permiso, contraviniendo las regulaciones de las organizaciones regionales de manejo pesquero, leyes nacionales y obligaciones internacionales.
- ➔ **Pesca no declarada:** engloba a toda la captura que no se registra o se reporta erróneamente ante las autoridades nacionales u organizaciones regionales de manejo pesquero.
- ➔ **Pesca no reglamentada:** se lleva a cabo en áreas donde no existen medidas de manejo sobre los stocks pesqueros o no es consistente con las medidas establecidas por las organizaciones regionales de manejo pesquero.

¿Por qué es preocupante la pesca ilegal?

Se calcula que en el mundo la pesca ilegal representa aproximadamente 20% de la captura total¹. En México este porcentaje se estima en 40% según datos de la propia autoridad pesquera, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA)².

La FAO reconoce la amplitud del concepto de pesca INDNR, por ello, para efectos de este do-

cumento, proponemos la siguiente categorización de la pesca ilegal con base en las políticas públicas para atenderlas, a fin de entender mejor el fenómeno, focalizar esfuerzos y crear las acciones adecuadas que la combatan de manera efectiva:

1 Las que deben ser atendidas por políticas de seguridad, dado que son realizadas por el crimen organizado. En esta categoría se incluye la captura de especies protegidas de alto valor como la totoaba, el pepino de mar, entre otras; así como las violaciones a la ley de pesca donde el agente no estatal que las promueve forma parte del crimen organizado. El producto capturado ingresa comúnmente al mercado negro o es una actividad extra de grupos criminales que, de facto, no son actores regulados por la legislación pesquera.

2 Las que deben ser atendidas por políticas sociales, dado que su principal causa es la falta de acceso a derechos, la desigualdad y la pobreza. Esta categoría incluye a la pesca que realizan actores sin permiso que, tradicionalmente, han ejercido la actividad pesquera como medio de subsistencia.

3 Las que deben ser atendidas por la política pesquera, dado que las acciones violan las disposiciones de la legislación en la materia. Aquí se incluye la pesca que realizan pescadores con permiso o que sin él, buscan que el producto capturado ingrese al mercado legal y se comercialice a través de los canales establecidos para ello.

Los actos ilegales en materia pesquera seguramente pueden dividirse de otra forma. Sin embargo centraremos el análisis de este documento en las acciones de la categoría tres,

¹ FAO. "Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR)". Disponible en: <https://www.fao.org/iuu-fishing/fight-iiu-fishing/es/#:~:text=Se%20calcula%20que%20la%20pesca,vida%20de%20enteras%20comunidades%20coasteras>
² Programa Nacional de Pesca y Acuacultura 2020-2024. (s. f.). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616554/PROGRAMA_Nacional_de_Pesca_y_Acuacultura_2020-2024baja.pdf

las que deben ser atendidas por la política pesquera, en un esfuerzo por identificar dónde el Estado mexicano debe concentrarse para combatir la pesca ilegal de manera efectiva. A partir de este punto, utilizaremos “pesca ilegal” para referirnos a toda actividad que se encuentre en esa clasificación.

Las categorías dadas por las políticas sociales y de seguridad no se abordan en este estudio porque exceden el mandato de trabajo por el que vela Oceana. Esto no significa que no tengan necesidades colectivas de justicia social y seguridad que deben ser atendidas por el Estado.

En la categoría de la política pesquera caben varios actos de ilegalidad, por lo que, a través de entrevistas semiestructuradas a actores clave del sector pesquero, comercializadores, academia y organizaciones de la sociedad civil, identificamos las más lacerantes, y por ende las más prioritarias para la atención del Estado, las cuales se enlistan a continuación:

1. Pesca en veda

Las personas entrevistadas para este estudio consideraron que este tipo de pesca ilegal es el más dañino, ya que pone en riesgo los ciclos de reproducción de las especies y su disponibilidad en el futuro. La veda es un periodo de tiempo en el que se prohíbe la pesca de ciertas especies para proteger su etapa de reproducción y crecimiento. Esta figura está reconocida en la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS). Las temporadas de veda de determinadas especies son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en los Planes de Manejo Pesquero y, para algunos casos, en Normas Oficiales Mexicanas. La Carta Nacional Pesquera (CNP) contempla 23 pesquerías marinas con vedas temporales en ciertos lapsos del año, por lo que capturar especies en veda es ilegal.

2. Pesca en zonas prohibidas

La pesca se lleva a cabo en casi todo el territorio marino, con excepción de aquellos sitios donde se encuentra expresamente prohibida o restringida como en los siguientes casos:

- Áreas Naturales Protegidas (ANP) cuyo decreto y/o plan de manejo prohíben expresamente la captura de especies pesqueras.³
- Concesiones de pesca donde se permite exclusivamente a los concesionarios la captura de ciertas especies.
- Zonas de Refugio Pesquero que representan una estrategia para conservar la biodiversidad de especies pesqueras y asociadas.⁴
- Zonas de protección de especies protegidas mediante decretos presidenciales. Ejemplo: zona de exclusión para la protección de la vaquita marina.
- En esteros y bahías se prohíbe el uso de redes o artes de pesca de arrastre.

3. Pesca en Áreas Naturales Protegidas (ANP)

Entre las zonas con restricciones a la pesca, una categoría de gran importancia son las Áreas Naturales Protegidas en el mar. Estos son sitios delimitados administrativamente para conservar determinadas especies, ecosistemas y su amplia biodiversidad. Para cumplir con este propósito, se establecen subzonas de uso restringido y de aprovechamiento, con prohibiciones de pesca total o con restricciones a la actividad pesquera comercial, respectivamente. La pesca en estas subzonas se considera ilegal, ya que podría incumplir con las condiciones de actividades permitidas en el Programa de Manejo del ANP.

En 2021, [Oceana reveló](#) que al menos 236 embarcaciones mexicanas realizaron posibles actividades de pesca ilegal en siete ANP. Estas prácticas son un riesgo para decenas de especies amenazadas o en peligro de extinción, y entorpecen los esfuerzos por recuperar las poblaciones de especies comerciales⁵.

4. Pesca de especies protegidas

Las especies protegidas están enlistadas en la NOM-059-SEMARNAT-2010, por su estatus de vulnerabilidad y riesgo su captura es ilegal, con excepción de aquellas cuyo manejo o captura se encuentren expresamente autorizados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), mediante las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMAS).

Muchas de las especies que integran esta lista en algún momento fueron de interés pesquero, pero el declive de su población obligó a las autoridades a prohibir o restringir su captura. Algunas de estas especies son de alto valor en el mercado negro, por lo que son atractivas para quienes realizan pesca ilegal. Ejemplos de ellas son la totoaba, todas las tortugas marinas, el tiburón blanco, móbulas, algunas especies de pez loro, entre otras.

5. Pesca sin autorización

La pesca comercial requiere un permiso o una concesión que emite la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) y la SEMARNAT cuando se trata de especies listadas en la NOM-059-SEMARNAT-2010. La actividad pesquera trata del aprovechamiento de recursos marinos que son de propiedad nacional, deben existir condiciones que aseguren la sustentabilidad de estos recursos y los permisos son necesarios para ello.

La autoridad tiene la obligación de asignar los permisos y concesiones de manera justa y equitativa con base en investigación y datos científicos para cuidar la disponibilidad de recursos pesqueros en el futuro, y los ecosistemas marinos en los que habitan. Si la autoridad cumple con esta función de forma adecuada, el aprovechamiento de la pesca se llevará de forma ordenada y sustentable. Pescar sin autorización pone en peligro este equilibrio, por lo tanto, pescar sin permiso o concesión es considerado ilegal.

6. Pesca con artes de pesca no permitidas

La forma de extraer producto pesquero está regulada por las autoridades. Existen diferentes artes de pesca y uno de sus objetivos es cuidar los hábitats marinos y las especies que ahí viven para garantizar la abundancia pesquera. La Carta Nacional Pesquera, las Normas Oficiales Mexicanas y los Planes de Manejo Pesquero establecen las artes de pesca que deben emplearse por especie o pesquería. Por ejemplo, el marco regulatorio prohíbe redes de arrastre en esteros y bahías. Otro problema son las modificaciones a las artes de pesca, las cuales pueden rebasar las capacidades autorizadas como tamaño de malla, longitud de línea, entre otras. El uso de artes de pesca no contempladas o autorizadas en estos instrumentos es pesca ilegal.

Efectos negativos de la pesca ilegal

La pesca ilegal provoca que la autoridad tenga información incorrecta sobre las capturas, por lo que se desconoce el volumen real de cada especie pesquera y sus poblaciones. Al no respetar las normas, se extraen cantidades mayores a las permitidas, se utilizan artes de pesca prohibidas, se realizan prácticas que ponen en peligro la disponibilidad de los recursos pesqueros al ignorar los periodos de veda o incumplir con las tallas mínimas. Todo esto impacta en las medidas de manejo para mantener a las pesquerías en un nivel adecuado para su aprovechamiento.

La pesca ilegal pone en riesgo la subsistencia de las comunidades pesqueras que se apegan a las normas. Estas comunidades dependen de stocks pesqueros abundantes, en buen estado y bien manejados para tener un ingreso económico suficiente y digno. La pérdida de la abundancia pesquera vinculada a la pesca ilegal afecta directamente su economía y forma de vida.

³ Para efectos de este documento decidimos considerar por separado las Áreas Naturales Protegidas, las cuales protegen no sólo a especies pesqueras, sino también hábitats críticos para el equilibrio ecológico.

⁴ SEMARNAT. Zonas de Refugio Pesquero. Disponible en: https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2021/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/approot/dgeia_mce/html/RECUADROS_INT_GLOS/D2_PESCA/D2_R_PESCA05_09.htm

⁵ Oceana (2021), Zonas de protección marina bajo amenaza: casos de pesca ilegal en áreas marinas protegidas (AMP) y zonas de refugios pesqueros (ZRP). Disponible en: <https://mx.oceana.org/reports/13319/>

En las entrevistas que se realizaron para este estudio, pescadores y pescadoras calificaron la pesca ilegal durante periodos de veda como la más dañina, por poner en peligro la disponibilidad presente y futura de los recursos pesqueros.

No existe información gubernamental que permita cuantificar las consecuencias de la pesca ilegal. Las autoridades competentes en la materia no generan datos respecto a los impactos ambientales, sociales y económicos que ocasiona esta actividad, lo que complica la diferenciación entre la sobreexplotación causada por la gestión deficiente de los recursos pesqueros y la provocada por la pesca ilegal.

Respuesta del Estado mexicano frente a la pesca ilegal

Análisis de la Auditoría Superior de la Federación (2015) y actualización de los datos a través de solicitudes de acceso a la información

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene como principal función fiscalizar la cuenta pública del Estado mexicano y evaluar el desempeño de programas públicos. En 2015, la ASF dio a conocer la auditoría de desempeño de la CONAPESCA, en donde señala lo siguiente con respecto al combate a la pesca ilegal:

La implementación de la estrategia relativa a incrementar y fomentar las acciones de inspección y vigilancia, con la finalidad de combatir y sancionar la pesca ilegal (...) presentó las deficiencias siguientes: a) la CONAPESCA y la SEMAR no contaron con información consolidada (...) sobre las actividades de inspección y vigilancia de los productos pesqueros; (...); c) se determinó que la CONAPESCA y la SEMAR carecieron de sistemas de información para conocer el comportamiento de la pesca ilegal y tuvieron deficiencias en la coordinación (...).⁶

Para evaluar la efectividad de la política pesquera en materia de inspección y vigilancia, la ASF identificó y analizó los cinco elementos más relevantes en la respuesta del Estado mexicano a la problemática de la pesca ilegal de 2009 a 2014:

1. Oficiales Federales de Pesca (OFP) de CONAPESCA y de Infantes de la SEMAR desplegados para la Inspección y Vigilancia.
2. Acciones para combatir la pesca ilegal.
3. Instrumentos y artes de pesca aseguradas.
4. Sistema de Localización de Monitoreo Satelital de Embarcaciones Pesqueras.
5. Sanciones e infracciones aplicados por pesca ilegal.

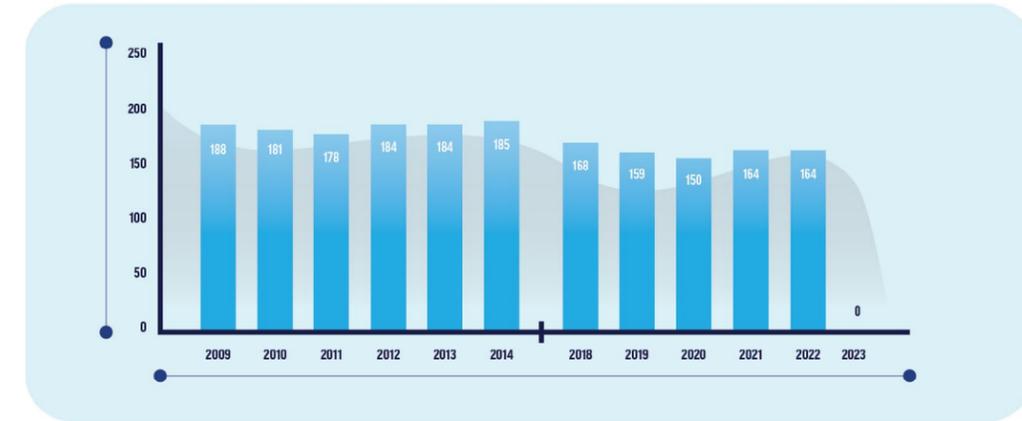
En Oceana, a través de solicitudes de acceso a la información y la consulta de bases de datos abiertos, actualizamos la información y la comparamos con los años de la actual administración a fin de conocer si las recomendaciones de la ASF fueron atendidas o si las acciones encaminadas al combate a la pesca ilegal mejoraron de alguna forma.

1. Oficiales Federales de Pesca de CONAPESCA y de Infantes de la SEMAR desplegados para la Inspección y Vigilancia.

Oficiales Federales de Pesca de CONAPESCA
Los Oficiales Federales de Pesca (OFP) de CONAPESCA son los encargados de hacer valer las acciones de inspección y vigilancia a lo largo de todo el territorio.

La ASF reportó que de 2009 a 2014 hubo, en promedio, 183 OFP para todo el país. Esa media se redujo a 161 OFP en el periodo 2018-2022; es decir, 22 oficiales menos, en promedio, de lo reportado por la Auditoría Superior de la Federación.

Gráfica 1. Número de Oficiales Federales de Pesca de CONAPESCA



Elaboración propia a partir de los datos de la ASF para 2009-2014 y datos de Causa Natura, Pescando Datos para 2018-2022.

Infantes de la SEMAR desplegados para Inspección y Vigilancia

Para identificar el número de integrantes de la Secretaría de Marina (SEMAR), la ASF contempla la figura de infantes desplegados para las acciones de vigilancia, los cuales pasan de 11,756 en

2009 a 6,142 en 2014. Sin embargo, falta información para determinar si este número se dedica solamente a temas de inspección y vigilancia o comparte otras actividades, por lo que el número refleja poco en el combate a la pesca ilegal.

Gráfica 2. Infantes de Marina Desplegados



Elaboración propia a partir de los datos de la ASF, 2015 para 2009-2014.

Desafortunadamente no pudimos comparar este rubro con la actual administración ya que la SEMAR no proporcionó la información desagregada sobre infantes desplegados para acciones de vigilancia, sino que dio un número total de infantes desplegados, los cuales pasan de 20,851 en 2018 a 49,049 en 2023. La justificación de la SEMAR

fue la reciente creación de los Inspectores Federales de Pesca (IFP).

En noviembre de 2021, la SEMAR creó 145 plazas de Inspectores Federales de Pesca de conformidad con el acuerdo de colaboración entre esta institución y la CONAPESCA.⁷ Los IFP realizan

⁶ Auditoría Superior de la Federación, Política Pública de Pesca y Acuicultura, 2015, p. 114-115.

⁷ Gobierno de México. SEMAR. Dirección URL: <https://www.gob.mx/semar%7Cunicapam/acciones-y-programas/inspeccion-y-vigilancia-pesquera>

“Actividades de inspección y vigilancia en materia pesquera y acuícola para verificar la documentación que ampare la legal procedencia de los productos pesqueros, en coordinación con el personal de Oficiales Federales de Pesca de la Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables (CONAPESCA)”⁸

De estas cifras podemos deducir que, si bien la figura de los IFP es positiva dado que tienen como principal objetivo el combate a la pesca ilegal, el número es insuficiente. Los IFP representan 0.29% del total de infantes desplegadas en territorio nacional en 2023.

2. Acciones para combatir la pesca ilegal

Para las evaluaciones a la política pesquera nacional, la ASF retomó los recorridos terrestres y acuáticos que realizan la CONAPESCA y SEMAR como parte de las acciones de inspección y vigilancia para el combate a la pesca ilegal.

De este comparativo se desprende un primer momento en esta administración donde se in-

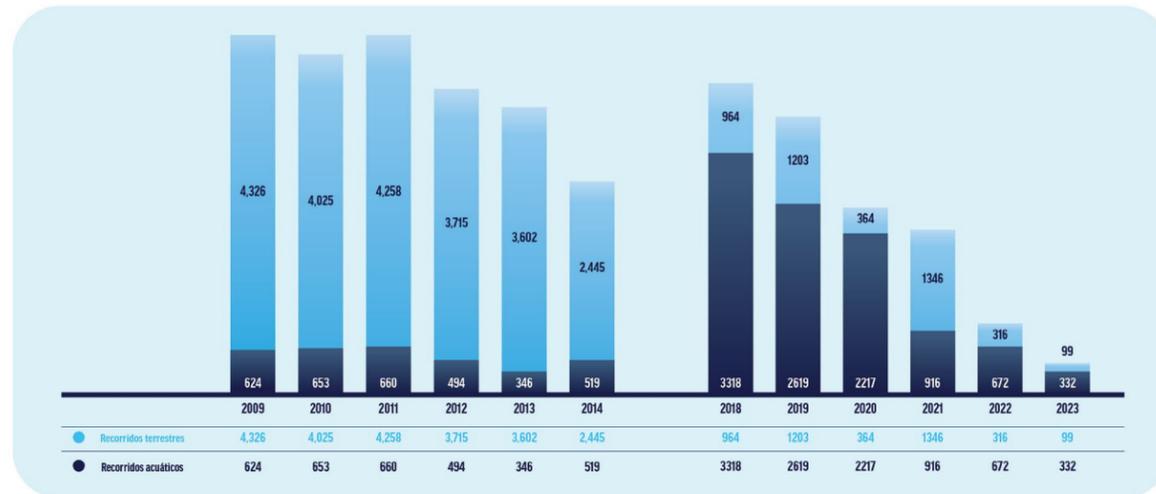
crementó el número de recorridos marítimos, en comparación con la evaluación de la ASF, pero que al avanzar el sexenio cayó drásticamente, llegando al número más bajo en 2023 con 332 recorridos.

Los recorridos terrestres sufrieron un recorte aún más significativo en esta administración y no hay información para determinar si fue una medida intencional o el reflejo del retraimiento del Estado mexicano ante su responsabilidad de combatir la pesca ilegal.

Si bien el número de recorridos no indica la efectividad, las autoridades tampoco generan información sobre su eficacia en la disuasión y combate a la pesca ilegal⁹. Estos datos demuestran la caída pronunciada en los recorridos acuáticos por parte de la CONAPESCA, quien es la autoridad principal en el combate a la pesca ilegal en el país.

Las cifras confirman que, ante la creciente preocupación por la pesca ilegal, la respuesta del Estado mexicano ha sido retraerse. La tendencia a la baja se repite en los recorridos terrestres.

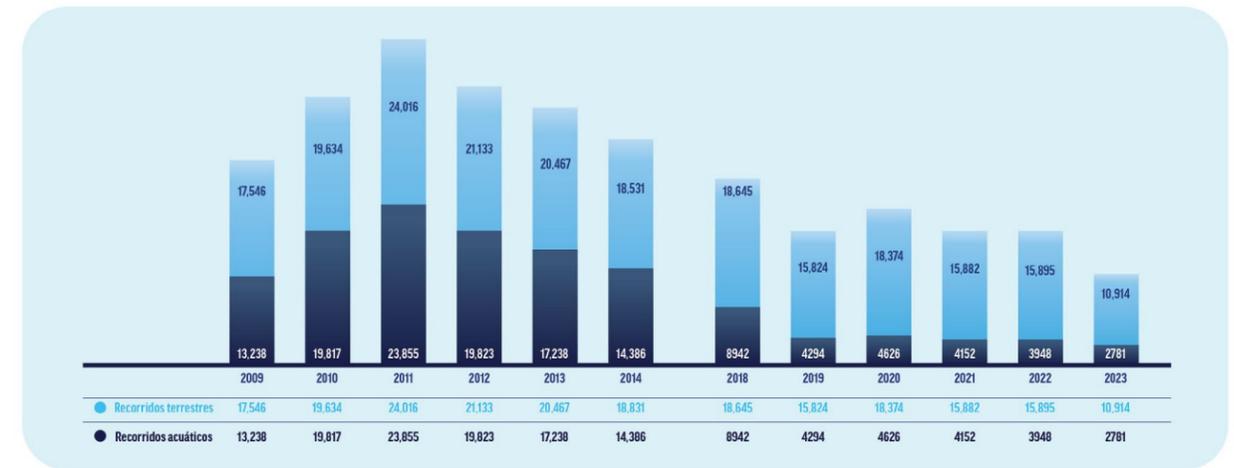
Gráfica 3. Recorridos de Inspección y Vigilancia de SEMAR



Elaboración propia con datos de la ASF para 2009-2014 y solicitudes de Información para 2018-2023.

⁸ <https://www.gob.mx/semar%7Cunicapam/acciones-y-programas/inspeccion-y-vigilancia-pesquera>
⁹ Elaborado con datos de la ASF. 2015.

Gráfica 4. Recorridos de inspección y vigilancia pesquera de CONAPESCA



Elaboración propia con datos de ASF, 2009-2014 y datos abiertos de CONAPESCA.

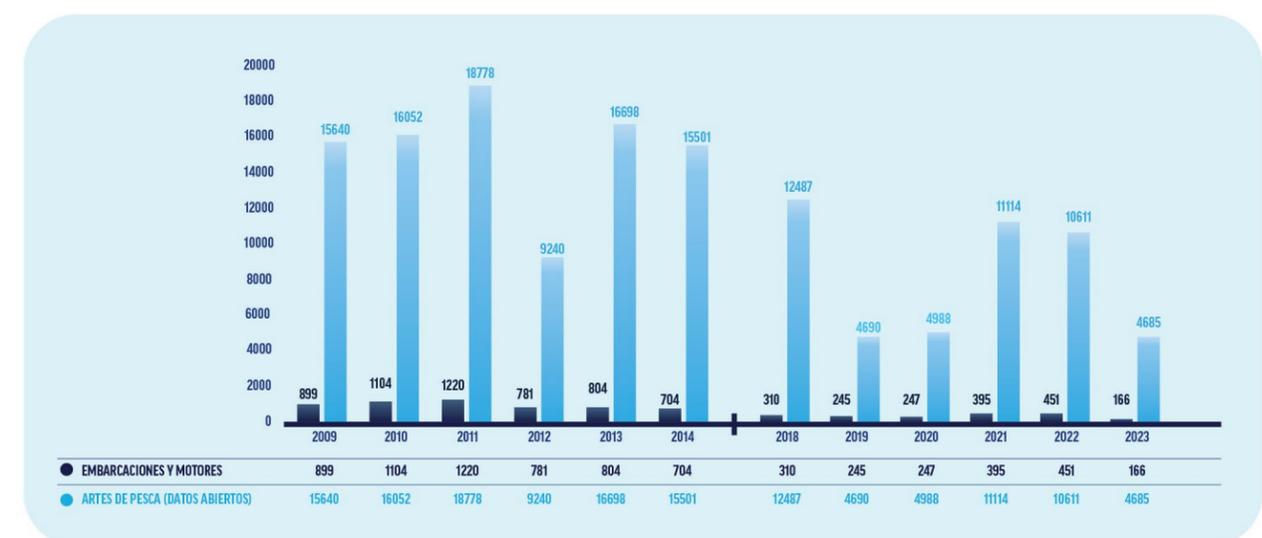
3. Instrumentos, artes de pesca y producto asegurados

Los recorridos son un indicador deficiente ya que miden acciones y no resultados. En cambio, el

número de instrumentos y artes de pesca aseguradas da una mejor idea de los logros de estas acciones, aunque faltan los elementos de sanciones posteriores, la reparación del daño por parte de infractores, etc.

3.1 Instrumentos y artes de pesca aseguradas

Gráfica 5. Instrumentos y artes de pesca aseguradas por CONAPESCA



Elaboración propia con datos abiertos de CONAPESCA 2009-2023-Acciones y Resultados de las actividades de inspección y vigilancia. Tabla de retenciones precautorias por estado.

Estos datos impiden entender a detalle la efectividad de las acciones de combate a la pesca ilegal porque que se requiere determinar en qué zonas hay mayor recurrencia, qué se hace con las embarcaciones y artes de pesca aseguradas y si están vinculadas a permisos o personas en específico que pagan multas o se les aplica otra medida.

Aun cuando estos datos reflejan poco, es notorio que las embarcaciones aseguradas no representan ni el 0.1% de las aproximadamente 80 mil embarcaciones menores y mayores registradas. Las embarcaciones aseguradas claramente no logran cubrir el 40% estimado de la pesca ilegal en el país.

En cuanto al número de artes de pesca aseguradas se observa un aumento significativo a partir 2018, con crecimientos importantes en ese año, en 2021 y 2022. Desconocemos las razones de esta alza. Una posibilidad podría ser el incremento de la inspección y vigilancia en el Alto Golfo de California. De acuerdo con un comunicado de prensa oficial, el gobierno mexicano declaró que “en lo que va de 2018, en pro del medio ambiente marino en el Alto Golfo de California, se han retirado 209 artes de pesca, lo que equivale a 25,172 metros de redes de enmalle.”¹⁰

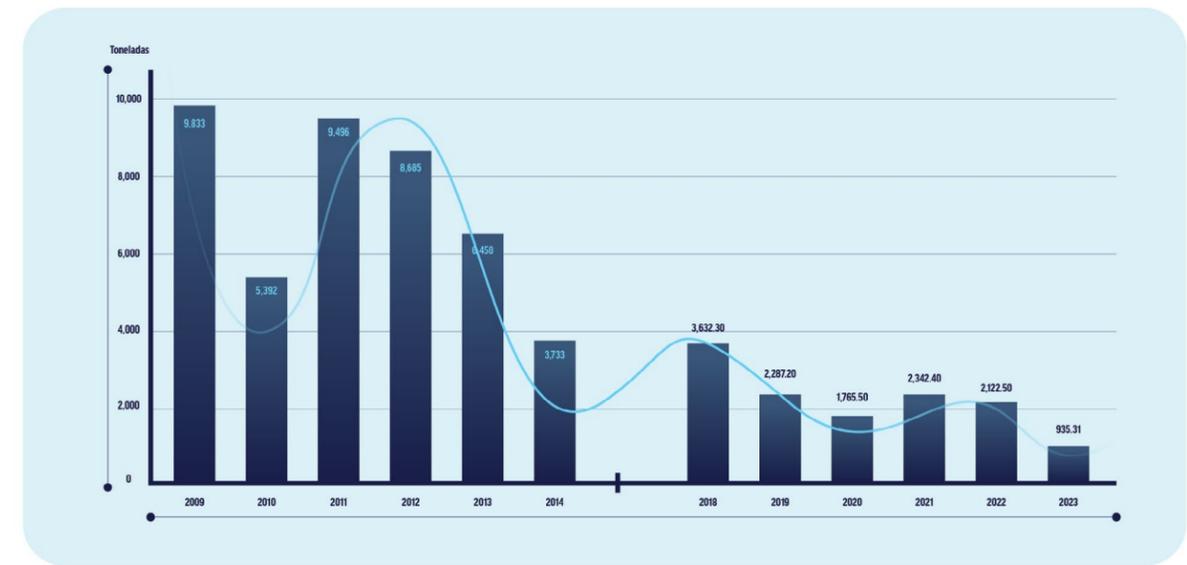
Asimismo, en septiembre de 2020 se publicó el Acuerdo por el que se regulan artes, sistemas, métodos, técnicas y horarios para la realización de actividades de pesca con embarcaciones menores y mayores en Zonas Marinas Mexicanas en el Norte del Golfo de California y se establecen sitios de desembarque, así como el uso de sistemas de monitoreo para tales embarcaciones. En este Acuerdo se contempla que “cualquier red agallera o de enmalle que se encuentre en posesión de cualquier persona o en cualquier embarcación será inmediatamente retenida de manera precautoria y se dará inicio al procedimiento de calificación de infracciones, de conformidad a los artículos 132 fracción XVII y 133 fracción VI de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.”

3.2 Producto asegurado

Los OFP tienen las facultades para hacer retenciones precautorias y aseguramientos de los productos pesqueros cuando no se acredite la legal posesión de los productos. Sin embargo, la ley contempla un periodo de tiempo para que se acredite la legal procedencia del producto con los documentos apropiados.

Si bien las retenciones son precautorias y no reflejan el nivel de éxito de las acciones para combatir la pesca ilegal, la disminución de las mismas se puede relacionar con la reducción de recorridos acuáticos y terrestres por parte de la CONAPESCA en el mismo periodo.

Gráfica 6. Retenciones precautorias de producto pesquero por CONAPESCA

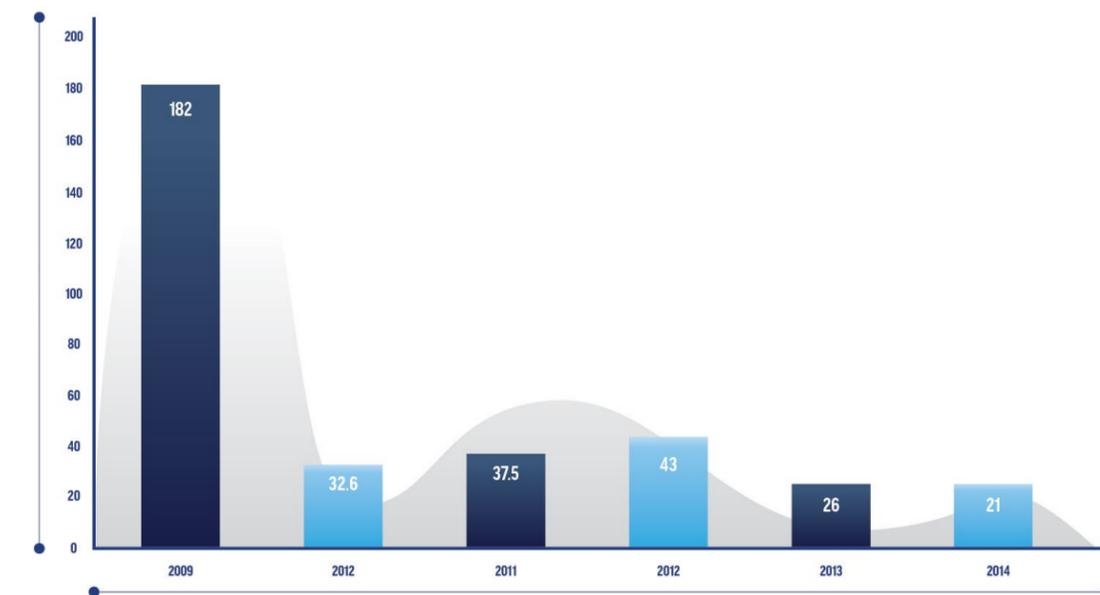


Elaboración propia con datos de la ASF, 2009-2014 y datos abiertos de CONAPESCA para 2018-2023.

Si bien las retenciones son precautorias y no reflejan el nivel de éxito de las acciones para combatir la pesca ilegal, la disminución de las mismas

se puede relacionar con la reducción de recorridos acuáticos y terrestres por parte de la CONAPESCA en el mismo periodo.

Gráfica 7. Retenciones precautorias de producto pesquero por SEMAR



Elaboración propia con datos de la ASF, 2015, para 2009-2014.

¹⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2018). "25 mil metros de redes extraídas en el Alto Golfo de California en 2018" Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/25-mil-metros-de-redes-extraidas-en-el-alto-golfo-de-california-en-2018>

Esta gráfica demuestra con claridad la participación de la SEMAR en los operativos que derivan en incautación de producto, en el mejor de los años representa casi el 2 % del total del producto incautado.

Para el periodo 2018-2023, no pudimos contar con información del número de toneladas de retenciones precautorias por parte de la SEMAR ni de toneladas de decomisos y aseguramientos de los productos pesqueros. Esta autoridad señaló no estar facultada por la ley para contar con la información requerida.¹¹

El producto retenido es aquel que se sospecha que pueda ser ilegal pero no existe una decisión final por parte de la autoridad. El producto decomisado es el que la autoridad determinó su procedencia ilegal y es retirado definitivamente. Es importante conocer la diferencia entre ambos ya que nos permite entender mejor la efectividad de los procesos sancionatorios de la autoridad pesquera.

Al respecto, la ASF en su evaluación determinó lo siguiente: **“De 2012 a 2014 la CONAPESCA decomisó en promedio el 0.7% (38.6 toneladas) de los productos pesqueros y acuícolas retenidos. En 2012 decomisó el 0.5% (45.5 toneladas) de 8,685 toneladas que retuvo; en 2013 el 0.6% (38.1 toneladas) y en 2014 el 0.9% (32.2 toneladas).”**¹²

Tabla 1. Porcentaje de toneladas retenidas frente al total del volumen de captura.

PORCENTAJE DE TONELADAS RETENIDAS FRENTE AL TOTAL DEL VOLUMEN DE CAPTURA				
Año	2018	2019	2020	2021
Volumen de capturas en Toneladas ¹³	1,764,111	1,764,112	1,599,008	1,679,334
Retenciones Precautorias ¹⁴	3632.35	2287.21	1765.54	2342.42
Porcentaje	0.21%	0.13%	0.11%	0.14%

Estas cifras son abrumadoras. De ellas se desprende que, del estimado de 40% de la pesca ilegal que ocurre en México, se retiene menos del 0.2% y de este se decomisa por debajo del 1%.

Para los años más recientes no pudimos identificar las toneladas decomisadas y fue a través de solici-

tudes de acceso a la información que conocimos las retenciones precautorias. En cuanto al porcentaje de producto decomisado frente al total de captura reportada en la actual administración solo puede calcularse de 2018 a 2021, dada la falta de información para los años posteriores.

4. Sistema de Localización de Monitoreo Satelital de Embarcaciones Pesqueras (SISMEP)

Para que no cometan actos de pesca ilegal, el SISMEP monitorea a las embarcaciones con motor estacionario (intraborda) con potencia superior a 80 Hp (caballos de fuerza), equivalentes a 59.68 kilowatts, con cubierta corrida y eslora superior a 10.5 metros.

De un análisis de la información presentada por la Auditoría Superior de la Federación, los Anuarios Estadísticos de Pesca y Acuicultura de 2009 a 2021 –último año en que se publicó-, el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura (RNPA) y solicitudes de acceso a la información, se observaron alrededor de 2,000 embarcaciones monitoreadas de 2010 a 2021.

En 2023 hubo un declive en el número de embarcaciones monitoreadas. Para comprender esta disminución, desde Oceana consultamos los contratos celebrados entre CONAPESCA y el proveedor de monitoreo satelital.

En 2022 hubo un cambio en el prestador de este servicio por lo que durante ese año ninguna embarcación fue monitoreada. De acuerdo con el contrato entre CONAPESCA y la nueva empresa, el número máximo de transeptores que podrían instalarse fue de 1,800. Hasta 2023 solo se tenían 1,616 embarcaciones monitoreadas, aunque en el RNPA se reportan 2,379 embarcaciones pesqueras mayores en 2023.

Tabla 2. Número y porcentaje de embarcaciones monitoreadas con el SISMEP.

NÚMERO Y PORCENTAJE DE EMBARCACIONES MONITOREADAS CON EL SISMEP															
Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Embarcaciones monitoreadas por el SISMEP	1595	2018	2045	2039	2036	2047	1729	1973	2008	2018	2016	2026	2051	0	1616
Embarcaciones pesqueras totales ¹⁵	103,104	95,012	50,626	67,615	70,634	71,929	72,411	72,198	72,439	74,738	73,630	73,592	72,276	N/A	75,326
Porcentaje de embarcaciones	1.5	2.1	4.0	3.0	2.8	2.8	2.3	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.8	N/A	2.1

¹¹ Solicitudes de Información: 330026623001843, 330026623001844, 330026623001845.

¹² ASF, 2015. Pág. 110.

¹³ Volumen nacional de capturas en toneladas por año. Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA), Anuario Estadístico de Acuicultura y Pesca, 2009 a 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapescadocumentos/anuario-estadistico-de-acuicultura-y-pesca>

¹⁴ Con base en datos abiertos de CONAPESCA.

¹⁵ Esta información se obtuvo de los Anuarios Estadísticos de Pesca y Acuicultura de 2009 a 2021. En este conteo de embarcaciones no fueron consideradas aquellas que pertenecen a estados sin litoral, ya que se asume que dichas embarcaciones solo realizan actividades de pesca en lagos, lagunas, ríos, presas y embalses y no en el mar.

5. Sanciones e infracciones aplicadas por pesca ilegal

En el reporte de la ASF se identifica el número de personas detenidas y puestas a disposición del

Ministerio Público Federal (MPF), así como las consignadas, las cuales se muestran en la siguiente gráfica:

Gráfica 8. Personas detenidas y consignadas por pesca ilegal 2009-2014 y personas detenidas por pesca ilegal 2018-2023



Elaboración propia con datos de la ASF para 2009-2014 y seguimiento a datos abiertos de CONAPESCA para 2018-2023.



En su informe la ASF concluye que “los sistemas de información y control de la CONAPESCA y la SEMAR son insuficientes para determinar el número de personas que fueron sancionadas por actos de pesca ilegal; asimismo, existen deficiencias de coordinación para realizar actividades de inspección y vigilancia”.

La CONAPESCA no dio cifras de personas detenidas ni consignadas en las respuestas a nuestras solicitudes de información. Pero a través de un seguimiento y análisis de los datos abiertos se establece, a partir de las tablas de Retenciones Precautorias, que de 2018 a 2023 fueron puestas a disposición del Ministerio Público y/o Cuerpos de Seguridad, 59 personas.

No pudimos realizar un comparativo entre el análisis de la ASF y los datos de años actuales por falta de información en algunos casos, y en otros, por cómo se generó. Sin embargo, la autoridad pesquera reporta cifras marcadamente inferiores a los años previos.

Este es uno de los indicadores donde más claramente se demuestra la inacción de la CONAPESCA frente a la pesca ilegal. Sorprenden las cifras de personas detenidas por pesca ilegal de 2018 a 2023, dado que, durante este periodo se llevó a cabo el denominado “Operativo Huachinango”¹⁶ como parte de los compromisos con el gobierno de Estados Unidos ante el embargo comercial por la captura de huachinango en sus costas, aun así, los números son menores a los reportados en años anteriores.

En relación a este punto, la SEMAR mencionó no contar con las atribuciones de ley que les faculte para tener la información requerida¹⁷, se declararon en incompetencia.

Del análisis de los cinco componentes para entender la reacción del Estado mexicano frente a la pesca ilegal se desprende, en el mejor de los casos, un estancamiento de las acciones de las autoridades correspondientes, y en el peor, incluso un retraimiento del Estado. **Ello genera un esquema de impunidad ante la actividad ilegal que daña la sustentabilidad de los recursos pesqueros, la salud de los océanos y la calidad de vida de los cientos de miles de familias mexicanas que se dedican a la pesca.**

Esta inacción del Estado se hace aún más clara con un fenómeno que denominamos “lavado de pescado”, el cual incluye las acciones de quienes capturan y comercializan producto de manera ilegal y lo “legalizan” al introducirlo a la cadena de valor a través de mecanismos legales.

Lavado de pescado

El “lavado de pescado” sucede al margen del Estado, en un espacio de impunidad, falta de inspección y vigilancia en la cadena, y de un sistema poroso y precario que no permite trazar el pescado. El principal instrumento en este fenómeno es el **aviso de arribo, documento que por ley debe presentarse a la autoridad para reportar los volúmenes de captura y especie en cada viaje de pesca para ser comercializada.**

Oceana realizó un análisis de los avisos de arribo de diez pesquerías y determinó que, en promedio, el 22% del total de producto en la cadena de valor se capturó de manera ilegal, pero fue lavado a través del documento expuesto.

A continuación, explicamos el análisis que realizamos para determinar la dimensión del producto que se legaliza a través de los avisos de arribo y que entra a la cadena de valor sin que ninguna autoridad actúe.

¹⁶ En una solicitud de acceso a la información se preguntó a la Secretaría de Marina (SEMAR) respecto a los resultados alcanzados en la operación Huachinango, incluyendo número de personas detenidas a raíz de estos operativos y la respuesta de la autoridad fue: “No se encuentra considerada dentro de las atribuciones de esta Secretaría, ya que solo coadyuva con personal de Oficiales Federales de CONAPESCA”.

¹⁷ Número de solicitudes: 01843, 01842, 01848, 01849

Para determinar cómo se “lava el pescado”, analizamos la información de las capturas en los avisos de arribo de diez pesquerías entre 2000 y 2020. Catalogamos como pesca ilegal los casos en que la especie reportada en el aviso de arribo estaba fuera de su zona de distribución natural, registrada sin permiso para su captura comercial o en periodo de veda, capturada con un arte de pesca no autorizado o sin identificarse como pesca incidental.

De las pesquerías analizadas, el caracol presentó el mayor porcentaje de “lavado” con 40%, jaiba 25%, pepino de mar 20%, langosta 17%, camarón, huachinango y cangrejo 10% de registros de algún supuesto de pesca ilegal.

Llama la atención el caso del dorado, cuya captura es exclusiva de la pesca deportiva; sin embargo,

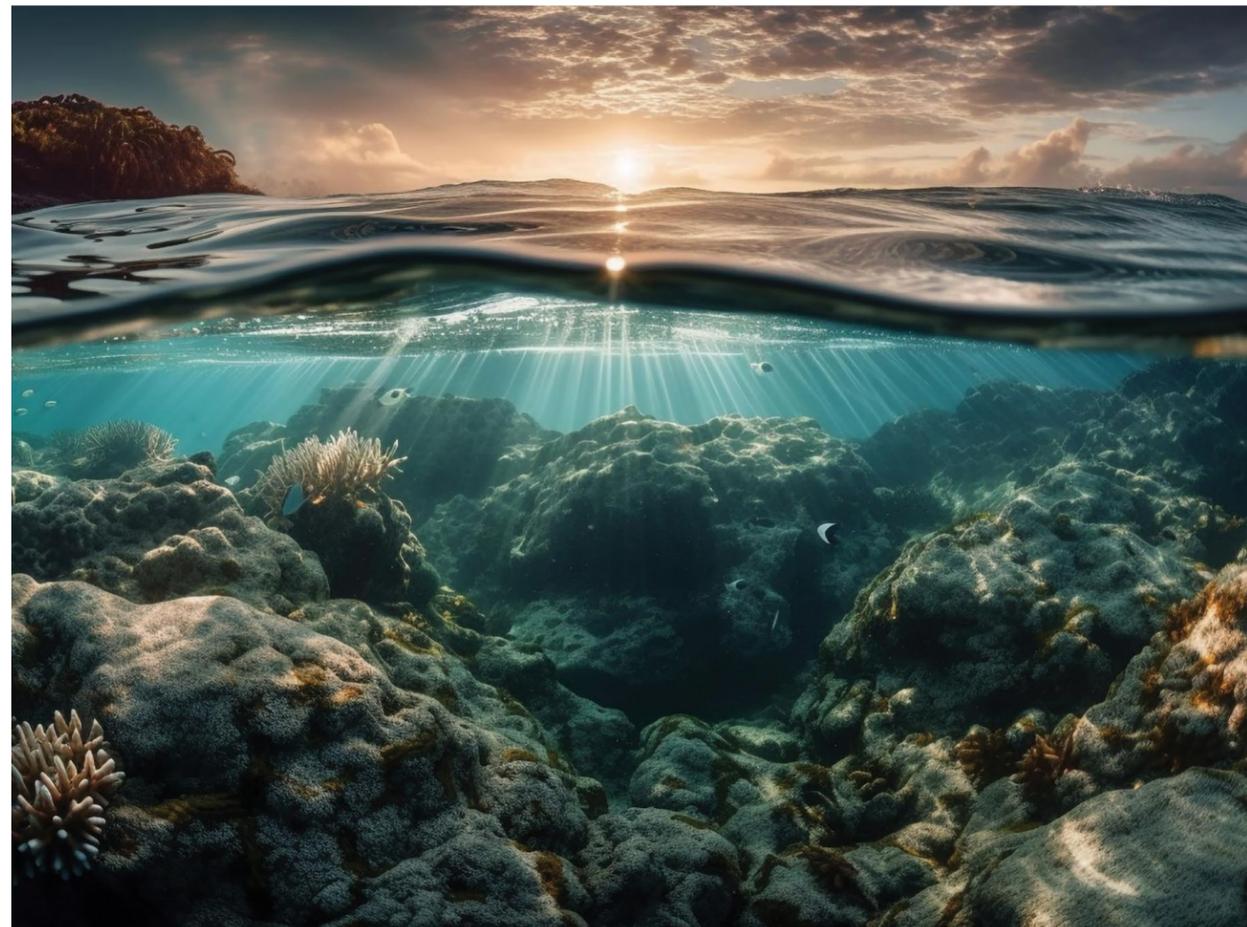
detectamos que 80% de los registros en los avisos de arribo están dentro de alguno de los supuestos de pesca ilegal y su captura ocurre bajo el amparo de permisos de pesca comercial que autorizan un porcentaje de pesca incidental (entre 4 y 30% dependiendo de la especie), lo que permite su comercialización.

El lavado de pescado es un fenómeno que debe ser atendido debido a que la pesca ilegal ingresa al mercado formal mediante procesos de registro de captura legales y oficiales que ponen en desventaja al sector que cumple con las reglas.

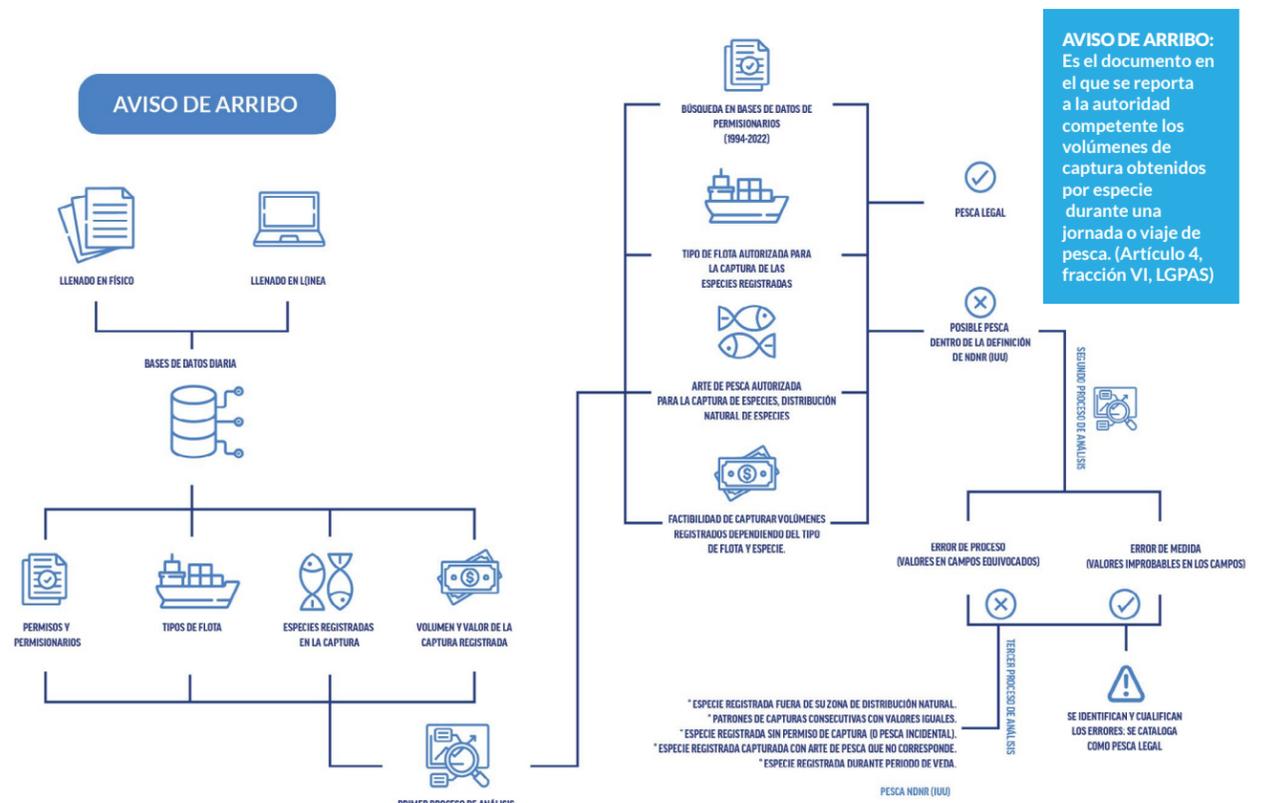
Lo anterior evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y vigilancia, así como de promover la colaboración entre las autoridades, las comunidades pesqueras y otros actores relevantes para combatir este problema.

Tabla 3. Desglose de la información analizada para determinar el porcentaje de registros de captura que caen en los supuestos de pesca ilegal

Pesquería	Periodo analizado	Número de registros	Número de especies registradas	Porcentaje de pesca ilegal
Camarón	01 enero 2000 - 31 julio 2022	793,642	18	10 %
Escama marina (huachinango)	01 enero 2000 - 10 agosto 2022	400,283	5	10 %
Dorado	01 enero 2000 - 31 julio 2022	19,804	2	80 %
Caracol	01 enero 2000 - 30 de junio 2022	46,722	41	40 %
Cangrejo	01 enero 2000 - 10 agosto 2022	30,163	13	10 %
Jaiba	01 enero 2000 - 10 agosto 2022	289,038	8	25 %
Abulón	01 enero - 31 diciembre 2018	7,105	5	0.5 %
Sardina	01 enero 2000 - 10 agosto 2022	133,832	14	5 %
Pepino	01 enero 2000 - 09 agosto 2022	21,003	3	20 %
Langosta	01 enero 2000 - 31 diciembre 2021	59,885	6	17 %
Total				~22 %



Metodología empleada para identificar el “lavado de pescado”



Conclusiones

Si bien es necesaria más información y análisis, este documento busca abrir la discusión sobre la pesca ilegal y la posibilidad de construir una política pública para atenderla de manera más eficiente. De la revisión de las acciones del Estado mexicano frente a la pesca ilegal, con base en el informe de la Auditoría Superior de la Federación de 2015, así como de las respuestas de acceso a la información realizadas por Oceana en 2023, se desprenden algunos puntos que pueden guiar la elaboración de una política pública en esta materia.

Generación de información útil y confiable

No existe información desagregada que permita conocer cuáles son las acciones más recurrentes contempladas en la ley como pesca ilegal, dónde ocurren ni a qué pesquerías afectan más. Tampoco hay datos para cuantificar la pesca ilegal; por más de 10 años se ha utilizado el mismo porcentaje para calcularla. La falta de información impide medir el impacto social de la pesca ilegal sobre todo en las comunidades más afectadas.

Es imposible estimar la proporción de pesca ilegal y productos obtenidos de maneja ilícita al no contar con una relación de toneladas retenidas y toneladas decomisadas. El Estado no está generando la información necesaria para diagnosticar el tamaño del problema público ni para dar seguimiento a su propio programa de inspección y vigilancia. Las autoridades pesqueras competentes no tienen certeza de la utilidad de la información que requieren.

Estas deficiencias mantienen la sobreexplotación de especies, generan discrecionalidad y posible corrupción por la falta de supervisión en los tramos de control sobre el procedimiento que debería consolidar la inspección y vigilancia en el combate a la pesca ilegal.

Creación de una política pública de combate a la pesca ilegal

De las acciones analizadas que realizan las autoridades correspondientes, se desprende la

falta de una política de combate a la pesca ilegal con metas claras. Desde hace años y hasta ahora tenemos recursos dispersos y acciones aisladas, sin objetivos ni indicadores que permitan evaluar la política pública e identificar cuáles tienen mayor impacto para disuadir y combatir la pesca ilegal.

Por último, no se contemplan mecanismos formales que permitan la participación de los pescadores e interesados en denunciar eventos de pesca ilegal ante la CONAPESCA y que tutelen su participación en los procedimientos administrativos respectivos.

Coordinación interinstitucional

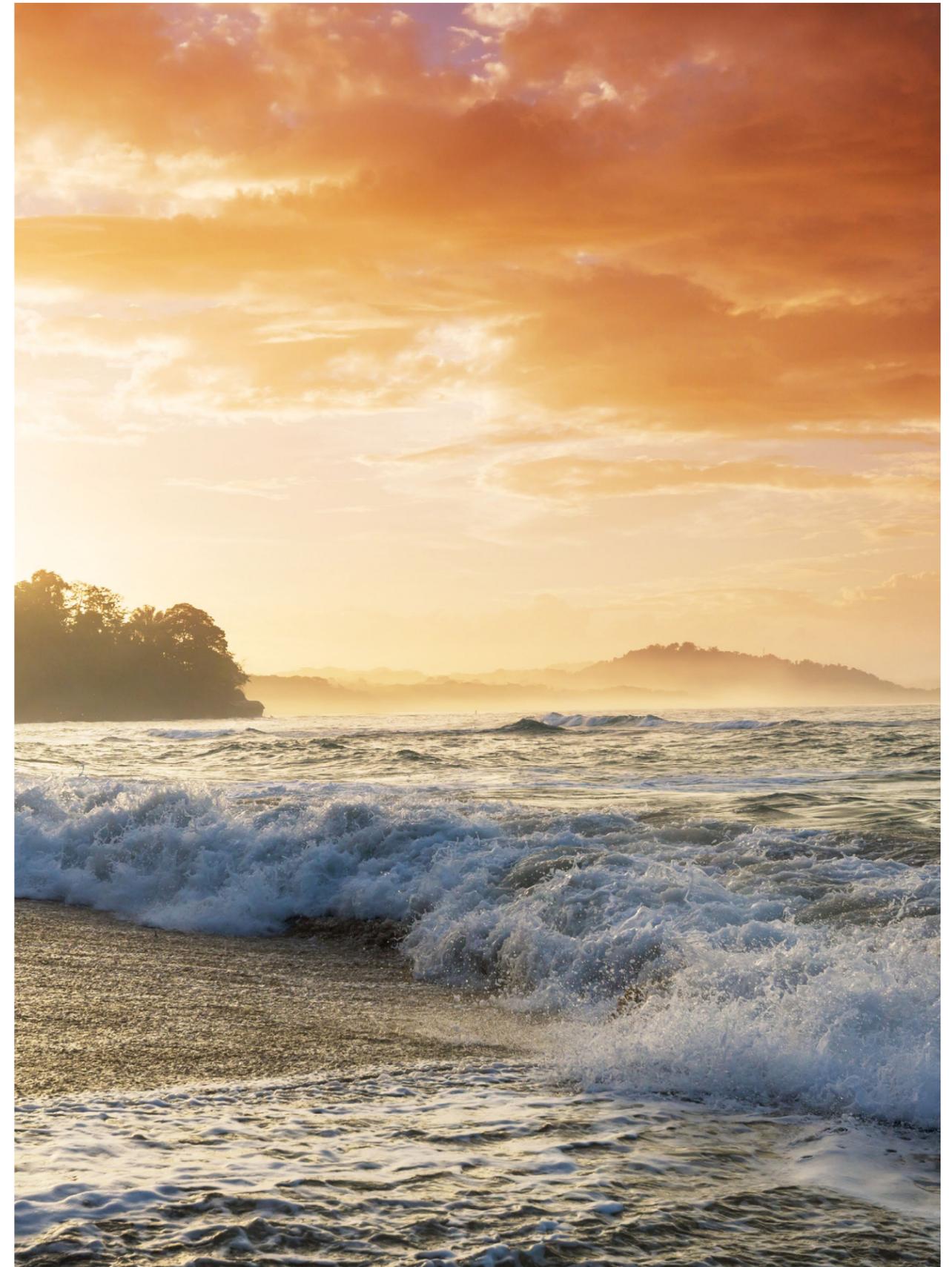
Son varias las autoridades involucradas en el combate a la pesca ilegal: SEMAR, PROFEPA, CONANP, secretarías de Pesca estatales y CONAPESCA que es la principal responsable; sin embargo, sus recursos y facultades resultan insuficientes para cumplir con el mandato de combatir esta actividad ilegal y para la colaboración de las demás autoridades solo cuenta con un sistema poco efectivo y temporal: la firma de convenios.

Ejercicio sancionador a la pesca ilegal

Es importante recalcar que el marco punitivo no ha funcionado. Los procedimientos sancionatorios son ineficientes e incumplen con su principal objetivo que es disuadir la actividad ilegal. Esto se debe a un contexto de impunidad en el que la respuesta no debe ser “más sanciones” sino la adecuada aplicación de estas, a través de replantear el proceso.

Las autoridades que sancionan las conductas que constituyen pesca ilegal actúan de manera descoordinada, entre aquellas de carácter pesquero y ambiental y las involucradas en el proceso penal y de integración de las respectivas carpetas de investigación.

No hay información que permita identificar cómo las sanciones disuaden las acciones ilegales dado que no se les da seguimiento y los datos que se generan son deficientes.



Propuestas de política pública para el combate a la pesca ilegal

Es importante recordar que en este documento nos referimos como “pesca ilegal” a toda aquella actividad que viola las leyes en la materia y que puede atenderse con políticas pesqueras, excluyendo a las relacionadas con el crimen organizado y las que deben ser atendidas por políticas sociales.

Nuestras propuestas se centran en los seis tipos de pesca ilegal que en las entrevistas con actores clave del sector pesquero, academia, comercializadores y organizaciones de la sociedad civil, identificamos como las más perniciosas para la actividad pesquera y son una aproximación para atender toda la cadena de valor, no solo de la captura en mar.

Es importante señalar que el combate a la pesca ilegal enfrenta varios retos estructurales. El primero es la falta de una política pública en forma; lo que ahora tenemos son acciones aisladas, con poca información generada y con resultados magros. El segundo es un contexto de impunidad, producto de la falta de aplicación de la ley y un proceso sancionatorio deficiente. Por último, la exclusión del sector pesquero en el diseño, implementación y evaluación de la política de combate a la pesca ilegal y las acciones de inspección y vigilancia.

Propuestas generales a mediano plazo

La principal crítica sobre la ineficiencia de las acciones de gobierno para el combate a la pesca ilegal es la falta de una política pública que atienda esta problemática considerando las modificaciones institucionales y legales que deben acompañarla. Por ello, para atender el problema de raíz se requiere lo siguiente:

1. Creación de una política pública de combate a la pesca ilegal.

La administración entrante (2024-2030) tiene la oportunidad de incluir soluciones a la pesca ilegal, uno de los problemas más graves que enfrentan las y los pescadores y los mares mexicanos. Las

bases de una política pesquera deben asentarse en el Plan Nacional de Desarrollo y el subsecuente Sectorial e Institucional, considerando los siguientes elementos:

1.1 Creación de objetivos y metas concretas (SMART) medibles, atendibles, realistas y con tiempo determinado que permitan dirigir las acciones de las autoridades, con indicadores específicos para medir el avance real de las acciones implementadas.

1.2 Presupuesto suficiente para la implementación de la política pública, el cual debe corresponder a los objetivos y acciones propuestas y cubrir el número de personal suficiente, embarcaciones, vehículos y combustible. Modificaciones legales para la adecuada coordinación entre las dependencias involucradas en la atención efectiva de la pesca ilegal, que garanticen el desarrollo pesquero sustentable y el bienestar de los pescadores.

1.3 Personal suficiente y capacitado para que realice las acciones de inspección y vigilancia, destinado a los lugares de mayor prevalencia de la actividad ilegal. Para ello deberían establecerse perfiles específicos con criterios de selección, evaluación y pruebas de confianza periódicas, así como certificación de competencias, según el puesto.

1.4 Generación de información que permita identificar a detalle dónde, cómo, cuándo y quiénes realizan la pesca ilegal para enfocar mejor los recursos de la autoridad. La información debe ser compartida entre las dependencias que participan en la política de combate a la pesca ilegal y estar concentradas en la autoridad responsable, la CONAPESCA.

1.5 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan a la ciudadanía evaluar las acciones en torno al combate de la pesca ilegal.

1.6 Evaluaciones constantes de la implementación de la política pública, con resultados transparentes y abiertos en los sitios en línea oficiales de las autoridades correspondientes.

1.7 Mecanismos de participación de las y los pescadores en el diseño, implementación y evaluación de la política de combate a la pesca ilegal. Pueden utilizarse estructuras ya establecidas como los Consejos de Pesca estatales y los Comités de Inspección y Vigilancia que diversas cooperativas pesqueras han creado en las zonas donde realizan su actividad.

1.8 Reestructuración de un sistema de sanciones que cumpla con el objetivo de disuadir la pesca ilegal y procese adecuadamente a los culpables en la cadena de valor. En este sistema deben incluirse procesos para interponer quejas y darles seguimiento, generen información útil y mecanismos para que la autoridad rinda cuentas a quien realiza la queja.

1.9 Extensión de las actividades de inspección y vigilancia a toda la cadena de valor, así como de la responsabilidad legal de las y los múltiples actores dentro de la misma. Esto requiere personal capacitado y autorizado en la cadena de valor y un mecanismo para dar seguimiento a la información del producto pesquero desde que se captura hasta que se comercializa en el punto de venta final, para lo que se necesita una Norma Oficial Mexicana de Trazabilidad de Pescados y Mariscos.

2. Desarrollo de una Estrategia Nacional de Combate a la Pesca Ilegal que atienda los seis tipos de esta que más dañan al sector pesquero.

2.1 Pesca en veda.

La pesca en veda es la más nociva para las y los pescadores y para las especies de interés pesquero dado que la veda protege ciclos de reproducción. El combate a esta actividad

ilegal debe ser priorizada por las autoridades correspondientes y proponer como objetivo la eliminación de esta actividad. Para lograrlo, proponemos lo siguiente:

- Las acciones de inspección y vigilancia de las autoridades involucradas deben concentrarse en las zonas con especies en veda, de esta forma se focalizan los recursos y se vigila cuando sucede una de las actividades ilegales más recurrentes (por quejas de las y los pescadores) y que más afecta los recursos pesqueros.

- Los inventarios que se generan para la comercialización de especies en veda deben revisarse continuamente por los oficiales de pesca para comprobar que el total de producto físico corresponda a las cantidades reportadas en los documentos.

- Revisión en puntos críticos para la comercialización de producto capturado en veda. Esto incluye mercados, puertos y zonas conocidas de desembarque.

- Participación activa de pescadores con permiso y concesiones en las actividades de inspección y vigilancia, así como la coordinación con los Comités de Inspección y Vigilancia que han creado diferentes cooperativas.

2.2 Pesca en zonas prohibidas

La prohibición en ciertas zonas busca proteger ecosistemas y especies relevantes para el equilibrio ecológico. Su protección es más sencilla dado que sucede en una zona específica, ocasionalmente cerca de la costa.

- El monitoreo constante de la zona, tanto en mar como en costa, para prevenir desembarcos ilegales.

- Crear acciones *ad hoc* con pescadores y gobiernos estatales para el monitoreo de las zonas, para fortalecer la colaboración entre los actores. En los casos en los que la zona estuviera concesionada o fuera refugio pesquero, crear colaboración directa y un sistema de quejas con actuación inmediata por parte de la autoridad ante la petición de los pescadores.



2.3 Pesca en ANP

Las ANP contienen zonas de prohibición de cualquier actividad pesquera y es responsabilidad de la CONANP su monitoreo. En otras zonas se permite la pesca con restricciones sobre quiénes, cómo y qué pueden pescar. Para que estas zonas cumplan efectivamente con su función de proteger ecosistemas marinos esenciales, proponemos lo siguiente:

- Monitoreo satelital de todas las embarcaciones que transitan por las ANP (incluidas las dedicadas al turismo, las cuales podrían realizar pesca deportiva sin dar cuenta a la autoridad). La información debe estar disponible en tiempo real para que las autoridades correspondientes puedan consultarla.
- Vigilancia en los puertos de arribo a las embarcaciones que hubieran sido identificadas pescando en las ANP. La identificación de la actividad pesquera es sencilla a través de la plataforma de monitoreo global de embarcaciones *Global Fishing Watch*, la cual es gratuita para los gobiernos.
- Modificación del marco normativo para facilitar la colaboración entre las autoridades correspondientes y facilitar los procesos de inspección, detención, incautación y procesamiento sancionatorio.

2.4 Pesca de especies protegidas

Si bien México ha logrado proteger especies en peligro como el tiburón blanco, hay otras especies sujetas a capturas dirigidas, por ejemplo: la totoaba y las móbulas. También suceden enmalles accidentales que afectan a las tortugas marinas y otras especies. Para eliminar la captura de especies protegidas se requiere colaboración específica entre las autoridades correspondientes, involucrando en estos casos a la PROFREPA.

- Identificar las especies protegidas que son sujetas a la pesca ilegal y establecer objetivos específicos para conservarlas. No es lo mismo atender el problema de capturas

incidentales que el de la pesca dirigida. Para el primer caso, por ejemplo, se han desarrollado mecanismos para evitar la captura incidental de tortugas en embarcaciones camaroneras. Estos programas deben implementarse adecuadamente, realizar verificaciones constantes y aplicar las sanciones correspondientes.

2.5 Pesca sin autorización

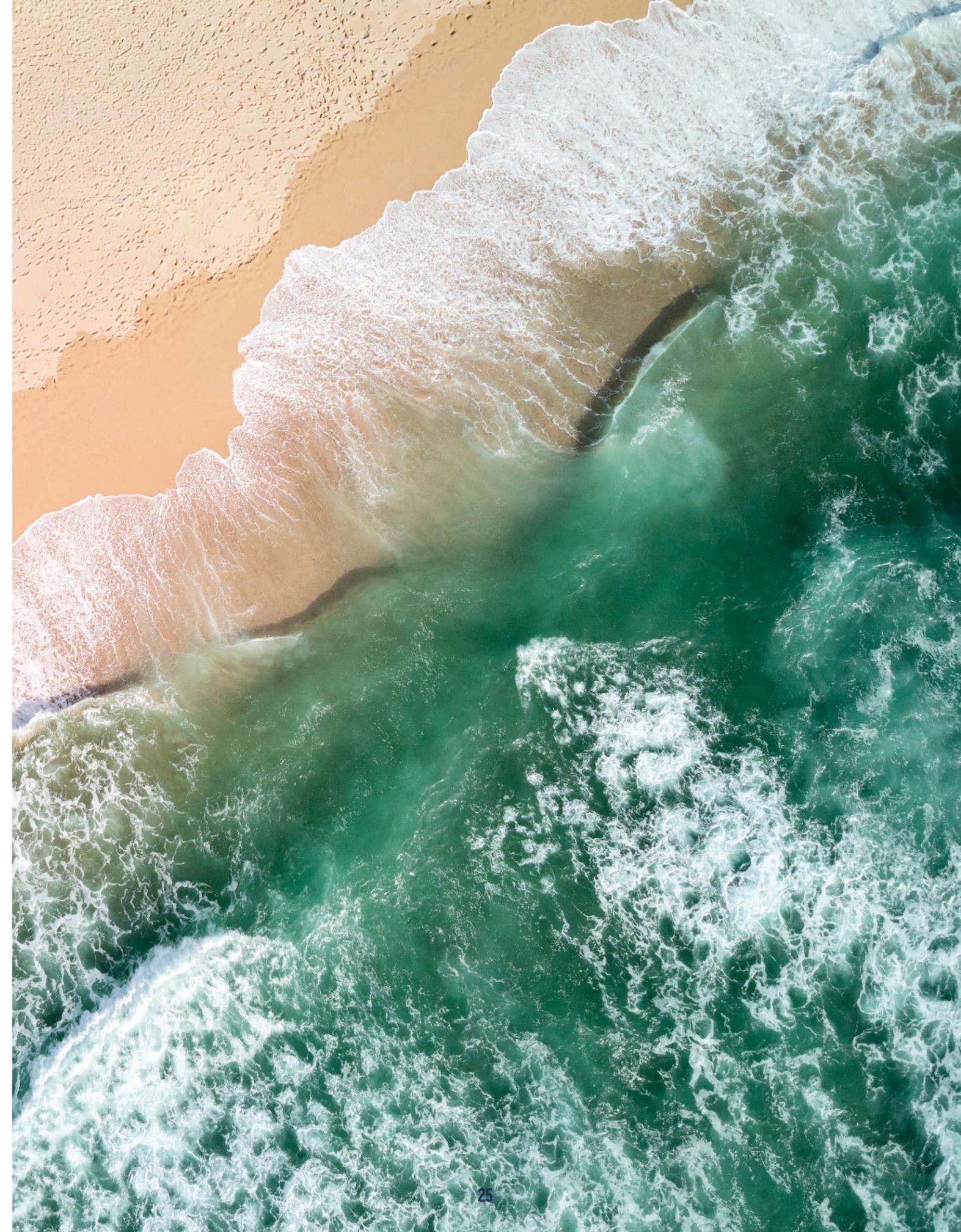
De todas las actividades ilegales, esta es la más complicada de atender y requiere de la implementación de la política pública como la definimos en el punto uno, sin embargo, es importante señalar lo siguiente:

- Implementar un programa de regularización de pescadores que llevan años realizando la actividad sin permiso pero que claramente forman parte del esfuerzo pesquero.
- Facilitar el proceso de solicitud de permisos y concesiones y atenderlos según la información contenida en la Carta Nacional Pesquera. Existen casos de pescadores que tienen trámites detenidos sin razón aparente, otros que por los gastos que deben cubrir no los han realizado, por mencionar algunos.
- Creación de un sistema de incentivos para pescadores legales que les permita ser competitivos en el mercado.

2.6 Pesca con artes de pesca no permitidas

La implementación de acciones en esta línea requiere primero la generación de información sobre las pesquerías y zonas más susceptibles a estas prácticas y con base en ella, sugerimos lo siguiente:

- Priorizar la de atención de pesquerías y zonas según los datos obtenidos a través de la generación de inteligencia.
- Operativos en zonas de embarque y desembarque para la verificación de las artes de pesca.
- Operativos para la remoción de artes de pesca prohibidas dentro y fuera del mar.





 **OceanaMexico**

 **OceanaMexico**

 **oceanamexico**

 **<https://mx.oceana.org/>**