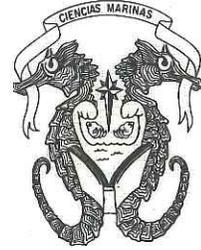


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA



FACULTAD DE CIENCIAS MARINAS



ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MARINOS

**“PERSPECTIVAS PARA LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS
ECONÓMICOS Y BASADOS EN DERECHOS DE ACCESO EN LA
REGULACIÓN DE LA PESCA MARINA EN LA PENÍNSULA DE
BAJA CALIFORNIA”**

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MARINOS

**PRESENTA:
OC. GABRIELA BATALLA CAMARGO**

ENSENADA, B. C., JULIO DEL 2000

RESUMEN

La Península de Baja California se encuentra comprendida dentro de las zonas de mayor productividad biológica de Norteamérica, colocándola como el segundo productor pesquero de México. Sin embargo, y a pesar de numerosas regulaciones, algunos de sus recursos pesqueros muestran una franca declinación. Un aspecto importante de la problemática pesquera es la atenuación o inexistencia de los derechos de acceso, lo que trae consigo incertidumbre y ocasiona fallas en el mercado. Lo anterior, aunado al sobre - dimensionamiento del esfuerzo, la ineficiencia en los procesos, la inadecuada infraestructura portuaria, el desconocimiento de los mercados, entre otros, ha traído como consecuencia la marginación social y económica de muchos de los pescadores ribereños que operan la flota menor, así como bajas tasas de captura en las pesquerías industriales. Tradicionalmente, los esquemas de administración pesquera en el mundo, habían comprendido el empleo de instrumentos del tipo de "regulación directa" y la emisión de licencias y permisos principalmente de tipo administrativo. Con el tiempo, han comenzado a surgir nuevas estrategias de manejo que involucran el empleo de instrumentos basados en derechos de acceso y en incentivos económicos, con la finalidad de corregir aquellas fallas que los instrumentos actuales no han podido hacer y que han contribuido a la sobre explotación. Este trabajo analiza de manera cualitativa las perspectivas de aplicación de estos instrumentos para la regulación de la pesca, en la Península de Baja California. Para lograr esto, se realizó la descripción de cada instrumento, recurriéndose a fuentes bibliográficas y a la realización de entrevistas directas a personas involucradas con las actividades pesqueras. También se efectuó una encuesta a 20 personas pertenecientes a organizaciones gubernamentales, investigadores, académicos, cooperativistas, empresas, organizaciones no gubernamentales y consultores. En ella se les preguntaba si, para el caso de cada instrumento, el potencial de aplicación de los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso era alto, medio, bajo, nulo o si no sabían. En los resultados pudo apreciarse que la mayoría de las respuestas estaban encaminadas hacia el empleo de instrumentos basados en derechos de acceso como aquellos que presentan mayor potencial de aplicación, al contrario de los impuestos, para los cuales las perspectivas de aplicación resultaron bajas.

**“PERSPECTIVAS PARA LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS
ECONÓMICOS E INSTRUMENTOS BASADOS EN DERECHOS
DE ACCESO EN LA REGULACIÓN DE LA PESCA MARINA EN
LA PENÍNSULA DE BAJA CALIFORNIA”**

TESINA
QUE PRESENTA:
GABRIELA BATALLA CAMARGO

APROBADA POR:



PRESIDENTE DEL JURADO
DR. ROBERTO ENRIQUEZ ANDRADE



SINODAL PROPIETARIO
OC. JULIO SAID PALLEIRO NAYAR



SINODAL PROPIETARIO
M.C. GUSTAVO DANEMANN

DEDICATORIA:

A mis padres

ZOYLA Y AGUSTIN

POR SER EL FARO CUYA LUZ HA GUIADO MI VIDA, POR COMPRENDERME Y APOYARME EN TODO MOMENTO, POR SU CONFIANZA, SU AMOR Y ENTREGA TOTAL.

A mis hermanos

MAYRA Y CARLOS

POR TODAS LAS RISAS QUE HEMOS COMPARTIDO, POR SER SIEMPRE MIS MEJORES AMIGOS, PORQUE SIEMPRE ESTAMOS JUNTOS Y POR SU AMOR INCONDICIONAL.

A mi novio

PEPE

POR TU RISA, POR TU COMPRENSION, TU APOYO, TU ENORME CORAZÓN Y TODOS TUS VERSOS Y POR TODO AQUELLO QUE HA HECHO NUESTRO AMOR CADA VEZ MAS FUERTE.

Los quiero de aquí al infinito y por toda la eternidad...

AGRADECIMIENTOS

A la fundación Pew Fellows y Pronatura de Baja California por el apoyo económico para la realización del presente trabajo.

Al Dr. Roberto Enriquez A., por sus acertados comentarios y su paciencia, así como por invitarme a participar en su proyecto y al Oc. Julio Palleiro N., y M.C. Gustavo Danemann por su amistad, orientación y apoyo aún a costa de sus ocupaciones.

A Luz del Carmen y Abraham de SEDECO, a Victor Ibañez de CANAINPESCA y al personal de SEMARNAP y a todos los entrevistados, por su disponibilidad para proporcionarme valiosa información y por todos sus comentarios.

A los maestros que imparten clases en la Facultad de Ciencias Marinas por todas sus enseñanzas. A los chicos del almacén de química, Mili, Nacho y Arturo. A Conchita Arredondo por su apoyo en que esto se realizara "a tiempo" y por su amabilidad y a los chicos con quien trabaja, Alex, José Luis, Juan Carlos, George, por su compañerismo.

A las chicas de la dirección, especialmente a Lorena por su gran amabilidad y apoyo. A las personas de la biblioteca, a Elías de Bienestar Estudiantil y Alberto de Servicios Escolares.

A mis compañeros de especialidad, por todos los buenos momentos compartidos, especialmente a Nirari por su siempre buen humor, Alex y Juan por su amistad.

A la familia Sandoval – Perea por su cariño y apoyo.

Por ultimo, quiero agradecer de todo corazón a mis amigos de "por aca" Citlalli, Miguel Angel y Jorge por estar juntos en momentos buenos y no tan buenos, y especialmente a las otras "gordis del 201" Theli y Nats, porque hemos compartido una parte muy importante de nuestras vidas y porque me han dejado aprender de ellas, de su fortaleza y sus ganas de superación. También a mis amigos de "por allá" Carina, Maraly, Araceli y Pepo (cuñis), por haber mantenido este bello lazo a través del tiempo y la distancia.

¡ A todos muchas gracias !

DIOS

Te agradezco la oportunidad
que me has dado de vivir,
de aprender, de amar,
de compartir, de soñar...
pero sobre todo,
te agradezco el hacerme saber,
que siempre hay esperanzas,
y que estando contigo,
nunca se estará solo.

MAR

Principio de todo,
grandeza que abruma,
vida, movimiento, furia y paz.
En ti mar, mi confianza y mi fe.
Por ti mar, la lucha incansable.
A ti mar, mi alma por siempre.

Gabriela Batalla C.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Problemática pesquera.....	2
1.1.1. Fallas de mercado.....	3
1.1.1.1. La pesca de libre acceso.....	4
1.1.2. Fallas extramercado.....	5
1.2. Antecedentes.....	6
1.2.1. Aspectos históricos de la política y administración ambiental y pesquera en México.....	6
1.2.1.1. Legislación De La Pesca.....	6
1.2.1.1.1. Ley de Pesca vigente.....	8
1.2.1.2. Legislación Del Medio Ambiente.....	9
1.2.1.2.1. Evolución cronológica de la legislación ambiental.....	9
1.3. Justificación.....	11
1.4. Área de estudio.....	12
1.4.1. Baja California.....	13
1.4.2. Baja California Sur.....	13
2. OBJETIVOS.....	15
2.1. Objetivo General.....	15
2.2. Objetivos específicos.....	15
3. METODOLOGÍA.....	16
4. RESULTADOS.....	19
OBJETIVO 1.....	19
<i>INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y BASADOS EN DERECHOS DE ACCESO EMPLEADOS EN EL MUNDO PARA EL MANEJO DE RECURSOS PESQUEROS.....</i>	19
A) INSTRUMENTOS ECONÓMICOS.....	19
A.1. FISCALES.....	20
A.1.1. Subsidios.....	20
A.1.2. Impuestos.....	24
A.2. FINANCIEROS.....	26
A.2.1. Cobro por derecho de uso o "user fee".....	26
A. 3. DE MERCADO.....	28
A.3.1. Comerciales.....	28
A.3.1.1. Arancelarios.....	28

A.3.1.2. No arancelarios.	31
A.3.1.3. Regulatorios y normativos.	35
A.3.2. Mercado de Derechos.	36
A.3.2.1. Licencias, permisos y concesiones transferibles.	37
A.3.2.1.1. Cuota Individual Transferible, (ITQ)	37
A.3.2.2. Derechos Territoriales de Pesca (TURFs).....	39
B) INSTRUMENTOS BASADOS EN DERECHOS DE ACCESO.....	40
B.1. Licencias, permisos y concesiones no transferibles.....	40
B.2. Sistema de cuotas de captura.....	41
B.3. Propiedad comunitaria.	42
B.3.1. Derechos Territoriales de Pesca no transferibles (TURFs).....	42
OBJETIVO 2.....	45
<i>INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DE LA PESCA EN LA PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA.....</i>	<i>45</i>
4.1. SUSTENTO LEGAL DE LA PESCA EN MÉXICO.....	45
4.1.1. Fuentes del derecho pesquero.....	45
4.1.1.A. Nacionales.	45
4.1.1.A.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	45
4.1.1.A.2. Constitución Política del Estado de Baja California.....	45
4.1.1.A.3. Constitución Política del Estado de Baja California Sur.....	46
4.1.1.A.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	46
4.1.1.A.5. Ley de Pesca.	46
4.1.1.A.6. Reglamento de la Ley de Pesca.	46
4.1.1.A.7. Normas pesqueras.....	46
4.1.1.A.8. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	49
4.1.1.A.9. Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.....	49
4.1.1.A.10. Ley Federal del Mar.	49
4.1.1.A.11. Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.	49
4.1.1.B. Internacionales.	50
4.1.1.B.1. Código de Conducta para la Pesca Responsable.	50
4.1.1.B.2. Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.	50
4.1.2. Organismos que tienen injerencia en la pesca.....	51
4.1.2.A. SEMARNAP.....	51
4.1.2.A.1. Delegaciones Federales.....	51
4.1.2.A.2. Subsecretaría de Pesca.	51

4.1.2.A.2.1. Subdelegaciones de Pesca.....	52
4.1.2.B. Instituto Nacional de la Pesca (INP).....	52
4.1.2.C. Instituto Nacional de Ecología (INE).....	52
4.1.2.D. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	52
4.1.2.E. Secretaría de Marina.....	53
4.1.2.F. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.....	53
4.1.2.G. Cámara de la Industria Pesquera y Acuícola (CANAINPESCA).....	53
4.2. Instrumentos utilizados para la de regulación de la pesca en la Península de Baja California.....	54
4.2.1. Planeación.....	54
4.2.2. Inversión pública.....	55
4.2.3. Instrumentos basados en derechos de acceso y aspectos reguladores.....	56
4.2.3.1. Permisos y concesiones.....	56
4.2.3.2. Regulación sobre la composición y temporada de las capturas.....	60
4.2.3.3. Regulación sobre el volumen de las capturas o cuotas de captura.....	61
4.2.3.4. Regulaciones sobre el esfuerzo pesquero.....	61
4.2.3.5. Especificaciones tecnológicas.....	61
4.2.3.6. Inspección y vigilancia.....	62
4.2.4. Instrumentos económicos.....	62
4.2.4.1. Subsidios.....	64
4.2.4.2. Cobro por derecho de uso.....	66
4.2.4.3. Instrumentos comerciales.....	67
4.2.4.3.1. Arancelarios.....	67
4.2.4.3.2. No arancelarios.....	68
OBJETIVO 3.....	69
<i>PERSPECTIVAS DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ECONOMICOS Y BASADOS EN DERECHOS DE ACCESO EN LA PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA.....</i>	<i>69</i>
5. DISCUSIONES.....	73
6. CONCLUSIONES.....	76
7. BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	77
ANEXO I. ENCUESTA REALIZADA A EXPERTOS E INTEGRANTES DEL SECTOR PESQUERO.....	84

TABLAS

Tabla I. Sectores entrevistados.....	18
Tabla II. Ejemplos de normas Oficiales Mexicanas aplicables a la actividad pesquera.	48
Tabla III. Respuestas de las personas encuestadas.....	69

1. INTRODUCCIÓN

El país dispone de extensos litorales y aunque la explotación de sus recursos pesqueros contribuye de una forma poco significativa (1.12% del PIB) al producto nacional (CANAINPESCA, 1999), tanto para la ocupación de la población que habita los más de 10,000 kilómetros de litoral como para otra parte de la población, la actividad pesquera es de gran importancia al aportar alimentos, insumos para algunas industrias, generación de empleos y divisas por la venta al exterior de esos productos y empleos directos e indirectos. Estas actividades pesqueras que abarcan tanto el aprovechamiento de los recursos de la flora y fauna marinas mediante su captura y cultivo, como su posterior transformación y comercialización, constituyen el denominado sector pesquero¹ (SEMARNAP, 1996).

Dada la diversidad de los involucrados en este sector, el manejo de un recurso pesquero se presenta como un proceso complejo que requiere la integración de su biología y ecología con los factores socioeconómicos e institucionales que afectan al comportamiento de los usuarios y a los responsables de su administración. Aunque ciertamente existen numerosas leyes, ordenamientos e instancias de control, encargados de regular la actividad pesquera, la organización no gubernamental World Wildlife Fund, declaró en 1996 que casi todas las pesquerías de importancia comercial habían sufrido declinaciones catastróficas, y que sin duda, se han excedido los límites de los océanos (Associated Press, 1996 en: De Alessi, 1998). Algunos autores mencionan que esto surge debido a las características inherentes al recurso y a la pesquería sustentada en él (Beddington y Rettig, 1987), mientras que otros dicen que esta sobreexplotación es debida a que se han empleado instrumentos inadecuados para su manejo.

Las interacciones del sector pesquero con el medio ambiente son múltiples, por lo que el cuidado de las formas de explotación y manipulación de los recursos pesqueros, son fundamentales para su aprovechamiento en el marco de la sustentabilidad, esta sustentabilidad no sólo debe favorecer adecuaciones ecológicas a los elementos bióticos y físicos, sino también tomar como elemento importante los

¹ Aunque el sector pesquero abarca todo el conjunto de actividades que tienen su origen en el aprovechamiento de los recursos de la flora y fauna acuáticas, se especializan en la captura y cultivo de esos recursos, además de transformarlos y comercializarlos, en el presente trabajo se analizan principalmente las actividades de captura.

procesos socioeconómicos sectoriales en el manejo de tales recursos, lo que significa el impulso de una estrategia integral con viabilidad económica, factibilidad ecológica, aprovechamiento racional del potencial natural, compromisos sociales corresponsales y beneficios sociales en favor de un desarrollo regional equilibrado y ordenado (SEMARNAP, 1996), lo cual, en muchos países, ha dado como resultado en propuestas de manejo que involucren nuevos instrumentos que armonicen tanto con los recursos pesqueros como con el sector involucrado.

1.1. Problemática pesquera.

En referencia a la situación de la actividad pesquera en México, el Programa de Pesca y Acuicultura 1995-2000 (SEMARNAP, 1996) señala la evidente marginación social y económica de la gran mayoría de los pescadores ribereños que operan la flota menor. También se menciona el sector pesquero se caracteriza por presentar un alto grado de desarticulación de las actividades y operaciones productivas y que existen rezagos significativos en diversas áreas, como la infraestructura pesquera, de proceso, portuaria y acuícola, careciendo, en muchos de los casos, de los servicios adecuados.

Otro problema que enfrenta el sector, es el de acceso al crédito, tasas de interés y garantías a los mismos resolución de la cartera vencida del sector productivo, provocada por la situación económico-financiera del país (SEMARNAP, 1996) y porque muchas de las instituciones bancarias, consideran la actividad pesquera, como una actividad de alto riesgo, principalmente por la incertidumbre existente en relación a los volúmenes de captura y producción a través del tiempo (Consultoría Económica y Comercial, S.C., 1999).

A pesar de la riqueza de sus recursos naturales, el sector pesquero de la Península de Baja California presenta bajos niveles de eficiencia y a consecuencia, bajos e inestables índices de productividad. Destacan, dentro de los principales problemas y síntomas, el sobre-dimensionamiento de la flota, los bajos índices de rentabilidad, la ineficiencia e inefectividad de las instancias encargadas de la regulación, los conflictos entre diferentes grupos, así como una inadecuada distribución de los beneficios derivados de la pesca, marginación y riesgos ocupacionales elevados (Enríquez y Danemann, 1998.). Otros síntomas de la problemática pesquera existente son los conflictos por el derecho a explotar los recursos (atenuación de los derechos de

propiedad), sobrepesca, sobrecapitalización de la flota, infraestructura obsoleta, falta de interés en actividades pesqueras por parte del sector financiero y la sustitución de capturas de bajo volumen pero alto valor por capturas de alto volumen pero bajo valor (Enríquez - Andrade, 1999).

Entre las pesquerías que ya muestran síntomas de sobreexplotación se encuentran se encuentran la de la anchoveta, erizo y abulón, entre otras. Lo anterior se presenta a pesar de la existencia de numerosas leyes, ordenamientos e instancias de control encargados de regular la actividad pesquera en el país.

La problemática que se observa en las pesquerías en México y que favorece el uso irracional de los recursos pesqueros, se puede resumir en dos grandes rubros:

- Fallas de mercado.
- Fallas extramercado.

1.1.1. Fallas de mercado

El mercado es un mecanismo de distribución de recursos escasos que coordina las actividades de los agentes económicos por medio de señales transmitidas por los precios. Dentro de las ventajas del sistema de mercados, se encuentran su eficiencia y efectividad de costos, la libertad individual, los incentivos hacia la innovación tecnológica y la conservación de recursos, otra ventaja importante es la capacidad que tiene los mercados de capturar y transmitir información entre los productores y los consumidores (Enríquez - Andrade, 1999).

Una falla de mercado es aquella que se da por alguna imperfección en las interacciones voluntarias entre los agentes económicos que participan en un mercado, es decir, cuando los mercados producen bienes o servicios en mayores o en menores cantidades que aquellas óptimas desde el punto de vista de la sociedad. En general, las fallas de mercado son atribuidas a aquellos que toman decisiones privadas sin tomar en cuenta todos los costos y beneficios, a la desigualdad en la disposición de la información por parte de los vendedores y compradores o a las prácticas monopólicas en las cuales se distorsionan los precios y los recursos de salida. En esencia, una falla de mercado se debe a una pobre y/o inadecuada información, a tener incentivos inapropiados, o a ambas cosas (De Alessi, 1998). Dentro de las fallas del mercado se encuentran la atenuación de los derechos de propiedad, los monopolios, la

incertidumbre, no incorpora criterios de equidad social, no incorpora los criterios de sustentabilidad, entre otros.

1.1.1.1. La pesca de libre acceso

El corazón de un ambientalismo de libre mercado es un sistema de derechos de propiedad bien especificado para los recursos naturales. Ya sea que estos derechos sean puestos por individuos, corporaciones, grupos ambientalistas no lucrativos o comunidades, una disciplina es impuesta a los usuarios de un recurso, porque su abundancia está en riesgo si el dueño del derecho de propiedad toma malas decisiones (Anderson y Leal, 1991) .

Algunos autores como De Alessi (1998), han mencionado que la sobre pesca ocurre típicamente cuando los pescadores no son capaces de controlar su propio destino. Cuando ellos no conocen de que proporción de los stocks serán dueños en un futuro, no estarán muy inclinados a reducir sus niveles de captura dado que no saben con certeza las recompensas que obtendrán el año siguiente debido a esta abstinencia. En contraste, cuando los pescadores saben que tendrán derecho a pescar cierta proporción de la captura a futuro, estarán más a favor de aceptar niveles de captura sostenible.

Dentro de los derechos de propiedad, existe una categoría denominada "libre acceso" en la cual, como su nombre lo indica, los derechos de propiedad son completamente atenuados. El desarrollo básico de las ideas económicas como consecuencia del libre acceso se deben a Gordon en 1954. Su análisis se basa en una teoría económica que prevé que cuando la entrada a una pesquería está sin controlar presenta los siguientes efectos: en un principio, a medida que la pesca se desarrolla, los pescadores obtienen índices de captura altos en los recursos abundantes logrando beneficios considerables; este fenómeno atrae a otros pescadores que se incorporan en la industria estimulando a aquellos que ya participan en ella para que aumenten sus inversiones. Al aumentar la presión pesquera, se reducen las poblaciones y aumenta la competencia entre los pescadores para explotar unos recursos en decadencia; así se reducen las tasas de captura y, en consecuencia, los beneficios económicos hasta alcanzar un nivel en donde los ingresos meramente cubren los gastos de la mano de obra y capital empleados, es decir, alcanzan un nivel donde la rentabilidad económica es completamente inexistente -disipación de la renta (Beddington y Rettig, 1987).

Si no existe un acuerdo para limitar las capturas, y considerando que en un principio los beneficios obtenidos por la captura superarán a los costos, cada pescador tenderá a incrementar su tasa de captura y por tanto contribuirá al colapso económico y en ocasiones biológico de la pesquería, resultado de largo plazo no deseado para los pescadores involucrados. Por lo tanto, el rendimiento sostenible de una pesquería será una alternativa viable únicamente cuando el número de pescadores que asigne su esfuerzo pesquero esté limitado por regulaciones que restrinjan la entrada de una pesquería. Ello determinará la existencia de un nivel de biomasa sostenido en el tiempo, en base a la aplicación de una intensidad de esfuerzo pesquero considerada óptima por la comunidad, dadas las preferencias intertemporales de los usuarios del recurso (Seijo *et al.*, 1997).

1.1.2. Fallas extramercado.

Dentro de las organizaciones extramercado tenemos a las dependencias del gobierno, ONG's, las organizaciones civiles no lucrativas, las empresas paraestatales, entre otras. Este tipo de organizaciones está basado en un sistema de decisiones colectivas, en donde el interés social está por encima del interés particular (Enríquez - Andrade, 1999). La planeación centralizada ha sido vista como un camino para conjuntar información sobre costos y beneficios sociales de tal forma que se maximice el valor de los recursos pesqueros. Las decisiones basadas en información conjunta deben de ser llevadas a cabo por administradores cuyo objetivo sea el maximizar el beneficio social (Anderson y Leal, 1991).

En el caso de los recursos pesqueros del país, el gobierno juega un papel importante en la distribución de los recursos escasos, sin embargo, y a diferencia del sistema de mercados, que se basa en el sistema de precios, el gobierno tiene su base en el poder de coerción sobre los agentes económicos para dirigir esta distribución. Las instituciones e mercado presentan también "fallas" ocasionadas por factores como la falta de información, los costos crecientes (falta de competencia, desconexión entre costos e ingresos), internalidades, externalidades derivadas e iniquidad distributiva (Enríquez - Andrade, 1999)

Ante la falta de un mecanismo de transmisión como el sistema de precios en el mercado, el gobierno tiene que realizar esfuerzos costosos y continuos para obtener la información necesaria para realizar sus funciones.

1.2. Antecedentes.

1.2.1. Aspectos históricos de la política y administración ambiental y pesquera en México.

1.2.1.1. Legislación de la pesca.

Los primeros intentos por regular la actividad pesquera de México, ocurrieron a principios de siglo, en 1902, a través de un decreto, y se enfocaron principalmente en la clasificación y régimen de bienes inmuebles; se dictaminaron bienes de dominio público y uso común que dependían de la Federación. Un hecho interesante ocurrido durante estas primeras etapas es la rescisión de concesiones otorgadas con anterioridad, declarándose libre la actividad pesquera para todos los habitantes de la República Mexicana (López – Chavarría, 1997).

La construcción de un sistema administrativo y fiscal que regulara la actividad pesquera ocurrió en 1916, en dicho sistema se precisó que para poder explotar los recursos del mar debería requerirse un permiso o autorización, en ese entonces otorgado por la Secretaría de Fomento, los cuales tendrían una vigencia anual; sin embargo, esto no daba derecho a la explotación exclusiva de determinadas especies o una zona de pesca precisa. Solo los productos capturados cuyo destino fuera el consumo humano, estarían exentos de gravámenes (López - Chavarría, 1997).

Para 1947, y en vista de la evolución de la actividad pesquera, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una nueva iniciativa. De igual forma se observó la necesidad de fortalecer a las cooperativas pesqueras. No fue sino hasta 1948, que se publicó una iniciativa titulada con el nombre de Ley de Pesca, en esta se regularon autorizaciones, pesca realizada por cooperativas y por embarcaciones extranjeras, las obligaciones de las partes involucradas así como las sanciones. Fue hasta este momento en que se designaron ciertas especies marinas como exclusivas o reservadas para las sociedades pesqueras, entre estos recursos se encontraban el abulón, camarón, calamar, langosta, lisa, ostión, pulpo, robalo y totoaba. Esta Ley,

duró muy poco, presentándose una nueva legislación en 1949. En este documento y atendiendo a demandas de pescadores, se incluyó al tiburón dentro de las especies reservadas y se otorgaron concesiones a terceros para la explotación de ostión, abulón y langosta (Medina - Neri, 1982).

Dentro de la participación que tuvo México en el ámbito internacional, se puede mencionar la de Lima, Perú, en la cual se estableció un Consejo Latinoamericano de Pesca, con la finalidad de mejorar el aprovechamiento de recursos pesqueros, y el de fomento y conservación de las especies (López - Chavarría, 1997). México también participó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1959), en la cual se consagró el principio de que el estado ribereño era el que debería ejercer los derechos de soberanía sobre la plataforma continental, para explorar y explotar sus recursos (López - Chavarría, 1997). De lo anterior surge la necesidad de hacer una reforma en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose un dominio directo sobre los recursos naturales del mar territorial, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas y de las aguas interiores o esteros.

Dado el creciente interés internacional sobre la pesca de los recursos del mar y debido a las presiones internas del país, México se pronunció por ampliar la jurisdicción de 12 millas a 200 millas, a partir de su línea costera. Esta resolución fue aprobada en 1972, en la Declaración de Santo Domingo sobre Derechos del Mar (Chávez - Antuna, 1996).

En 1972 y dada la importancia que había tendido en la evolución de la regulación de los recursos pesqueros el sector cooperativista, este argumentó que no existía una ley de carácter promocional que regulara la explotación y aprovechamiento de los recursos. Posterior a esta demanda, fue publicada una legislación.

No fue sino hasta 1976 que se consagró el concepto de Zona Económica Exclusiva y de las aguas territoriales, además se prohibió la pesca comercial por embarcaciones extranjeras en esas áreas, aunque se facultó al Ejecutivo Federal para conceder permisos de pesca a dichas embarcaciones cuando el recurso a capturar fuera de una abundancia tal, que las embarcaciones nacionales no lo aprovecharan adecuadamente. La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, tornó a México en uno de los estados pioneros dado que constitucionalmente se

consagraba a 200 millas náuticas como zona económica exclusiva. Posterior a esto, se observó la necesidad de contar con un departamento autónomo de pesca que concentrara todas las funciones dispersas de otras secretarías que incidían en la actividad pesquera, así pues, en 1982 se crea la Secretaría de Pesca (Chávez - Antuna, 1996).

En 1983 el Plan Nacional de Desarrollo, da un carácter prioritario al sector pesquero. También fue reservada un área de 50 millas náuticas a la pesca deportiva, regulándose mediante un reglamento lo relativo a la captura incidental de las especies reservadas para dicha actividad. El primer Programa Nacional de Pesca y Recursos del mar fue presentado para el periodo de 1984-1988, con la finalidad equilibrar la participación de todos los sectores en la actividad pesquera así como de hacer una prospección y evaluación de los recursos (López - Chavarría, 1997).

1.2.1.1.1. Ley de pesca vigente².

La última versión de la Ley de Pesca fue presentada en 1992. En dicha Ley se incluyeron términos como pesca responsable, desarrollo sustentable y sentido de equidad. Destaca la importancia de incrementar la explotación pesquera, pero conservando los recursos y respetando el ecosistema. También se hace notar el que derechos como concesiones, permisos y autorizaciones para la pesca, puedan transferirse cuando la persona a quien le fueron concedidos no pudiera continuar.

Es importante hacer notar que en esta legislación ocurre la desaparición del régimen de especies reservadas. También se procuró una simplificación de los trámites administrativos de la actividad pesquera, así como la promoción de realización de proyectos para la participación en el concurso de la obtención de los derechos de uso (López - Chavarría, 1997).

La última modificación realizada en materia pesquera se realizó en el Reglamento de la Ley de Pesca y se publicó el 29 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1992.

1.2.1.2. Legislación del medio ambiente.

Los primeros intentos que se dieron en México para recopilar un conjunto de leyes que promovieran el uso adecuado de los recursos naturales se escribieron en la Ley de Conservación del Suelo y Agua, en 1940. A partir de entonces hubo una sucesión de leyes que en la parte ambiental impulsaron la evolución política e institucional del país y que hoy en día tienen como centro de coordinación la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP, creada en 1994 con el objetivo de impulsar la transición al desarrollo sostenible.

1.2.1.2.1. Evolución cronológica de la legislación ambiental

A manera de simplificar el proceso de evolución de la legislación ambiental en México, se presenta el siguiente listado, en el que se menciona el año y el suceso ocurrido:

1940 - Aprobación de la Ley de Conservación del Suelo y Agua.

1971 - Aprobación de la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

1973 - Creación de la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente, SMA.

1980 - Reformas a la Constitución Política Nacional en donde se incluyen leyes para fortalecer la legislación ambiental.

1982 - Creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE y la Ley Federal de Protección al Ambiente, LFPA.

1987 - Modificación de la Constitución Política Nacional que incorpora facultades al Estado a fin de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

1988 - Se da a conocer la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente LGEEPA (hasta el momento esta ley es la base jurídica de la política ecológica).

1989 - El Plan Nacional de Desarrollo de 1989 - 1994 incluye modificaciones en la estructura institucional creando instituciones con autonomía técnica y operativa propias para mejorar el tratamiento de los problemas ambientales.

- Creación de la Comisión Nacional del Agua.

1992 - Se transforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE; en la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, otorgándole a esta autoridad para desarrollar una política de desarrollo social en relación con los aspectos ecológicos.

1994 - Creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP.

Al momento de la creación de esta Secretaría, en México se reportaban grandes tendencias de deterioro especialmente en lo que se refiere al incremento en la deforestación, la sobreexplotación de los recursos pesqueros, la contaminación de las principales cuencas hidrológicas, severos problemas de contaminación en las grandes ciudades y distorsiones en el ordenamiento del territorio. Por lo anterior, SEMARNAP incluyó dentro de sus acciones, la incorporación de los siguientes principios que se propuso desarrollar en forma gradual (RRI, 1998):

- Principio de subsidiaridad: según el cual los asuntos públicos deben ser resueltos en el nivel administrativo más cercano de donde se origine.
- Principio de quien contamina o degrada debe asumir el costo del daño provocado: este principio busca que aquellos individuos y organizaciones que causan contaminación, internalicen los costos ambientales de sus decisiones (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1997)³.
- Principio de quien conserva o restaura debe ser incentivado.
- Principio de prevención para anticipar los problemas y reducir los costos de la remediación.
- Cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, con lo que se calculará el Producto Interno Neto Ecológico, el cual se integrará al Sistema de Cuentas Nacionales.

Estos principios han estado básicamente orientados a resolver problemas relacionados con la calidad del agua y del aire, sin embargo, en cuestiones pesqueras no han sido muy tratados.

³ Artículo 15. Política ambiental.

1.3. Justificación.

Desde sus inicios la actividad pesquera en México, ha estado abierta para que cualquier persona que desee acceder a ella, es decir, el recurso pesquero es un bien público⁴ (Enriquez - Andrade, 1999). Además, de esto, las tendencias políticas pesqueras han sido dirigidas hacia el proteccionismo y paternalismo de un sector que se ha visto beneficiado por numerosos subsidios y ayuda financiera, lo que ha llevado a que en algunas zonas el esfuerzo se incremente a tal punto que los recursos se agoten. Esta situación ha impedido que la riqueza natural de los recursos pesqueros se traduzca en beneficios económicos y sociales.

En la actualidad la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente contempla el uso de instrumentos económicos y basados en derechos. Particularmente importantes son los instrumentos de mercado definidos en el artículo 22:

“Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales. . . Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos serán transferibles, no gravables y quedarán sujetas al interés público. . .”

Con este artículo, la LGEEPA abre la puerta para el uso de instrumentos de regulación que limiten el acceso (exclusividad) y sean transferibles. En materia pesquera, sin embargo, la Ley de Pesca no contempla a estos instrumentos de forma explícita. Aunque en esta ley son considerados algunos instrumentos potencialmente útiles para establecer derechos y limitar el acceso, como las concesiones, permisos y autorizaciones de pesca; se menciona explícitamente que estas no podrán ser transferidas sin permiso de la autoridad. Con lo cual se limita seriamente su potencial como instrumentos de mercado.

Un aspecto importante de la problemática pesquera que se presenta alrededor del mundo incluyendo a México son las deficiencias institucionales ocasionadas por la inexistencia o atenuación de los derechos de acceso y/o propiedad, que como

⁴ Aquellos que no cumplen con las características de divisibilidad, exclusividad y transferibilidad.

consecuencia, generan fallas en el mercado (Enriquez – Andrade, 1999). A pesar de la importancia de este problema (FAO, 1997), casi ninguna de las prácticas tradicionales de manejo lo abordan. Debido a lo anterior, en la actualidad han comenzado a surgir nuevas estrategias y esquemas de regulación enfocados al empleo de instrumentos basados en incentivos económicos y derechos de propiedad (National Research Council, 1999) en contradicción con las metas de las políticas comunes de acceso a las pesquerías (Common Fisheries Policy), e incluso han comenzado a experimentar con el manejo privado de los recursos pesqueros.

En este trabajo se analiza de manera cualitativa el potencial de los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso para promover la conservación de los recursos pesqueros y eficiencia económica de la pesca en la Península de Baja California. El producto esperado es determinar si existen y cuáles son las perspectivas de aplicación de dichos instrumentos, basados en el análisis de los mismos y considerando los obstáculos que se pudieran suscitar al incorporarse nuevas estrategias de manejo a las basadas en instrumentos ya tradicionales.

1.4. Área de estudio

Con un litoral de 7,750 kilómetros (38% del total del litoral mexicano), la Península de Baja California presenta una vocación natural para la actividad pesquera. De hecho, la suma de los volúmenes de captura de los estados de Baja California y Baja California Sur, colocan a la Península como el segundo productor en México (SEMARNAP 1999).

El noroeste mexicano está comprendido dentro de las zonas de mayor productividad biológica de Norteamérica, siendo ésta, una de las cuatro regiones pesqueras más importantes del planeta. Todas ellas se encuentran asociadas a los bordes orientales de los grandes giros oceánicos. La región cuenta con una diversidad de ecosistemas marinos que la hacen única a nivel mundial, ya que alberga especies marinas tropicales, templadas y de transición templado-tropical. Dada la presencia de procesos oceánicos conocidos como surgencias, se mantiene una alta productividad primaria durante casi todo el año, siendo la base del sostenimiento de pesquerías masivas, como las sardinas (Casas – Valdez y Ponce - Díaz, 1996).

1.4.1. Baja California.

Baja California es un estado con diversos recursos pesqueros gracias a su privilegiada situación geográfica. Cuenta con una extensión litoral de 1,556 km., un mar territorial de 31,888 km². y 74,800 hectáreas de lagunas, esteros y bahías donde puede desarrollarse la acuicultura. Se capturan en el estado más de 90 especies, aunque el desarrollo de la actividad se ha basado en especies de gran rendimiento o de gran valor en el mercado, tal es el caso de atún, abulón, langosta, erizo, camarón, sardina, macarela y sargazo entre otros (Gobierno del Estado de Baja California, 1999).

La infraestructura para el proceso de productos pesqueros es una de las más importantes del país. En Baja California se encuentran instaladas 11 enlatadoras de atún, sardina, macarela, moluscos y 4 reductoras de harina de pescado y algas. Cerca de 9,000 empleos directos son generados por la actividad pesquera en Baja California. Del total de sardinas y atunes enlatados en el país el 24% corresponden a Baja California.

1.4.2. Baja California Sur

Se encuentra ubicado en la Península de Baja California en el noroeste de México. Se extiende entre los paralelos 28° y 22° 30' de latitud norte, con una superficie de 73,677 kilómetros cuadrados, representando aproximadamente el 4% del territorio nacional. El estado ocupa la porción sur de la península en una extensión del 750 kilómetros, con una anchura promedio de 100 km. y 2,200 km. de litoral: 1,400 km en su costa occidental y 800 km en el litoral Este (esta cantidad es equivalente al 22% del litoral del país). Colinda al Norte con el estado de Baja California, al Oeste con el océano Pacífico y al Este y Sur con el Golfo de California (De la Cruz - Agüero, 1997).

Su situación geográfica privilegia la presencia de innumerables especies de organismos marinos. El conjunto de peces que habitan en las aguas de Baja California Sur, representa entre el 25 y 60 % de todas las especies conocidas para la República Mexicana (De la Cruz - Agüero, 1997).

La pesca es una actividad que se ha practicado en la región, tanto para fines de autoconsumo como para fines comerciales y pesca deportiva. El sector pesquero representa aproximadamente el 4% del PIB estatal, y da empleo a un 6.5% de la

población ocupada. La actividad pesquera fue impulsada sustancialmente por la federación que dotó al estado de muelles, créditos subsidiados, plantas procesadoras de propiedad pública e intervino en compra y comercialización de la captura (Hambleton y Mahieux, 1998).

La pesquería del abulón y la langosta en esta zona ha contribuido al desarrollo económico de las comunidades pesqueras, las cuales a finales de la década de los 60's con la instalación de infraestructura para la industrialización de langosta directamente por el sector social, gradualmente fue proyectándose en progreso y bienestar a través de la construcción de vías de comunicación, electrificación, suministro de agua potable y la instalación de servicios básicos de salud y educación (Ramade - Villanueva, 1997).

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo general

- Clasificar y caracterizar los instrumentos económicos e instrumentos basados en derechos de acceso con potencial para promover la conservación, equidad y eficiencia en el uso de los recursos pesqueros de la Península de Baja California.

2.2. Objetivos específicos

1. Identificar los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso utilizados en el mundo y particularmente en América Latina para la regulación de pesquerías.
2. Identificar los instrumentos utilizados en la Península de Baja California para regular la actividad de la pesca.
3. Determinar, de manera cualitativa, las perspectivas de aplicación en la Península de Baja California, de los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso identificados, señalando los principales obstáculos legales, políticos y culturales.

3. METODOLOGÍA

La metodología estuvo comprendida básicamente por la investigación documental y entrevistas directas para complementar cierta información o corroborarla. A continuación se describe la metodología que se siguió para cada objetivo:

Objetivo específico 1: Identificar y clasificar los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso utilizados en el mundo y particularmente en América Latina para la regulación de pesquerías.

Para la realización de este objetivo, se consultaron documentos procedentes de libros y revistas, así como páginas de Internet, incluyendo entre otras las de WWF, FAO, Gobiernos de los diferentes países, BANCOMEXT, Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE, etc.

Una vez recopilada la información se procedió a realizar un catálogo de los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso, señalando para cada instrumento las ventajas y desventajas, los países en los que se emplea, (particularizando el caso de América Latina) y ejemplificando las experiencias obtenidas.

Objetivo específico 2: Identificar los instrumentos utilizados en la Península de Baja California para regular la actividad de la pesca.

Se realizó investigación documental y entrevistas. Dentro de esta revisión bibliográfica se identificaron a aquellas instituciones encargadas, en la actualidad, de ejercer el aspecto legislativo y la manera de cómo lo realizan. Para lo anterior, se efectuó a lectura y análisis de leyes como Ley de Pesca, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley del Derecho Mercantil, etc. De igual forma se dio lectura a legislaciones y acuerdos internacionales que tuvieran influencia en la pesca en la Península de Baja California. Además se incluyó en la documentación información proveniente de páginas de Internet como las de los Gobiernos de los Estados de Baja California y Baja California Sur, SEMARNAP, INP, entre otras.

En el caso de las entrevistas, estas no presentaron algún formato fijo y tuvieron la finalidad de complementar la información documental obtenida; se realizaron 15 en total y fueron dirigidas a funcionarios públicos tanto del orden federal como del

municipal, productores y académicos, entre los que se encontraban representantes de SEMARNAP (proporcionó estadísticas pesqueras e información sobre el sistema de permisos), CANAINPESCA (proporcionó información documental), SEDECO (proporcionó estadísticas comerciales), PRONATURA (proporcionó información sobre el sector pesquero principalmente en su aspecto social), academia (CRIP y UABC) y de empresas pesqueras (entre las que se incluyeron cooperativas).

El producto de esta fase del proyecto fue un listado de los instrumentos empleados en la regulación de la pesca en la Península de Baja California.

Objetivo específico 3: Determinar, de manera cualitativa, las perspectivas de aplicación en la Península de Baja California, de los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso identificados, señalando los principales obstáculos legales, políticos y culturales.

Para alcanzar este objetivo, se realizó una encuesta a expertos e integrantes del sector pesquero (ANEXO I), entrevistando a un total de 20 personas (Tabla I); la finalidad era determinar si desde el punto de vista de los encuestados, existían perspectivas de aplicación de instrumentos económicos y basados en derechos de acceso en la regulación de la pesca en la Península de Baja California. Las personas encuestadas fueron elegidas tomando como base la relación que han tenido con el sector pesquero o su participación en él.

Una vez realizadas las entrevistas y analizando los resultados obtenidos, se discutieron las perspectivas de aplicación analizando los obstáculos legales, políticos y culturales para que estos instrumentos pudieran llevarse a la práctica

Tabla I. Sectores entrevistados.

Sector	Nombre	Número de personas entrevistadas
Institucional	SEMARNAP - CRIP	4
Institucional	SEDECO	1
Empresarial	Empresas pesqueras (dedicadas a la captura industrial)	4
Empresarial	Cooperativas	3
ONG's ⁵	PRONATURA Conservación Internacional	2
Académicos	UABC - CICESE	3
Cámaras	CANAINPESCA	1
Otros	Consultores	2

⁵ ONG's = Organizaciones no gubernamentales.

4. RESULTADOS.

OBJETIVO 1.

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y BASADOS EN DERECHOS DE ACCESO EMPLEADOS EN EL MUNDO PARA EL MANEJO DE RECURSOS PESQUEROS..

A) INSTRUMENTOS ECONÓMICOS.

Tanto en su concepción como en su implementación, los instrumentos económicos ambientales han evolucionado principalmente en los países con una preocupación tradicional por el medio ambiente: los países escandinavos, los Países Bajos, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Francia, Canadá, Estados Unidos y algunos países asiáticos principalmente. Inicialmente, en la década de los sesenta y en la de los setenta, estos instrumentos se constituían básicamente por contribuciones encaminadas a cubrir el uso de un recurso natural o el costo de un servicio ambiental. Posteriormente, en la década de los ochenta así como en la presente, estas contribuciones se combinaron con instrumentos de carácter incentivo y con impuestos fiscales con un objetivo incluso de incrementar la recaudación fiscal (Salazar - Diez de Sollano, 1999).

El objetivo principal de los instrumentos económicos es incrementar la eficiencia económica, que se traduce en: recuperación de renta disipada, internalización de costos, y minimización de costos públicos de vigilancia y captación de recursos para financiamiento (Enríquez – Andrade, 1999), la base del funcionamiento de algunos de estos instrumentos (como los de mercado de derechos) son los derechos de propiedad, y tienen como objetivo el eliminar la propiedad común para evitar la supercapitalización, ya que si existiera un solo propietario (o un grupo) este intentaría equiparar el costo marginal de cada unidad de esfuerzo añadida a los ingresos marginales que produciría, de esta forma, el único propietario aplicaría un nivel de esfuerzo efectivo para así maximizar sus beneficios económicos (en Smith, 1984). Estos instrumentos buscan modificar el comportamiento de los agentes económicos, de tal forma que consideren los costos y beneficios ambientales de sus decisiones (Enríquez - Andrade, 1995). Podemos distinguir tres tipos de instrumentos económicos: los de carácter fiscal, los financieros y los de mercado de derechos.

A continuación se describen cada uno de estos:

A.1. FISCALES.

Son instrumentos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política pesquera. En México estos instrumentos no se establecen con fines recaudatorios (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1997)⁶. En la actividad pesquera, estos instrumentos pueden ser de dos tipos:

- Subsidios.
- Impuestos.

A.1.1. Subsidios.

Un subsidio puede ser definido como una política de gobierno que altera los riesgos del mercado, los beneficios y los costos, con la finalidad de favorecer ciertas actividades o grupos (en Iudicello *et al*, 1999). Un subsidio ambiental puede ser definido como la recompensa o pago por un comportamiento deseado (Russell y Powell, 1997).

En general, los subsidios han favorecido la sobreexplotación de la vida marina al distorsionar las condiciones bajo las cuales los inversionistas, pescadores, procesadores y consumidores toman decisiones. De acuerdo a Iudicello (1999), lo anterior ocurre por tres motivos principales:

- a) Pueden atraer más inversiones privadas para la explotación de un recurso natural que de otro modo no hubieran ocurrido.
- b) Pueden alentar el uso de tecnología que incremente la capacidad de explotación de los recursos naturales.
- c) Al reducir los precios (o costos de explotación) de los recursos naturales como poblaciones de peces, los subsidios desalientan su uso eficiente. Por ejemplo cuando se reduce el costo del combustible.

Otro de los factores que han contribuido a destruir el recurso, es la aplicación de programas económicos creados originalmente para ayudar a los pescadores y que han dado la noción prolongada de que la pesca es gratuita. Es particularmente importante, incluir a los gobiernos de China, la Unión Europea, Japón, Noruega y los

⁶ Sección III. Instrumentos económicos. Artículo 22.

Estados Unidos, entre otros, en un esquema de reducción de subsidios dada su tendencia a la creación de estos, por ejemplo, de los billones de dólares que ellos gastan en subsidios, solo el 5% (500 millones) se destinan a la reducción del esfuerzo pesquero, el 95% restante, lo emplean para fomentar la actividad (McGinn, 1998).

En cuanto a la variedad de subsidios ambientales enfocados a la actividad pesquera, tenemos las siguientes posibilidades:

i. Incentivos fiscales.

Este tipo de subsidios está creado para estimular a los pescadores a que tengan un comportamiento ambiental deseable; casos de lo anterior ocurren si el pescador realiza una captura inferior a la que pudiera obtener, el empleo de excluidores de tortuga, el retorno al mar de los productos de la pesca deportiva, etc.

ii. De amortización de costos.

Dentro de este tipo de subsidios tenemos dos tipos:

- Directos. Este tipo de subsidios se aplica directamente a los insumos de la pesca y su finalidad es la reducción de los costos asociados a ella. Ejemplos de ellos son el subsidio a los combustibles, créditos para la compra de embarcaciones, de equipo y el establecimiento de plantas procesadoras, entre otros.

Tasas preferenciales. El objetivo de este tipo de subsidios, es el de favorecer a los pescadores a través de preferencias en las tasas de impuestos fijadas para la adquisición de equipo.

iii. Otros

- Programas de recompra y reentrenamiento.

En países industrializados, los gobiernos han pagado para capacitar a los pescadores con la finalidad de reentrenarlos para que puedan realizar otro tipo de trabajo o para comprar las embarcaciones a los pescadores, a menudo con un pequeño éxito, dado que fallan al implementar el otro paso crucial: reducir el resto de los subsidios que motivan a la gente a permanecer en la pesca y a menudo realzan sus capacidades. (McGinn, 1998).

- Innovaciones tecnológicas y eficientización productiva.

Mediante este tipo de instrumentos se pretende que las capturas y aprovechamiento de los recursos pesqueros se desarrollen con tecnología que no dañe

el medio ambiente y que al mismo tiempo lleve a la eficientización en la producción a través de la reducción de costos.

Ventajas

Los subsidios que se extienden para promover actividades benéficas para el medio ambiente pueden tener dos grandes ventajas (Russel y Powell, 1997):

- a) el subsidio traspassa la responsabilidad del organismo que desea desincentivar algún acto nocivo hacia el medio ambiente, al agente que lo realiza (el pescador). Este último debe demostrar que la actividad la ha realizado en forma debida para poder cobrar el subsidio,
- b) el subsidio puede ser separado de la producción original de manera que se descentralice el incentivo para una actividad adecuada. Por ejemplo, en el caso de los subsidios para las empresas que capturan y las empresas que procesan, de tal forma que las dos realicen sus actividades de forma adecuada.

Desventajas

Dentro de las limitaciones que presentan los subsidios de tipo ambiental, se debe señalar lo siguiente:

- a) el reducir el esfuerzo, como en el caso de subsidios de recompra y reentrenamiento, conlleva a cuestiones sociales como disminución del empleo para las personas que dependen totalmente de la pesca y la capacidad o la disposición de los pescadores a cambiar hacia un tipo de trabajo. Es importante el considerar que aunque en muchas ocasiones los programas podrían presentar mejores oportunidades económicas para los pescadores,
- b) si se otorga un subsidio para la adquisición de tecnología y el sistema de regulación no de a los usuarios un incentivo para adoptarla, es posible que no se aproveche adecuadamente o que se desperdicie en su totalidad.

Países en donde se ha empleado

América Latina: En casi todos los países de América Latina se han empleado los subsidios para que los pescadores disminuyan sus costos de inversión (como en el caso de créditos a tasas de interés muy bajas para la compra de barcos y equipo de pesca) y para que también disminuyan sus costos de producción (como en el caso del subsidio al combustible y en algunos casos a otros energéticos). En países de sudamérica como Argentina, Ecuador y Perú se ha dado el caso de que países de otros continentes como por ejemplo el Europeo, sean los que subsidien sus flotas pesqueras con la condición de que lo que capturen les sea vendido a ellos.

Resto del mundo: Subsidios del tipo de recompra y reentrenamiento han sido aplicados en Europa (como en la flota española y de Portugal), algunos países Asiáticos, Canadá y Estados Unidos, principalmente.

Ejemplo

Para ejemplificar este tipo de instrumentos se hablará de un tipo de subsidios que ha sido ampliamente empleado en la pesca en todo el mundo y que en muchos de estos casos han perjudicado al stock, por lo que se considera un subsidio no ambiental.

El caso de la pesquería de la merluza en Argentina (tomado de: WWF, 1999).

En base a descubrimientos de la ONG World Wildlife Foundation, esta informó el 29 de febrero de 1999 que los pagos de la Unión Europea (UE) por más de 162 millones de dólares americanos en ayudas a las actividades pesqueras en aguas argentinas habían desempeñado un papel crucial en la abrupta disminución de la valiosa pesquería de la merluza, considerada como una de las más productivas del mundo.

El reciente colapso de la pesquería de merluza en Argentina, es un claro ejemplo que conecta los subsidios pesqueros con la reducción de los stocks. Bajo el acuerdo entre la Unión Europea (UE) y Argentina, entre 1994 y 1999, la UE proporcionó 29 barcos a Argentina. La finalidad del acuerdo era la reducción del exceso de capacidad pesquera europea a la vez que se continuaba garantizando los suministros de pescado a la UE. Bajo bandera Argentina, estos barcos explotaron rápidamente stocks pesqueros vulnerables. Simultáneamente, el gobierno argentino se mostró incapaz de

controlar las operaciones de esta nueva flota pesquera, descuidando su responsabilidad de gestionar sus propios recursos pesqueros.

A.1.2. Impuestos.

Un programa basado en impuestos cambia el nivel de esfuerzo en una pesquera al cambiar directamente la rentabilidad de la misma (Anderson, 1986). Este tipo de instrumentos ha sido muy utilizado en algunos recursos de propiedad comunal para el control de la producción de las disamenidades o para disminuir la explotación de recursos naturales (National Research Council, 1999). Este instrumento sirve para internalizar los costos externos asociados a la pesca. La idea general es que quien cause un daño ambiental, pague por ese daño.

En México, la definición de impuestos está dada en el Código Fiscal de la Federación⁷ como "... las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en situación jurídica..." y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos (Sistema Tributario Federal, 2000).

Para implementar este tipo de instrumentos se requiere de:

- a) La evaluación de los daños ocasionados por la actividad de la pesca, la fijación de tasas a partir de los costos sociales asociados a la actividad pesquera y la aplicación de esas tasas. Para realizar este proceso se requiere de gran cantidad de información como: evaluación del stock, niveles de captura, precios de mercado, tecnología, etc.
- b) Consenso por parte de las partes productoras y todas aquellas a las que se aplicará el impuesto y/o tasa.
- c) Confianza por parte de los pescadores, en las instancias administrativas.

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1981.

Ventajas

Las ventajas señaladas con el uso de estos instrumentos es si se designan tasas apropiadas puede llegarse a unos niveles sociales óptimos de utilización del recurso. Otra ventaja es que pueden funcionar como fuente de ingreso para compensar los costos administrativos y de aplicación, así como para financiar actividades de comercialización (National Research Council, 1999). Otras ventajas son:

1. Internalizan costos externos asociados a la pesca.
2. Generan incentivos para reducir aquellas actividades que degraden el medio ambiente.
3. Generan recursos económicos que pudieran ser utilizados para mejorar las instalaciones y equipos de pesca, así como cualquier otro recurso que beneficie a la actividad.
4. Promueven innovaciones tecnológicas así como la eficientización de los procesos.

Desventajas

Dado que para aplicar este tipo de instrumentos se requiere de mucha información que generalmente debe generarse y procesarse, los costos muchas veces elevados. Otra limitación se encuentra en la fijación e imposición de tasas, ya que al distribuirse la carga, es posible que se determine la imposición de gravámenes a sectores específicos que presenten cierta incidencia ambiental al realizar sus actividades, lo que ocasionaría problemas de índole social.

Países en donde se ha empleado

En general, este instrumento no ha sido aplicado en el ámbito pesquero sino más bien se ha empleado en aspectos relacionados con la calidad del aire y del agua.

A.2. FINANCIEROS.

Son instrumentos financieros aquellos estímulos como los créditos, las fianzas, los fondos, los fideicomisos y los seguros de responsabilidad civil. Están encaminados a la restauración, protección, preservación o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Mediante este tipo de instrumentos se pueden recaudar fondos que pudieran ser destinados a beneficiar directamente a los pescadores, por ejemplo, si se emplea en la adecuación de infraestructura, en programas de repoblamiento de los stocks pesqueros, a través de la o al manejo del recurso.

En el contexto pesquero el más empleado es el cobro por derecho de uso o "user fee". En México, un derecho es definido como "... las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación..."⁸ (Sistema Tributario Federal, 2000).

A.2.1. Cobro por derecho de uso o "user fee"..

Un cobro por derecho de uso es el pago de una tarifa por el uso de un recurso pesquero, producto o servicio, existiendo una relación directa entre el uso y la tarifa (Gardner Pinfold Consulting Economists Limited y GS Gislason & Associates Ltd., 1999). La finalidad de este instrumento es la recaudación de fondos para poder otorgar servicios a los participantes de la pesquería.

Pueden existir varios tipos de cobros entre los que se encuentran:

- a) Tarifas por el acceso (licencias, cuotas, registros, embarcaciones).
- b) Tarifas de recuperación de costos, para cubrir actividades como monitoreo, actividades de co-manejo con el gobierno, inspecciones, etc.

Ventajas

Las principales ventajas reportadas para este tipo de instrumento son:

- a) recaudan fondos que pueden ser destinados a actividades del manejo del recurso y en general para generar bienestar en las comunidades y sector pesquero,

⁸ Título I. Disposiciones Generales. Capítulo Único. Artículo 2, fracción III. Código fiscal de la Federación y Reglamento.

- b) pueden llegar a restringir el acceso, si las cantidades o tasas de cobro fijadas desincentivan a los usuarios a entrar a una pesquería e incluso a salir de ella.

Desventajas

Dentro de las limitaciones más grandes con el empleo de este instrumento se encuentran:

- c) la renuencia inicial de los pescadores a pagar por algo que antes era gratuito,
- d) se requiere de un sistema que interactúe entre los pescadores y la parte reguladora para realizar la recaudación o la coordinación entre las distintas dependencias,
- e) se necesita "dar valor" a las especies capturadas, lo cual podría traer como consecuencia que especies de alto valor comercial (p.e. langosta y abulón) y que muchas veces se encuentran ligadas a comunidades pesqueras, pagaran grandes cantidades por el uso del recurso, mientras que los usuarios dedicados a la captura industrial de especies de bajo valor comercial, pagaran cantidades menores, a pesar de que en muchas ocasiones, este tipo de pesca es la que ocasiona más daño ambiental,

Países en donde se ha empleado

América Latina: Solamente existe un cobro por la emisión de una licencia o permiso de pesca, y que básicamente trata de cubrir el aspecto administrativo.

Resto del mundo: Canadá es el país que tiene un sistema bien establecido de cobro por derecho de uso.

Ejemplo

Canadá es un país muy avanzado en materia de regulación pesquera y entre los instrumentos que maneja se encuentran los cobros por derechos de uso establecidos para la pesca comercial.

Existen dos categorías de cobros por derechos de uso:

1. Los cobros por acceso: referidos a la expedición de licencias, pero el valor de estas no solamente cubre el trámite administrativo, sino que involucra el valor que se le da al stock pesquero que se pretenda capturar.
2. Cobros de recuperación de costos: los cuales están destinados a proveer servicios al pescador que la agencia reguladora no asume.

En este país, el uso de este instrumento ha estado ligado a los beneficios privados acumulados del acceso a un recurso de propiedad pública como son los stocks pesqueros y los costos de los servicios que se han proveído a la pesca comercial, los cuales incluyen monitoreo de capturas, observadores de operaciones pesquera y muelles, así como evaluación de los stocks y otros servicios relacionados con el recurso.

A. 3. DE MERCADO.

A.3.1. Comerciales.

Los instrumentos comerciales se basan en las características de los productores y consumidores para inducir o desalentar el comercio. Son de tres tipos: arancelarios, no arancelarios y regulatorios y normativos.

A.3.1.1. Arancelarios.

Un arancel es un impuesto o derecho de aduana que se utiliza en las operaciones de comercio exterior (BANCOMEXT, 1999). Existen aranceles tanto para la importación como para la exportación de productos pesqueros o insumos requeridos en su captura, procesamiento y distribución.

Estos instrumentos funcionan como impuestos que pueden incentivar o desincentivar la producción nacional y el comercio internacional de productos pesqueros, por lo que es importante el considerar el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁹, así como los acuerdos comerciales entre países o grupos de

⁹ Este sistema tiene como objetivo la exención total o parcial de los impuestos que otorgan los países desarrollados a las importaciones provenientes de países en desarrollo. Esto tiene como finalidad el que

ellos. Ejemplos de estos sistemas y tratados se tienen el tratado de libre comercio que tiene México con Canadá y Estados Unidos (TLC), el que posee con la Unión Europea, el tratado de países sudamericanos (MERCOSUR), entre otros.

Ventajas

Dentro de las ventajas de este instrumento se pueden mencionar que:

- a) los aranceles pueden servir para proteger la producción pesquera de un país,
- b) al establecerse acuerdos comerciales con los diferentes países, la tendencia es que la tasa arancelaria disminuya conforme pasa el tiempo, por lo que puede llegar a representar importantes beneficios al país exportador.

Desventajas

Este tipo de instrumentos puede desincentivar el comercio de productos pesqueros entre países, dado que aquellos que presenten una actitud proteccionista impondrán aranceles más elevados a todas las importaciones de alimentos de origen pesquero.

Otra desventaja es que los aranceles generalmente se ven influenciados por aspectos políticos que poco tienen que ver con la realidad productiva de un país.

Países en donde se ha empleado

Las regulaciones arancelarias se emplean en todo el mundo, sin embargo, países como España, Francia y otros de la Unión Europea son los que emplean tasas mayores para los productos pesqueros, y en general, esta rama productiva es considerada como "sensible" en el aspecto arancelario.

Ejemplo

El caso de la comercialización de los productos pesqueros en la Unión Europea (tomado de: CBI, 1996; CBI, OSEC & PROTRADE, 1998).

La política comercial de la UE ha sido a menudo objeto de crítica por parte de terceros, debido a sus medidas proteccionistas. El temor de que Europa se convirtiera en un bloque comercial hermético se agudizó en el período previo a su unificación, en

las mercancías originarias de estos países sean competitivas en el mercado internacional.

1993. Sin embargo, a partir de la Ronda de Uruguay del GATT¹⁰, se dieron repercusiones profundas para los socios comerciales de la Unión Europea.

Para apoyar a las exportaciones de los países en desarrollo, la UE emplea un Sistema de Preferencias Generalizado (SPG). Bajo este esquema, las importaciones provenientes de estos países se admiten, según sea el caso, con una tarifa reducida o una tarifa igual a cero.

En el caso de los productos pesqueros, el nivel de la tarifa aplicada dependerá de:

- a. el país de origen
- b. el producto.

a) País de origen: Contiene dos mecanismos, el de gradación y el de solidaridad, los cuales son empleados para hacer distinciones entre los países desarrollados. Lo anterior significa ciertas "naciones favorecidas", que sean muy o suficientemente competitivas, perderían sus preferencias arancelarias (gradualmente) y se aplicarían las tarifas generales. Otros países que pueden ser excluidos del nuevo SPG son aquellos en los que se observen labores forzadas a los obreros, niños trabajando o condiciones de trabajo inaceptables.

Además del SPG, la UE ha establecido algunos acuerdos comerciales para grupos de países, resultando cambios en el establecido sistema de preferencias. El más significativo es el realizado bajo la convención de Lomè con África, el Caribe y el Pacífico, llamado también ACP (70 estados de África, el Caribe y el Pacífico); de igual forma ha realizado acuerdos con ciertos países del Mediterráneo - como Marruecos, Argelia y Túnez (llamados Magrebíes) y otro con Egipto, Jordania, Líbano y Siria (conocidos como Machrak) -, los países de Europa Central y del Este y el recién acuerdo comercial con México.

Para determinar la tasa arancelaria de importación, la Unión Europea ha clasificado a los países en desarrollo en tres grupos, dentro de las cuales se puede aplicar una reducción del 0 al 100% sobre la tarifa general.

¹⁰ Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

- Grupo A. Formado por: países independientes que se benefician tarifas preferenciales generalizadas, países y territorios dependientes o administrados, otros.
- Grupo B. Formado por un pequeño grupo de países en desarrollo.
- Grupo C. Formado por países del grupo andino y mercados comunes de centro América.

b) El producto: El sistema no solo depende del origen del producto, sino también de la "sensibilidad" del mismo, es decir el grado en el que la importación ocasione dificultades a los productores o los competidores locales en cuanto a la venta de aquello que ellos capturan o transforman. De acuerdo a esto, los productos se clasifican en:

1. Muy sensibles
2. Sensibles
3. Semi-sensibles
4. No sensibles

En general, se aplican tarifas bajas para los productos que no se producen en Europa. Sin embargo son elevadas, para algunos como el bacalao, el arenque, la macarela, el lenguado, el surimi y la polaca de Alaska; esto dependerá de la estación del año y del procesamiento que presente el producto.

A.3.1.2. No arancelarios.

Son las diversas reglamentaciones, medidas y disposiciones que establecen los países para controlar sus importaciones de mercancías. Existe una gran diversidad de estas barreras al comercio exterior de productos marinos, aunque las más utilizadas son las sanitarias, fitozoosanitarias, etiquetado, calidad, ecológicas y seguridad.

Los instrumentos no arancelarios funcionan como barreras al comercio de productos pesqueros entre países. Generalmente son impuestos para proteger la producción interna de una nación o bloque de naciones y para asegurar que los productos cumplan con los estándares y requisitos establecidos por país importador. Requisitos para su implementación.

Dentro de estos instrumentos se encuentran las normativas sanitarias como la HACCP (Hazard Analisis and Critical Control Points) y las directivas de la Unión

Europea (como la 91/493/CEE entre otras). En el caso de las directivas sanitarias de la Unión Europea se incluyen aspectos que deben cumplirse en todas las etapas, desde el proceso de producción hasta el momento de su comercialización al consumidor final; lo anterior significa cuidar la sanidad de los productos desde el momento de la captura hasta su preparación, transformación, embalaje, condiciones para el transporte, etc. (Cao y González, 1998).

Ventajas

El cumplir con los requisitos no arancelarios que imponen los países importadores, genera la apertura de nuevas oportunidades de comercio para las empresas pesqueras lo que generalmente trae consigo el acaparamiento de divisas extranjeras sólidas; además, se ha visto que aquellos que exportan hacia mercados exigentes, tienen el incentivo de optimizar sus métodos de producción y su sistema de costos, lo que conlleva, en muchas ocasiones, a una mayor eficiencia económica.

Desventajas

En ocasiones los instrumentos no arancelarios desincentivan a las empresas a comercializar sus productos en mercados extranjeros, dado que el realizar adecuaciones a sus sistemas de producción resulta en gastos que muchas de estas empresas no pueden asumir. Otra de las limitaciones es que algunas de las empresas no están capacitadas para competir internacionalmente, es decir, aunque puedan llegar a adquirir una buena infraestructura de producción, no poseen la experiencia o los conocimientos necesarios para mantenerse en el mercado internacional.

Países en donde se ha empleado

Los instrumentos no arancelarios se emplean en todo el mundo, aunque en aquellos considerados como de primer mundo (Estados Unidos, Canadá y algunos países de Europa), son los que presentan una mayor variedad de ellos y restricciones más severas, sobre todo en materia sanitaria o fitosanitaria.

Ejemplo

Dentro de los instrumentos comerciales no arancelarios, se encuentran los ecológicos. A continuación se describe el caso de la ecocertificación pesquera.

Ecocertificación pesquera (tomado de: WWF, 2000).

El 3 de Marzo del 2000, la WWF celebró el lanzamiento de los primeros productos pesqueros certificados por el Consejo de Gestión Pesquera (MSC)¹¹. Estos productos portan una ecoetiqueta que certifica que fueron pescados de un modo responsable. Lo que se pretende es que los consumidores compren productos obtenidos de fuentes explotadas de forma sostenible. Esta estrategia es incentivo de mercado para aquellos que logren portar la etiqueta, para lo cual deben ser evaluados independientemente por el MSC, el cual desarrolló los primeros estándares para las pesquerías bien gestionadas a través de una serie de consultas internacionales con los implicados clave –desde pescadores y científicos hasta legisladores y comercializadores.

Un tema muy discutido y que es un claro ejemplo de cómo medidas no arancelarias pueden llegar a afectar profundamente el comercio internacional de productos pesqueros, en este caso de la problemática atún-delfín con los Estados Unidos de Norteamérica, país que, amparándose en una supuesta preocupación de tipo ecológico, tiene como verdadera finalidad una agresión económica para la protección de sus intereses. La evolución del problema se describe a continuación de una manera breve:

El caso del atún Mexicano (tomado de: Cháirez – Antuna, 1996).

De acuerdo a un nuevo Reglamento para la Protección de Mamíferos Marinos publicado por el Servicio Nacional de Pesquerías (NMFS), a partir del día 7 de marzo de 1989, todas las naciones que estuvieran interesadas en exportar a los Estados Unidos atún aleta amarilla y otros productos atuneros (frescos, congelados o enlatados) y que tuvieran flotas pesqueras de cerco, deberían tener conocimiento de que existía la posibilidad de embargo a aquellas importaciones de atún que contravinieran las leyes Estadounidenses referentes a la reducción de la mortalidad incidental de delfines en el Pacífico Oriental. Además, y basándose en este

¹¹ Este consejo fue establecido por colaboración entre la WWF y la empresa comercializadora pesquera Unilever. Funciona de forma independiente y no es lucrativa.

Reglamento, la Secretaría de Comercio Norteamericano debería reportar al Presidente de los Estados Unidos si algún país tuviera ya aplicado un embargo por más de seis meses, dado que podría iniciarse un embargo secundario sobre todos los productos pesqueros de la nación sujeta a embargo.

Como respuesta a esto y sumándose a los esfuerzos de otras regulaciones ya existentes para la protección del delfín en la pesca de atún con redes de cerco, el gobierno Mexicano a través de la entonces Secretaría de Pesca emitió en junio de 1990 un nuevo Acuerdo Regulatorio de la Pesquería del Atún en aguas Mexicanas y la Zona Económica Exclusiva del Pacífico Oriental, en el cual se definieron maniobras de rescate de delfines como el retroceso y uso de lanchas de rescate, prohibiéndose además la ejecución de lances nocturnos y el empleo de petardos, entre otras disposiciones importantes. Pero para los Estados Unidos y sus empresas pesqueras, esto no fue suficiente.

Entre los requerimientos que planteaban organizaciones como la Earth Island Institute, se encontraban la total eliminación de la mortalidad incidental de delfines y que existieran observadores a bordo de todas las flotas atuneras que operaran en el Pacífico Oriental Tropical; además presionaron a empresas enlatadoras de Estados Unidos para que no compraran atún capturado en asociación de delfines. Por fin, y debido a estos acontecimientos, el 12 de abril de 1990 las empresas enlatadoras estadounidenses Starkist, Bumble Bee y Van Camp anunciaron que suspendían la compra de atún capturado en asociación de delfines y pusieron en sus productos una etiqueta con la frase "Dolphin Safe" (libre de delfín), lo cual indicaría al público consumidor que ese atún no era capturado sobre delfín.

El 12 de octubre de 1990, el senado norteamericano aprobó una iniciativa en la cual se definía el concepto de la etiqueta "Dolphin safe", señalándose que era todo aquel que no provenía del Pacífico Oriental, lo que se tradujo en un ataque directo a México dado que la principal flota atunera del país operaba en esas aguas. Así pues, y como consecuencia de estas políticas, el 15 de octubre de 1990, el Departamento de Comercio de Estados Unidos comunicó al Gobierno de México la imposición de un embargo atunero.

A partir de esa fecha el embargo ha sido suspendido y reimpuesto algunas veces y a pesar de que la mortalidad incidental de los delfines en los últimos años

(desde 1994), ha permanecido en proporciones menores al 0.01% (Méndez – Gómez, 1999) de estimaciones recientes del tamaño de las poblaciones de delfines.

A.3.1.3. Regulatorios y normativos.

En esta clasificación se agrupan todos aquellos aspectos comerciales que involucren el cumplimiento con ciertas regulaciones y normativas pero en el ámbito nacional o que operen en él. Por ejemplo, en el caso de un producto pesquero elaborado bajo el cumplimiento de normas de higiene establecidas por la Secretaría de Salud, podría poner en su etiqueta un logotipo que indique que está certificado. Otro caso puede ser el de aquellos ostiones cultivados de aguas certificadas y que en su etiqueta indiquen esta cualidad.

Para que un pescador o empresa pesquera pueda implementar este instrumento debe de cumplir con los requisitos necesarios que le permitan obtener una certificación, o una "etiqueta".

Ventajas

La ventaja de este tipo de instrumentos es que si se cumplen con los requerimientos del estado con el que se desee comercializar, se abrirán nuevas oportunidades mercantiles, ya que los productos certificados inducen al comprador a adquirirlos, dado que ante la apreciación de este, son ecológicos, higiénicos, etc., y a consecuencia, se pueden obtener mayores ingresos.

Desventajas

Una desventaja de este tipo de instrumento, es que muchas veces suele ser altamente costoso implementar un sistema de calidad tal que le permita certificarse y mantenerse en el mercado.

Países en donde se ha empleado

América Latina: Este tipo de instrumentos esta aplicándose principalmente a la verificación de la calidad sanitaria. Además los países de América Latina tienden a la exportación de sus principales productos pesqueros y el consumo interno no es

promovido en muchos de ellos, por lo que no se han visto en la necesidad de implementar sistemas de competitividad de índole comercial.

Resto del mundo: En países como Estados Unidos, Canadá y otros de la Unión Europea, en los cuales se da una alta competitividad entre las diferentes empresas para acaparar el mercado.

Ejemplo

En Estados Unidos hay un caso reciente, en el cual se promovía que ciertas cadenas de restaurantes no adquirieran pez espada proveniente del Atlántico, dado que según las estadísticas, el stock se encontraba sobreexplotado; las presiones ejercidas eran del tipo comercial ya que en ese momento no existía alguna legislación que prohibiera la captura de esa especie (Seaweb, 1999).

A.3.2. Mercado de Derechos.

Son instrumentos de mercado de derecho los derechos de acceso transferibles, formados por una combinación de instrumentos biológicos y económicos para el control y la conservación de los recursos pesqueros como las Cuotas Individuales de Pesca (ITQ's) o cuotas comunitarias de pesca y otros derechos transferibles.

Estos instrumentos establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1997)¹² en un sistema de mercados.

Este tipo de instrumentos ha sido efectivo para reducir la exportación excesiva de algunos recursos pesqueros, como el Atún Aleta azul en Nueva Zelanda; otra de las ventajas es que incentivan a los agentes pesqueros a ser eficientes en sus procesos de captura (Enríquez-Andrade, R. R. *et al* (1995). El sistema de mercado de derechos más empleado en pesquerías es mediante el establecimiento de cuotas individuales transferibles, el cual se describe a continuación:

¹² Sección III. Instrumentos económicos. Artículo 22.

A.3.2.1. Licencias, permisos y concesiones transferibles.

A.3.2.1.1. Cuota Individual Transferible, (ITQ)¹³.

La Cuota Individual Transferible, garantiza al dueño del derecho a capturar cierta cantidad del recurso en un año determinado; esta cuota puede ser vendida o transferida. Las ITQs han sido introducidas en años recientes en Nueva Zelanda, Islandia, Australia, Estados Unidos y Canadá. Las ITQ's no son realmente derechos de propiedad privada. En contraste con las regulaciones basadas en controles gubernamentales, las ITQ's son incentivos compatibles con la preservación del recurso. (De Alessi, 1998).

Consiste en que una vez que se ha establecido la captura total permisible o TAC (Total Allowable Catches), esta se distribuye entre los participantes de una pesquería; generalmente este es uno de los principales problemas con los que se topa el instrumento de mercado basado en ITQ's. Inicialmente, la distribución se basa en derechos históricos, aunque esto puede resultar de muy diferente manera en el caso de que se trate de individuos o de segmentos pesqueros.

Dentro de los requisitos para implementar este tipo de instrumentos, se requiere primeramente, del establecimiento de la captura total permisible (TAC); una vez establecida, esta se divide y asigna a las unidades de pesca. Para que este instrumento funcione dentro de un sistema de mercados, las cuotas deben estar sujetas a transacciones, además se debe de tener consenso con los pescadores para que estos entiendan la propuesta y cooperen en su instrumentación.

Ventajas

Dentro de las ventajas observadas en muchos lugares donde fueron introducidas las ITQs, es que se han comenzado a proveer soluciones a conflictos complejos, como en el caso de los derechos históricos de propiedad exigidos por los nativos de una zona (Parsons, 1993). Las ITQs también han reducido el costo del manejo de las pesquerías al reducir los subsidios y la capacidad de pesca.

Otro efecto observado, es que al reducir la incertidumbre sobre las capturas futuras, los dueños de una ITQ se han capitalizado bajo la expectativa de los futuros

¹³ Por sus siglas en inglés = Individual Transferable Quota.

beneficios de su cuota. Incluso algunos bancos han comenzado a aceptar que estos ITQs proveen de mayor seguridad ante un posible préstamo.

Desventajas

Algunos inconvenientes del empleo de este tipo de instrumentos, han sido señalados por autores como De Alessi (1998), el cual menciona que los ITQ's, no son unos derechos de propiedad privada realmente ya que simplemente confieren un derecho de acceso a cierto porcentaje de una captura anual determinado por los reguladores pesqueros, es decir no confieren propiedad sobre el stock pesquero sino sobre una cuota o porción de éste stock.

Países en donde se ha empleado

América Latina: Han comenzado a sugerirse este tipo de instrumentos en Argentina y Chile.

Resto del mundo: Se han empleado en Canadá, Islandia, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

Ejemplo

Islandia (The Icelandic Ministry of Fisheries, 1999).

El Acta de Manejo de Pesquerías de Islandia es la base del sistema actual de manejo de pesquerías, y mediante esta Acta fue establecido el sistema de Cuotas Individuales Transferibles (ITQ) para la pesca. Las cuotas representan porciones de la captura total disponible y es distribuida entre las embarcaciones. Las cuotas son perfectamente divisibles y libremente transferibles. Una embarcación puede transferir parte de su cuota siempre y cuando esta porción transferida no exceda del 50% del total asignado a la embarcación.

Nueva Zelanda (Standing Senate Committee on Fisheries, 1998).

Las ITQ's fueron introducida primeramente en Nueva Zelanda en 1986, y todavía, después de algunas mejoras, han tenido mucho éxito, observándose que los stocks pesqueros se encontraban en cantidades muy saludables. A la fecha este sistema ha sido introducido en la mayor parte de las pesquerías comerciales. Las

cuotas pueden ser vendidas a cualquier individuo independientemente de su ocupación y son otorgadas a perpetuidad.

A.3.2.2. Derechos Territoriales de Pesca (TURFs)¹⁴.

Los Derechos Territoriales de Pesca sirven como instrumento de conservación y uso racional de recursos, mediante la creación de áreas de manejo y explotación de recursos.

El instrumento consiste en establecer áreas especialmente reservadas para el uso de comunidades específicas dedicadas a la pesca artesanal, constituidas legalmente a través de organizaciones (González, 1996).

Para que este instrumento funcione dentro de un mercado de derechos, las áreas deberán ser perfectamente transferibles.

Ventajas

Es un instrumento que puede servir para limitar el esfuerzo si el concesionario o propietario del derecho actúa bajo la guía de un plan de manejo previamente establecido

Desventajas

Dentro de las desventajas que presenta este instrumento se encuentran en el dilema de a quién se le concederán estos derechos y en base a qué, lo que podría generar iniquidad. Otro inconveniente es que se podrían presentar monopolios si no existiera una regulación que lo impidiera de manera explícita, por lo anterior, en ocasiones se limita la transferibilidad.

¹⁴ Por sus siglas en inglés, TURFs = Territorial Use Rights in Fisheries.

B) INSTRUMENTOS BASADOS EN DERECHOS DE ACCESO.

Los instrumentos basados en derechos de acceso tienen como objetivo determinar quién puede participar en una pesquería y las condiciones bajo las cuales participará (Enriquez – Andrade, 1999).

Durante los pasados 25 años se ha escrito sobre el problema de la limitación del esfuerzo y las ventajas y desventajas de las alternativas que existen para limitar la entrada a una pesquería. Economistas pesqueros han estado de acuerdo en que la entrada a una pesquería en particular debería ser restringida para evitar los problemas del acceso abierto de un recurso de propiedad común o público, dado que si limita el acceso a la pesquería se evitará que el esfuerzo se incremente hasta tal punto en que la renta se vea disipada (Parsons, 1993). A continuación se describen los instrumentos de esta clase más comunes en la regulación de pesquerías:

B.1. Licencias, permisos y concesiones no transferibles.

La limitación directa del número de licencias de captura ha sido el método más común y más ampliamente usado para limitar la entrada a una pesquería. Consiste en emitir cierta cantidad de licencias, permisos y/o concesiones por área, especie, barco, etc., para restringir el acceso a una pesquería (Parsons, 1993).

Es requisito importante el establecer el nivel óptimo del esfuerzo a aplicar, teniendo como base el mantenimiento sostenible del recurso. También es necesario que el regulador tenga la capacidad de vigilancia necesaria para evitar irregularidades.

Ventajas

La ventaja principal de este instrumento es que trata de evitar la saturación, la sobreexplotación y por lo tanto la disipación de la renta al restringir el acceso a una pesquería, es decir, el que exista un número adecuado de participantes en la pesca de un recurso, generaría que las ganancias fueran mayores considerando que se incrementarían los volúmenes de captura de cada participante.

Desventajas

Existe el problema de la distribución de las licencias y permisos, es decir cómo se va a otorgar (por especie, grupos de especies, áreas, etc.), a quién se le va a otorgar (derechos históricos, rifa, subasta, concurso, etc.), lo que puede llegar a ocasionar problemas de inequidad.

Países en donde se ha empleado

América Latina: En casi todos los países se emplean concesiones y ciertos tipos de licencias de acceso restringido, sin embargo solamente funcionan como "control administrativo", para identificar a los que se encuentran participando en una determinada pesquería.

Resto del mundo: Canadá, Estados Unidos.

Ejemplo

Canadá

Las licencias fueron primeramente introducidas en Canadá como una herramienta de manejo en los años de la pos-Confederación. Se usaron principalmente para mantener algún tipo de legislación y orden en las pesquerías, al identificar los participantes y establecer a la pesca como un privilegio bajo la Corona Real. Durante la Primera Guerra Mundial las licencias fueron usadas en muchas pesquerías comerciales. Sin embargo, el número de licencias se limitó a unas cuantas pesquerías y conforme fue avanzando el sistema de manejo, estas licencias se hicieron más complejas y presentaron otras características.

B.2. Sistema de cuotas de captura.

Aunque el manejo de los recursos pesqueros mediante la limitación en las capturas tiene una larga historia, las bases teóricas del manejo a través de cuotas como parte del sistema integral de manejo, no ha recibido mucha atención. Las cuotas totales de captura o TACs¹⁵ son cantidades totales disponibles de cierto recurso pesquero durante cierta temporada. (Morgan, 1997).

¹⁵ TACs = Total Allowable Catches.

El requisito más importante para su aplicación es que las estimaciones de la abundancia de un determinado stock pesquero sean muy cercanas a la realidad. Entre las técnicas para calcular un TAC se encuentra el método comúnmente llamado Análisis Virtual de la Población (VPA).

Ventajas

Dentro de las ventajas señaladas para este instrumento es que puede ser fácilmente entendido y aceptado por los pescadores y a su vez fácilmente comparable entre regiones y países.

Desventajas

Entre las desventajas se encuentra que dada la necesidad de asegurar sustentabilidad en el tiempo, los periodos entre la recolecta de los datos y el análisis de estos para ser empleados en un periodo de captura, deben ser mínimos (Parsons, 1993).

B.3. Propiedad comunitaria.

Existe evidencia de que el régimen de propiedad comunal es una medida muy exitosa de exclusión. Bajo este sistema los recursos los posee una comunidad reconocida de usuarios interdependientes. Estos usuarios excluyen a los forasteros al regular el uso por miembros de la comunidad local. Al interior de la comunidad, los derechos sobre los recursos son frecuentemente derechos iguales de acceso y uso (Feeny *et al*, 1997).

B.3.1. Derechos Territoriales de Pesca no transferibles (TURFs).

Como ya se mencionó, este instrumento establece áreas de manejo y explotación de los recursos pesqueros, las cuales son asignadas a comunidades específicas.

Para obtener este tipo de derechos generalmente se efectúa mediante una oferta en una fecha designada cada año por las instituciones gubernamentales implicadas. El derecho lo obtiene aquel que sea económicamente más calificado, es decir, el que pague más (Smith, 1984). Otra forma de obtener el derecho es mediante la presentación de un proyecto de manejo y explotación, MEPR (management and

explotation proyect) que requiere de cierto tipo de información como puede ser las especies a capturar, descripción de las especies existentes en el área, cuantificación de las principales especies, caracterización del sustrato (para el caso de las especies bentónicas), un plan anual de explotación, un programa con la descripción de actividades y los resultados esperados (González, 1996).

Dentro de los aspectos fundamentales de aplicación del sistema se encuentran: 1) la distinción entre "propietario del recurso" y el usuario del recurso; 2) la función de los costos de información en el proceso de licitación; 3) la función de la elasticidad de la oferta para determinar la relación entre el precio de venta del concesionario y el precio de compra y 4) la influencia de los costos de control previstos en las cantidades que los concesionarios ofrecen por licitación y, en consecuencia, en las rentas del recurso que puede obtener la municipalidad (en FAO, 1984).

Ventajas

De acuerdo a Christy (1983 en: Smith, 1984), los TURF's ofrecen dos ventajas potenciales, particularmente importantes en medios ambientes caracterizados por la sobrecapitalización y pobreza de las comunidades pesqueras. En primer lugar, los TURF's ofrecen el potencial de asignar derechos de uso exclusivo de tal forma que las rentas del recurso, que se pierden con el acceso libre, pueden ser recobradas. En segundo lugar, el control comunitario con respecto a estos derechos de uso y las rentas obtenidas pueden proporcionar los medios para mejorar el bienestar de las comunidades pesqueras.

Desventajas

Dentro de las desventajas observadas es que algunas ocasiones el concepto de "propietario" no se cumple y no se limita el esfuerzo, dado que en la práctica se ha visto que los pescadores pueden utilizar libremente estas áreas concesionadas siempre y cuando vendan toda la captura al dueño de la concesión, convirtiéndose esto en un monopsonio (Smith, 1984).

Otra limitación es la existencia de un elemento de naturaleza eminentemente política en la asignación de derechos de uso territorial, especialmente si el territorio en cuestión se circunscribe dentro de los límites de una determinada comunidad. Según

diversas opiniones, esto sucede así porque la descentralización de jurisdicción sobre el uso de un recurso, es políticamente inviable en ambientes de autoridad y control centralizados, como sucede en muchos países en desarrollo.

Países en donde se ha empleado

América Latina: Principalmente Chile, aunque existe en otros países bajo el nombre de "concesión" que operan de manera similar.

Resto del mundo: Países asiáticos.

Ejemplo

Casos de aplicación los tenemos en las costas del Japón, donde las comunidades pesqueras ejercen la total autoridad con respecto a su uso, proporcionando así un foro útil para la resolución de controversias entre usuarios. Un precedente similar existe en las Filipinas, en donde ciertos tipos de pesca municipal se realiza a base de concesiones (Smith, 1984).

Para este trabajo se analizará el caso de los TURF's en las pesquerías Chilenas (tomado de González, E., 1996).

Actualmente, las medidas para el manejo de pesquerías artesanales en Chile consideran la asignación de TURFs entre las comunidades pesqueras que tradicionalmente han explotado recursos bentónicos como el abulón chileno (*Concholepas concholepas*), el erizo (*Loxechinus albus*) y la almeja "macha" (*Mesodesma donacium*), entre otros, a través del establecimiento de áreas de manejo denominadas AMBER (Áreas for Management and Exploitation of Benthonic Resources), las cuales son asignadas a las comunidades de pesca artesanal por un periodo de dos años. Las AMBER solo son establecidas en una franja de aguas territoriales que van de la línea de la marea más baja a las 5 millas fuera de la línea de costa, así como en aguas interiores. Para establecer un AMBER se consideran factores biológicos como la capacidad de carga, abundancia del recurso, etc., factores técnicos como el conocimiento, el proceso productivo involucrado, factores económicos como el capital, la mano de obra, las condiciones del mercado y las preferencias individuales y factores sociales como la estructura de la comunidad, el contexto cultural y el marco institucional.

OBJETIVO 2.

INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DE LA PESCA EN LA PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA.

4.1. SUSTENTO LEGAL DE LA PESCA EN MÉXICO.

La actividad de la pesca que se realiza en aguas nacionales tiene bases legales tanto nacionales como internacionales bajo las cuales se regula; de igual forma existen ciertos organismos que inciden directa o indirectamente en dicha actividad. A continuación se describen:

4.1.1. Fuentes del derecho pesquero.

4.1.1.A. Nacionales.

Ciertamente existen numerosas leyes, ordenamientos e instancias de control, encargados de regular la actividad pesquera en México y en la Península de Baja California. A continuación se describen los más importantes y se mencionan otros que también tienen ingerencia en la pesca.

4.1.1.A.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 27, menciona que es a la Nación a quien corresponde "... el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas..." y establece como su propiedad "...las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional...", declarando que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos (incluyendo los pesqueros) no podrán realizarse sino a través de concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal de acuerdo a reglas y condiciones establecidas por las respectivas leyes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000).

4.1.1.A.2. Constitución Política del Estado de Baja California.

En esta Constitución no se definen facultades que pudiera tener alguno de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en materia ambiental y específicamente pesquera en el contexto regulatorio (Constitución Política del Estado de Baja California, 1999).

4.1.1.A.3. Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

El artículo 82 establece como facultad del Gobernador el "promover el desarrollo integral de todos los recursos, entre otros: la minería, la pesca y además las actividades agropecuarias y el turismo" (Farías, 1996).

4.1.1.A.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Reglamenta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las disposiciones que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente. Tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y entre sus bases se encuentra el definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1997).

4.1.1.A.5. Ley de Pesca.

Reglamenta al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a los recursos naturales (flora y fauna) cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua. Su objetivo es "garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración" (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000)¹⁶.

4.1.1.A.6. Reglamento de la Ley de Pesca.

Reglamenta a la Ley de Pesca, su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

4.1.1.A.7. Normas pesqueras.

Elaboradas para promover el aprovechamiento racional y la protección de los hábitats de los recursos pesqueros, para garantizar la sustentabilidad de la actividad

¹⁶ Ley de Pesca. Artículo 1. Disposiciones Generales.

(Ley de Pesca y su Reglamento, 2000)¹⁷. En estas normas se incorporan tallas o pesos mínimos, artes y métodos de pesca, sistemas de acopio y otros de la misma naturaleza con la finalidad de especificar cómo y en algunos casos en qué época debe de realizarse una determinada actividad pesquera. Ejemplos de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) aplicables a la pesca las tenemos en la Tabla II.

¹⁷ Reglamento de la Ley de Pesca. Artículo 3. Del Objeto y las Definiciones.

Tabla II. Ejemplos de Normas Oficiales Mexicanas aplicables a la actividad pesquera.

Dependencia	NOM	Objetivo	D.O.F. ¹⁸
SEMARNAP INP	003-PESC-1993	Para regular el aprovechamiento de la sardina monterrey, piña, crinuda, bocona, japonesa y de las especies de anchoveta y macarela, con embarcaciones de cerco en aguas de jurisdicción federal del Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California.	31 de diciembre de 1993
SEMARNAP INP	005-PESC-1993	Para regular el aprovechamiento de las poblaciones de las distintas especies de abulón en aguas de jurisdicción federal de la Península de Baja California.	21 de diciembre de 1993
Secretaría de Salud	028-SSA1-1993	Bienes y servicios. Productos de la pesca. Pescados en conserva. Especificaciones sanitarias.	3 de marzo de 1995
Secretaría de Salud	128-SSA1-1994	Bienes y servicios. Establece la aplicación de un sistema de análisis de riesgos y control de puntos críticos en la planta industrial procesadora de productos de la pesca.	12 de junio de 1996
SECOFI	050-SCFI-1994	Información comercial, disposiciones generales para productos.	24 de enero de 1996
SECOFI	084-SCFI-1994	Información comercial. Especificaciones de información comercial para productos de atún y bonita preenvasados.	22 de septiembre de 1995
SEMARNAP INE	028-ECOL-1994	Establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de la industria de preparación y envasado de conservas de pescados y de mariscos y de la industria de producción de harina y aceite de pescado.	18 de octubre de 1993
SEMARNAP INE	059-ECOL-1994	Determina las especies y subespecies de flora y fauna terrestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección especial y establece especificaciones para su protección.	16 de mayo de 1994

¹⁸ Diario Oficial de la Federación.

4.1.1.A.8. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Dispone lo concerniente a las promociones y procedimientos administrativos que se realizan en la SEMARNAP y que deben seguir a su vez todas sus áreas como la Subsecretaría de Pesca.

4.1.1.A.9. Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

Reglamente al Artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente a las aguas nacionales, y tiene como algunos de sus objetivos regular la explotación, uso o aprovechamiento de esta agua (Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, 1999).

4.1.1.A.10. Ley Federal del Mar.

Contenida dentro de la Ley de Aguas Nacionales, reglamenta a los establecido en el Artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas. Rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y en otras donde la Nación ejerza derechos de soberanía y jurisdicciones. Declara como zonas marinas las siguientes:

- a) El mar territorial;
- b) Las aguas marinas interiores;
- c) La zona contigua;
- d) La zona económica exclusiva;
- e) La plataforma continental y las plataformas insulares y;
- f) Cualquier otra permitida por el derecho internacional.

4.1.1.A.11. Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

Tiene entre sus funciones regular y promover el comercio exterior de productos pesqueros, propiciar su uso eficiente, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a elevar el bienestar de la población (Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, 1999)¹⁹.

¹⁹ Artículo 1º. Disposiciones Generales.

Otros documentos legales a nivel nacional que tienen efectos en la pesca son:

- Ley de Navegación y Comercio Marítimos,
- Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera,
- Ley General de Sociedades Cooperativas,
- Ley Federal de Protección al Consumidor,
- Ley Orgánica de la Administración Pública federal,
- Ley para el desarrollo de la Marina Mercante Mexicana,
- Ley General de Bienes Nacionales,
- Código de Comercio, entre otros.

4.1.1.B. Internacionales.

4.1.1.B.1. Código de Conducta para la Pesca Responsable.

Abarca todas las actividades pesqueras y otras afines. Es un instrumento voluntario, por lo que no requiere ningún acto formal de adopción por parte de los Estados. Su objetivo consiste en asegurar que los recursos pesqueros sean explotados y utilizados en forma responsable y de conformidad con los principios de sustentabilidad (FAO, 1998).

4.1.1.B.2. Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Fue firmada en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982. El documento trata todos los aspectos del espacio oceánico, como son delimitación, control ambiental, investigación científica marina, actividades económicas y comerciales, transferencia de tecnología y el manejo de disputas sobre materias oceánicas. Tiene como objetivo general el establecer un nuevo régimen legal para los mares y océanos, estableciendo provisiones en materia ambiental. Define los conceptos de "mar territorial", "zona contigua" y "zona económica exclusiva" (CONAMA, 1998)

4.1.2. Organismos que tienen injerencia en la pesca.

4.1.2.A. SEMARNAP.

SEMARNAP es la máxima autoridad en materia ambiental con todas las atribuciones para proteger, conservar, regular, promover los recursos, bienes y servicios ambientales en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales incluyendo la participación de particulares (RRI, 1998).

4.1.2.A.1. Delegaciones Federales.

Entre sus atribuciones se encuentran: elaborar diagnósticos relativos a la problemática local en las materias pesqueras que le competen a SEMARNAP; apoyar y coordinar, en su caso, la ejecución de programas operativos del sector pesquero en sus diversas modalidades que se lleven a cabo en la entidad federativa correspondiente y darle seguimiento, integrar la información y evaluar sus resultados; otorgar permisos, licencias, autorizaciones, y las respectivas modificaciones, suspensiones, cancelaciones, revocaciones o extinciones en las siguientes materias pesqueras: a) uso, explotación y aprovechamiento de la zona federal marítimo, terrestre, etc., b) aprovechamientos pesqueros que determinen las unidades administrativas centrales competentes, c) programas de producción, distribución y siembra de especies y d) certificados de sanidad de productos pesqueros acuícolas; y recibir las solicitudes e integrar los expedientes relativos a los aprovechamientos o servicios de competencia de la SEMARNAP. En materia de infraestructura pesquera: expedir convocatorias, celebrar concursos y contratar las obras y estudios que figuren en el presupuesto de la Delegación (SEMARNAP, 2000).

4.1.2.A.2. Subsecretaría de Pesca.

Tiene entre sus funciones dirigir, programar y coordinar las labores de las unidades administrativas a su cargo, formular los anteproyectos de programas y de presupuesto que le corresponde, otorgar, revocar, modificar y declarar la extinción de concesiones sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos de pesca sujetos a su competencia, así como autorizar la sustitución de sus titulares, entre otros (SEMARNAP, 2000).

4.1.2.A.2.1. Subdelegaciones de Pesca.

Tiene entre sus funciones programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las labores encomendadas a las subunidades administrativas que integren la subdelegación a su cargo; promover y fometar la actividad pesquera; proporcionar la cooperación técnica, informes o datos que les sean requeridos por las unidades administrativas centrales; participar en comités estatales que correspondan a sus funciones; atender quejas y denuncias, entre otras (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000)

4.1.2.B. Instituto Nacional de la Pesca (INP).

El INP es un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAP; realiza la parte de la investigación científica y tecnológica pesquera del país. De igual forma se encarga de diseñar las líneas prioritarias de las políticas de investigación pesquera y acuícola del país, de acuerdo a las políticas de los programas de desarrollo (RRI, 1998).

4.1.2.C. Instituto Nacional de Ecología (INE).

Órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAP, tiene a su cargo el diseño de la política ecológica en general y la aplicación de diversos instrumentos de regulación y gestión ambiental como por ejemplo la normatividad, el sistema de licencias y permisos, entre otros (RRI, 1998).

4.1.2.D. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Es también un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAP, sus funciones tienen que ver con la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable al aprovechamiento de los recursos naturales, como por ejemplo los recursos pesqueros, áreas protegidas, así como la normatividad aplicable al uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (RRI, 1998).

4.1.2.E. Secretaría de Marina.

Tiene como funciones principales el coadyuvar en actividades como la inspección y vigilancia en materia pesquera y el levantamiento de actas en el caso de flagrancia²⁰ (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000).

4.1.2.F. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dentro de sus facultades se encuentran el estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal las modificaciones arancelarias y no arancelarias, establecer las reglas de origen, coordinar las negociaciones comerciales internacionales, expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial, resolver investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda en materia pesquera, entre otras (Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, 1999).

4.1.2.G. Cámara de la Industria Pesquera y Acuícola (CANAINPESCA).

Es un órgano de consulta del Gobierno Federal y tiene como misión el promover el crecimiento y desarrollo de la pesca y acuicultura con base en el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos, bajo el concepto de pesca responsable, con el objetivo de utilizar su potencial como actividad de fomento del desarrollo económico de México (CANAINPESCA, 1999).

Otros organismos que tienen injerencia en la actividad pesquera son:

- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, entre otros.

²⁰ Ejecución de hechos contrarios a la ley.

4.2. INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA REGULACIÓN DE LA PESCA EN LA PENÍNSULA DE BAJA CALIFORNIA.

La pesca en México es regulada a nivel central, por lo que los estados, incluyendo el de Baja California y Baja California Sur no presentan funciones regulatorias o propias sino solamente las atribuidas a nivel de la federación. No obstante, se han creado los Comités de Pesca para ciertas especies como el erizo, la sardina, etc., los cuales presentan ciertas actividades regulatorias; estos Comités son reconocidos tanto por la autoridad pesquera en el estado como por la federación. En general, la regulación pesquera en la Península de Baja California se basa principalmente en mecanismos como la planeación (a través del programa sectorial de pesca y acuacultura federal), la inversión pública, la regulación directa²¹ (estos instrumentos están instituidos bajo el nombre de normatividad), el control del acceso a una determinada pesquería a través de licencias y permisos (funciona principalmente solo como un esquema administrativo, es decir, no restringe el acceso, solo y por último los instrumentos económicos).

A continuación se describen brevemente los instrumentos mencionados:

4.2.1. Planeación.

La planeación tiene como finalidad el guiar a los individuos hacia el cumplimiento de ciertos objetivos o metas. En México, este instrumento tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 25, 26 y 27), que mencionan las facultades del Estado de planificar, conducir, coordinar y orientar la actividad nacional. Particularmente, el Artículo 26, menciona que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, la cual debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas a los diferentes programas.

En observancia de lo anterior, del Artículo 32 "Bis" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de los artículos correspondientes de la Ley de Planeación, la SEMARNAP elabora el Programa de Pesca y Acuacultura, siendo el

²¹ Los instrumentos de regulación directa son también conocidos como de comando y control, es decir aquellos en los cuales la autoridad pertinente emite unas "órdenes" con la finalidad de obtener un determinado resultado, y por otra parte ejerce el "control" o la vigilancia para que dichas órdenes se cumplan (Enriquez - Andrade, 1999).

más reciente el que corresponde al periodo comprendido entre 1995 – 2000; este programa se desarrolla alrededor de cuatro objetivos globales (SEMARNAP, 1996):

1. Alcanzar el crecimiento y desarrollo pleno y sostenido de la actividad pesquera y acuícola.
2. Ordenar las actividades económicas para promover la aplicación de los criterios y compromisos establecidos en el Código de Conducta para la Pesca Responsable.
3. Promover de manera permanente el desarrollo y social de las actividades sectoriales.
4. Mantener el ejercicio de la soberanía en la Zona Económica Exclusiva.

Es importante hacer notar, que todos los programas sectoriales 1995 –2000, deben ser congruentes con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de este mismo periodo, el cual, refiriéndose a la política sectorial manifiesta que el fomento pesquero debe basarse en un enfoque integral que atienda las necesidades de investigación y evaluación de recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización. Además menciona la necesidad del reordenamiento de las pesquerías para promover la diversificación y el aprovechamiento de recursos no explotados.

4.2.2. Inversión pública.

La inversión pública, consiste en asignar ciertos públicos, con la finalidad de materializar algún objetivo de la política pesquera(Enriquez – Andrade, 1999). Esta inversión puede tomar las siguientes formas:

- 2.1. Capital físico: infraestructura portuaria, embarcaciones, astilleros.
- 2.2. Capital social y cultural: sistemas de educación en el ámbito pesquero.
- 2.3. Capital humano: capacitación a pescadores, personal de instituciones gubernamentales, etc.
- 2.4. Capital científico y tecnológico: nuevas alternativas de producción pesquera que efficienten el proceso y lo hagan menos degradante del ambiente.
- 2.5. Capital institucional: todas aquellas leyes que regulen la actividad pesquera, así como la organización de los sectores involucrados.

2.6. Capital natural: aquellas actividades enfocadas en la conservación y restauración del sistema ambiental.

Con respecto a la infraestructura pesquera, la SEMARNAP tiene un área dedicada a esta parte de la inversión pública, y presenta funciones en (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000):

- a) materia de obras e instalaciones portuarias pesqueras²²,
- b) materia de flota e instalaciones industriales pesqueras²³ y,
- c) materia de asuntos pesqueros internacionales²⁴.

Es importante hacer notar que gran parte de la infraestructura pesquera con que cuenta el sector en la actualidad, ha sido obtenida a través de apoyos gubernamentales en forma de préstamos a bajas tasas de interés o de subsidios.

4.2.3. Instrumentos basados en derechos de acceso y aspectos reguladores.

4.2.3.1. Permisos y concesiones..

El Reglamento de la Ley de Pesca vigente define la pesca como “el acto de extraer, capturar, coleccionar o cultivar, por cualquier procedimiento autorizado, especies biológicas o elementos biogénicos cuyo medio de vía total, parcial o temporal sea el agua, así como los actos previos o posteriores relacionados con ella” (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000)²⁵. De acuerdo a esta Ley, las actividades pesqueras se clasifican en:

- I. Captura o extracción con fines de:
 - a) Pesca comercial.
 - b) Pesca de fomento.
 - c) Pesca didáctica.
 - d) Pesca deportivo-recreativa.
 - e) Pesca de consumo doméstico.

²² Reglamento de la Ley de Pesca. Capítulo VI. Del área de infraestructura pesquera. Art. 25.

²³ Reglamento de la Ley de Pesca. Capítulo VI. Del área de infraestructura pesquera. Art. 26.

²⁴ Reglamento de la Ley de Pesca. Capítulo VI. Del área de infraestructura pesquera. Art. 27.

²⁵ Reglamento de la Ley de Pesca. Capítulo I. De la clasificación de la pesca y su regulación genérica. Art.

II. Cultivo o acuacultura con fines:

- a) De fomento.
- b) Comerciales.

Para realizar las actividades de pesca se requiere de:

I. Concesión, para:

- a) Pesca comercial.
- b) Acuacultura comercial.
- c) Operación de barcos – fábrica²⁶ o plantas flotantes²⁷ (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000).

II. Permiso, para:

- a) Pesca comercial.
- b) Operación de barcos - fábrica o plantas flotantes.
- c) Pesca de fomento.
- d) Pesca deportivo – recreativa.
- e) Trabajos pesqueros necesarios para fundamentar las solicitudes de concesión.

Para la pesca de consumo doméstico no se requiere concesión, permiso o autorización, pero la persona que la realice debe de estar enterada y respetar las vedas y normas señaladas por la SEMARNAP. En el caso de que la zona donde se desea realizar la actividad de pesca de consumo doméstico se encuentre concesionada, no se deberán de capturar las especies que son objeto de dicha concesión.

A continuación se definen los diferentes tipos de pesca:

1. **Pesca de fomento:** aquella “que tiene como propósito el estudio, la investigación científica, la experimentación la explotación, la prospección, el desarrollo, la repoblación o conservación de los recursos constituidos por la flora y fauna acuáticas y su hábitat, la experimentación de equipos y métodos para esta actividad; la recolección de ejemplares vivos en aguas

²⁹.

²⁶ La embarcación pesquera autopropulsada que disponga de equipos para la industrialización de la materia prima resultado de su captura y/o de las capturas realizadas por otras embarcaciones. Artículo 2º del Reglamento de la Ley de Pesca.

²⁷ La embarcación sin propulsión propia, que disponga de equipos para la industrialización de materia prima proveniente de otras embarcaciones. Artículo 2º del Reglamento de la Ley de Pesca.

de jurisdicción federal, para el mantenimiento y reposición de colecciones científicas y culturales; así como los destinados al ornato y espectáculos públicos, acuarios y zoológicos.” (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000).²⁸

2. **Pesca comercial:** la que se realiza “con el propósito de obtener beneficios económicos” (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000).²⁹
3. **Pesca didáctica:** la que realicen las instituciones de educación pesquera del país, reconocidas de manera oficial, para llevar a cabo programas de enseñanza y capacitación. (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000).³⁰
4. **Pesca deportivo – recreativa:** la que se practica “con fines de esparcimiento, con las artes de pesca y características previamente autorizadas por la Secretaría” (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000)³¹. Existen ciertas especies denominadas marlín, pez vela, pez espada, sábalo o chiro, pez gallo y dorado, destinadas de manera exclusiva a este tipo de pesca, siempre y cuando se capturen dentro de una franja de 50 millas náuticas.
5. **Trabajos pesqueros:** necesarios para fundamentar solicitudes de concesiones de pesca comercial.
6. **Pesca comercial de especies destinadas a la pesca deportivo – recreativa:** fuera de la franja de 5 millas náuticas, cuando exista un dictamen técnico previo que demuestre la existencia de un volumen adecuado para el fomento y desarrollo de este tipo de pesca.
7. **Pesca comercial por embarcaciones extranjeras o pesca comercial de excepción:** en aguas de la ZEE, cuando la Secretaría determine que existen excedentes en los recursos.

²⁸ Reglamento de la Ley de Pesca. Capítulo III. De la pesca de fomento. Art. 69.

²⁹ Reglamento de la Ley de Pesca. Capítulo II. De la pesca comercial. Artículo 39.

³⁰ Reglamento de la Ley de Pesca. Capítulo IV. De la pesca didáctica. Artículo 79.

³¹ Reglamento de la Ley de Pesca. Capítulo V. De la pesca deportivo – recreativa. Art. 83.

Las concesiones (excepto las de acuicultura) tienen una duración mínima de cinco años una máxima de veinte. En el caso de los permisos, estos no podrán tener una duración máxima de cuatro años.

Existen dos puntos importantes que deben hacerse notar y que se mencionan en la Ley de Pesca y su Reglamento (2000):

1. Que podrá concursarse el otorgamiento de concesiones o permisos para el aprovechamiento por área, especie o grupo de especies en el caso de la pesca comercial, cuando³²:
 - a) se determine la apertura de nuevas pesquerías,
 - b) se liberen concesiones o permisos debido a que caducaron,
 - c) se revoque o termine el plazo para el cual fueron concedidos y,
 - d) cuando la solicitud de concesión o permiso se realice por más de dos personas, siempre y cuando la zona o área de captura no se encuentre ya concesionada o permitida.

Estos concursos se calificarán por un comité, el cual se constituirá mediante un acuerdo expedido por el titular de la SEMARNAP³³.

2. Que las concesiones, permisos o autorizaciones no pueden ser objeto (en todo o parcialmente) de subconcesión, arrendamiento o gravamen³⁴, y que en el caso de que los concesionarios o permisionarios deseen sustituir los derechos derivados de los títulos correspondientes, deben obtener la autorización de SEMARNAP presentando por escrito el convenio de sustitución³⁵.

³² Reglamento de la Ley de Pesca. Título segundo. Capítulo II. De la pesca comercial. Art. 48.

³³ Reglamento de la Ley de Pesca. Título segundo. Capítulo II. De la pesca comercial. Art. 49.

³⁴ Reglamento de la Ley de Pesca. Título primero. Capítulo I. Artículo 8º. Del objeto y las definiciones.

³⁵ Reglamento de la Ley de Pesca. Título segundo. Capítulo I. Artículo 37. De la clasificación de la pesca y su regulación genérica.

4.2.3.2. Regulación sobre la composición y temporada de las capturas.

Otro tipo de regulación que deben tener presente las personas que desempeñen la actividad de la pesca, es la concerniente a las artes de pesca empleadas, las tallas permitidas así como las temporadas en las que se puede capturar determinada especie. A continuación se definen estos tipos de regulaciones:

2. Artes de pesca: Existen varios tipos de regulaciones. En uno lo que se reglamenta es la luz de malla de tal forma que se permita el escape de ciertas tallas o especies. Existen también especificaciones sobre qué arte de pesca emplear para la captura de determinada especie.

3. Tallas: Este mecanismo se emplea para regular el tamaño que debe presentar la especie al momento de su captura; dependiendo del organismo del que se trate, se especificará cómo deberá llevarse a cabo la medición. Mediante el empleo de una determinada luz de malla también se controla la talla de los organismos objetos de la pesca.

4. Vedas espaciales y/o temporales.

3.1. Vedas espaciales: En este tipo de veda se asigna o determina un emplazamiento geográfico como zona vedada para la pesca; se aplica para proteger alguna fase vital de la población.

3.2. Vedas temporales: Hay dos tipos. En la primera se prohíbe la pesca de determinada especie durante periodos del año específicos; generalmente se emplea para proteger alguna fase de vida de una población. El segundo tipo aplica cuando, a medida que una temporada pesquera avanza, se observan disminuciones en el índice de captura llegando a un punto predeterminado, en el cual se establece la veda.

3.3. Especies sujetas a protección especial o en veda permanente. En estos casos, se prohíbe durante todo el año la pesca de ciertas especies. Como ejemplos tenemos a los mamíferos marinos, la vaquita, la totoaba y las tortugas marinas.

4.2.3.3. Regulación sobre el volumen de las capturas o cuotas de captura.

En México el INP es el que determina (a través de sus Centros Regionales de Investigación Pesquera - CRIPs) las cuotas de captura globales para una determinada pesquería, sin embargo, estas cuotas no se dan a conocer a los participantes de la actividad a través de algún comunicado especial, sino que solamente se da aviso a las oficinas en donde se pueden tramitar los permisos y estos administradores son los que a su vez comunican a los pescadores si existe o no la posibilidad de otorgar un determinado permiso pesquero.

Al no ser de conocimiento de todos los interesados, la parte productora generalmente presionará a la oficina de pesca para que se otorguen más y más permisos, lo que generalmente trae como consecuencia un sobre esfuerzo pesquero.

4.2.3.4. Regulaciones sobre el esfuerzo pesquero.

Una vez obtenidos los datos de volúmenes de captura, se determina el esfuerzo pesquero, atendiendo "a la disponibilidad y conservación"³⁶ del recurso de que se trate, mediante la expedición de concesiones o permisos por embarcación o unidad de esfuerzo pesquero, en un área determinada"³⁷, otorgados a través de las Subdelegaciones de Pesca en cada estado y para el caso de pelágicos como la sardina y el atún, a nivel central en el Distrito Federal (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000).

4.2.3.5. Especificaciones tecnológicas.

Estas se determinan principalmente a través de normas y acuerdos, en los que se incorpora tallas o pesos mínimos, artes³⁸ (tipo de red, apertura de la malla, empleo de excluidores, etc.) y métodos de pesca³⁹ como la pesca de cerco, con red agallera, palangre, etc. (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000).

³⁶ Ley de Pesca. Artículo 7º. De las Concesiones y Permisos.

³⁷ Reglamento de la Ley de Pesca. Artículo 34. De la pesca en general. De la clasificación de la pesca y su regulación genérica.

³⁸ Se entiende por arte de pesca el instrumento, equipo o estructura con que se realiza la captura o extracción de las especies (Artículo 2º del Reglamento de la Ley de Pesca).

³⁹ Se entiende por método de pesca el conjunto de técnicas que basado en algún principio de captura, aprovecha las características biológicas y ecológicas de las especies y el comportamiento físico de las artes de pesca.

4.2.3.6. Inspección y vigilancia.

Se entiende por inspección "todas aquellas actividades efectuadas por la SEMARNAP, a través del personal debidamente acreditado, así como de la Secretaría de Marina, que tenga por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia pesquera". Comprende la examinación de embarcaciones, instalaciones para el procesamiento de productos pesqueros, equipos, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros. La vigilancia se encuentra definida como "toda a actividad efectuada por personal autorizado de SEMARNAP o por el de la Secretaría de Marina, encaminada a prevenir la realización de operaciones pesqueras ilícitas" (Ley de Pesca y su Reglamento, 2000)⁴⁰. Estos mecanismos se llevan a cabo a través de la requisición de información o datos, visitas domiciliarias a establecimientos donde se presume se almacenan o procesan recursos pesqueros, inspección directa a embarcaciones, instalaciones de procesamiento, etc., y actuaciones en casos de flagrancia.

Otro tipo de mecanismos aplicados en este país son las concesiones, en las cuales lo que se desea es "regular el acceso" a cierta área y/o pesquería, es decir, determinar quién o quiénes serán los participantes de un determinado acto de la pesca y/o en qué zona.

4.2.4. Instrumentos económicos.

Con la reforma a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, aprobada en Octubre de 1996 por la LVI legislatura, se introdujo en la misma una sección dedicada a los instrumentos económicos de gestión ambiental. La Sección III del Capítulo IV, relacionado con los instrumentos de política ambiental, describe desde entonces en los artículos 21, 22 y 22 bis, objetivos, alcance y contenido de los instrumentos económicos ambientales. Así, el artículo 21, señala que la Federación, los Estados y el Distrito Federal... aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

⁴⁰ Reglamento de la Ley de Pesca Capítulo I. De la inspección, infracciones y sanciones. Art. 144.

- Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable;
- Fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales al sistema de precios de la economía;
- Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico... procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos;
- Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de política ambiental, y
- Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental.

Más adelante, el artículo 22 de esta ley se definen a los instrumentos económicos como aquellos "mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente" (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1997)⁴¹. La razón principal por la cual se introdujeron estos instrumentos es que la experiencia ha demostrado que las regulaciones ambientales por sí solas son insuficientes para resolver los problemas ambientales.

Al complementarse normatividad e instrumentos económicos, se resuelve el dilema de "ecologizar la economía o economizar la ecología", el cual describe la confrontación entre los conceptos de un Estado policía y el de un Estado orientado exclusivamente al mercado (Salazar – Díez de Sollano, 1999).

⁴¹ Sección III. Instrumentos económicos. Artículo 22.

Desafortunadamente en México no se han aprovechado las ventajas que pueden aportar estos mecanismos. La ley los contempló hasta finales de 1996, y aunque es cierto que ya desde antes existían algunos instrumentos que cumplían parcialmente esta función, como los derechos en materia de agua, la verdad es que su uso ha sido más bien limitado y fuera de políticas integrales de combate a la contaminación. Además de los derechos en materia de agua, a nivel federal existen algunos otros instrumentos tales como desgravaciones fiscales por inversiones ecológicas y medidas para diferenciación de gasolinas y diesel. A nivel local, existen pagos por servicios de tratamiento. Sin embargo, el problema de estos mecanismos en ambos niveles es que adolecen de indicadores de eficiencia y resultados, además de que no forman parte de un paquete integral de políticas ambientales (Salazar - Diez de Sollano, 1999).

A continuación se describen los instrumentos económicos que se han aplicado en México y la Península de Baja California en materia pesquera:

4.2.4.1. Subsidios.

Un aspecto catalizador de la dinámica de los distintos procesos productivos, así como de la política pesquera, fue el financiamiento a esta actividad vía banca de desarrollo y comercial durante el periodo comprendido entre 1940-1990 aproximadamente, comenzando con la creación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo (BANFOCO) por el entonces presidente de la República Mexicana, Manuel Ávila Camacho (1º de diciembre de 1940 – 30 de noviembre de 1946). Este banco hizo posible que los pescadores cooperativistas iniciaran la adquisición de barcos camaroneros. Se favoreció así también a las empresas de astilleros e industrias conexas y se impulsó el desarrollo regional (Medina – Neri, 1982).

Con respecto a financiamientos otorgados por las bancas de desarrollo internacionales, en noviembre de 1971 el Gobierno Mexicano y el BID firmaron un convenio sobre créditos de recuperación contingente con fines de asistencia técnica, con el objeto de contratar un grupo de consultores para colaborar con la Subsecretaría de Pesca en la preparación de un Proyecto Integrado de Desarrollo Pesquero. El Gobierno autorizó al BID a suscribir un contrato con la FAO para que proporcionara los servicios de los consultores. En el mes de septiembre de 1972 la representación de la

FAO en México entregó oficialmente al Gobierno los originales del "Informe sobre un Programa de Desarrollo Pesquero Integrado en México", el programa contemplaba un aumento considerable de la pesca para el consumo o interno, incluyendo el mejoramiento de los sistema de distribución y el mejoramiento de la flota pesquera dedicada a la exportación (Medina – Neri, 1982).

Estos financiamientos y otros posteriores permitieron la ampliación y crecimiento de la flota pesquera mayor, especialmente buques atuneros, barcos arrastreros, escameros, sardineros-anchoveteros, entre otros. Con el tiempo, en las sociedades cooperativas camaroneras fue presentándose un creciente endeudamiento y graves problemas de capacidad de pago, lo que se tradujo en una creciente descapitalización del sector, generando altos costos de operación, bajos niveles de productividad y falta de inversión de los recursos generados; dado lo anterior los apoyos financieros fueron haciéndose más inaccesibles para el sector social de la pesca, situación que se acrecentó con la liquidación de Banpesca, Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. y Fondepesca. Ante esto, en 1992 se instrumentaron nuevos programas de reestructuración financiera para la flota camaronera, promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, FIRA – Fopesca, Bancomext, IMSS, Banca Comercial y Ocean Garden, reactivando la flota (SEMARNAP, 1996). Actualmente el financiamiento a proyectos pesqueros emanan principalmente del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (Fonaes) y de los recursos destinados de los gobiernos de cada estado (Medina – Neri, 1982).

Otro tipo de instrumentos empleados con anterioridad y que regulaban la pesca en la Península de Baja California eran los subsidios otorgados para disminuir los costos de inversión y de extracción del recurso; estos se aplicaban principalmente al combustible y para la construcción de barcos y obtención de equipo de pesca y han desaparecido en su mayoría.

En la actualidad permanecen otro tipo de subsidios "indirectos" como por ejemplo, los que favorecen a las empresas exportadoras y que consisten en sistemas o programas de importación temporal. Otros ejemplos de subsidios indirectos son los beneficios fiscales establecidos en la Ley de impuesto sobre la renta y la Ley del impuesto al valor agregado.

En el caso de la Ley del Impuesto sobre la Renta se establece que las personas morales que se dediquen exclusivamente a actividades pesqueras no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de las mismas, siempre que no excedan cierta cantidad en el ejercicio fiscal. Esto también aplica a los ingresos que obtengan las sociedades cooperativas de producción (Sistema Tributario Federal, 2000)⁴².

Con respecto a la Ley del IVA, se menciona que dentro de los actos o actividades a los que se aplica tasa del 0% a la captura⁴³ de productos pesqueros que no estén industrializados y a la adquisición de embarcaciones para la pesca comercial, siempre y cuando se reúnan los requisitos y condiciones señaladas en el reglamento de esta Ley (Sistema Tributario Federal, 2000)⁴⁴.

4.2.4.2. Cobro por derecho de uso.

En la actualidad este instrumento solamente existe como el cobro que se hace a los usuarios por la expedición de un permiso, licencia o concesión, sin embargo décadas atrás existió un sistema denominado "impuestos de arribo" que más bien tomaba la forma de cobros por uso del recurso pesquero, y que desde 1933 gravaban las capturas por unidad-kilo con una serie de tasas complicadas, anacrónicas y anárquicas que desconcertaban al pescador con un sinnúmero de trámites en el proceso de desembarque y expedición de su captura y que favorecieron prácticas monopolísticas de un grupo de intermediarios y comerciantes que especulaban con los productos de mar (Medina – Neri, 1982). En 1952 una falla administrativa dividió la inspección de la actividad pesquera, por un lado actuaba la Secretaría de Marina, y después la de Industria y Comercio, que en su momento asumieron la expedición de permisos y guías de pesca, y por el otro intervenía paralelamente la Secretaría de Hacienda, que hasta 1971 se encargó del cobro de impuestos y derechos a la explotación pesquera por conducto de un cuerpo de inspectores fiscales que causaban a esa dependencia erogaciones anuales de 20 millones 500 mil (viejos) pesos para

⁴² Título II. De las Personas Morales. Disposiciones Generales. Artículo 10 – B. Ley del Impuesto Sobre la Renta.

⁴³ En la Ley del IVA, se menciona el término "enajenación", palabra cuyo significado es: acto por el cual se transmite a una persona la propiedad de algo.

⁴⁴ Actos o actividades a los que se aplica tasa del 0%. Artículo 2º - A. Ley del Impuesto al Valor Agregado.

sólo recaudar impuestos por 20 millones de (viejos) pesos (Medina – Neri, 1982). Esta duplicación de la inspección desalentó y obstaculizó al pequeño productor, al comerciante independiente y a todo aquel que deseaba participar en el negocio de la pesca, a veces por falta de coordinación entre los inspectores de Hacienda y de Industria y Comercio, y otras por exceso de coordinación, todo en provecho de los poderosos introductores y compradores de pescado (Medina – Neri, 1982).

El 1º de enero de 1972 entró en vigor una nueva Ley de Impuestos y Derechos a la Explotación Pesquera. Esta legislación abrogó la Tarifa de Explotación de Productos de Pesca del 20 de enero de 1933, la de Pesca Comercial y Deportivo del 17 de noviembre de 1939 y la del 20 de junio de 1947, así como la Ley de la materia del 31 de diciembre de 1951 que tasaba 71 fracciones con 29 cuotas disímiles que complicaban a los pescadores con una serie de operaciones y cálculos para diversas especies (p.e. \$0.15 por abulón en su concha, almeja y esponjas, \$0.06 por curvina, robalo o lisas). Además de cuotas por tonelada para conchas, pedacería, sargazos y *ad valorem* del 10 y 55% para coral, perlas y curiosidades marinas. La nueva Ley facilitó trámites implantando un mecanismo simple para el pago del impuesto mediante una tasa del 2% sobre el precio oficial de los productos gravados con base en precios oficiales que publicaba la Secretaría de Hacienda atendiendo las propuestas de la Secretaría de Industria y Comercio, con esto se pretendía estimular o no las capturas. Finalmente, en 1977 se abolió todo cobro relacionado con la extracción de recursos pesqueros (Medina – Neri, 1982).

4.2.4.3. Instrumentos comerciales.

4.2.4.3.1. Arancelarios.

México cuenta con preferencias arancelarias para los productos mexicanos, tratados en diferentes acuerdos y negociaciones de libre comercio con diversos países. Entre los principales acuerdos comerciales se tienen (Consultoría Económica y Comercial, S.C., 1999):

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Sistema Generalizado de Preferencias (SOP).
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).
- Tratado de Libre Comercio México – Chile.

- Tratado de Libre Comercio México – Costa Rica.
- Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.
- Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres, entre otros.

Sin embargo, muchos de estos tratados presentan cierta sensibilidad en los temas pesqueros, es decir, las desgravaciones arancelarias ocurrirán progresivamente.

4.2.4.3.2. No arancelarios.

La Ley de Comercio Exterior y su Reglamento mexicana, establece que se pueden establecer medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de productos pesqueros en los siguientes casos (Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, 1999)⁴⁵ :

- Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas de origen pesquero a los productores nacionales.
- Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- Cuando se trate de preservar aquellos recursos pesqueros en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o de aprovechamiento de especies, etc.

Conforme a esta misma ley, las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de productos pesqueros, se pueden establecer en los siguientes casos⁴⁶:

- Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas de productos pesqueros aplicadas unilateralmente por otros países.
- Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno, de productos pesqueros en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.
- Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, etc.

⁴⁵ Artículo 15. Disposiciones Generales. Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias.

⁴⁶ Artículo 16. Disposiciones Generales. Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias.

OBJETIVO 3

PERSPECTIVAS DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ECONOMICOS Y BASADOS EN DERECHOS DE ACCESO EN LA PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA

A continuación se presentan, a manera de tabla, los resultados de las encuestas realizadas:

Tabla III. Respuestas de las personas encuestadas

TIPO	Instrumento	Número de personas				
		Alto	Medio	Bajo	Nulo	No sé
<i>Fiscales</i>	Subsidios	16	2	1	---	1
	Impuestos	2	4	8	7	1
FINANCIEROS	Cobro por derecho de uso	1	7	5	4	3
Comerciales	Arancelarios	2	3	5	8	2
	No arancelarios	2	4	7	3	4
	Otros	---	3	5	3	9
Mercado de Derechos	Derechos Territoriales de Pesca transferibles	---	8	5	3	4
	Licencias, permisos y concesiones transferibles	2	7	5	2	4
Basados en derechos de acceso	Licencias, permisos y concesiones de acceso limitado (no transferibles)	9	6	2	1	2
	Derechos Territoriales de Pesca (comunitarios) no transferibles	5	8	3	2	3

En la Tabla III. Respuestas de las personas encuestadas, podemos observar que los instrumentos que presentan un mayor potencial de aplicación son los subsidios, los basados en derechos de acceso y los de mercados de derechos. Por otra parte, los instrumentos que presentan menor potencial, fueron los impuestos y los instrumentos de tipo comercial.

Al aplicarse las encuestas pudo apreciarse que por parte del sector académico, algunas instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales sí existe el conocimiento de qué son y para qué se utilizan los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso, principalmente los relacionados con licencias, permisos y concesiones transferibles y no transferibles. Con respecto a la sección empresarial entrevistada, se observó que la mayoría de ellos desconoce estos nuevos instrumentos de gestión, dado que en su quehacer diario conviven únicamente con los instrumentos tradicionales de manejo pesquero como son las licencias, permisos y concesiones de tipo administrativo, y con aquellos instrumentos comerciales como los arancelarios y no arancelarios para el caso de las empresas exportadoras. Para resolver este problema, hubo de explicarse a los entrevistados en qué consistía cada instrumento, y así pudieran resolver la encuesta.

Una percepción de algunos de los encuestados, principalmente la parte del sector productivo, es que el imponer impuestos u otro tipo de cobros, puede ser benéfico para mantener los stocks pesqueros saludables, sin embargo, coinciden en que en la práctica la implementación de estos tipos de instrumentos no es muy factible, en primer lugar por la no aceptación por parte de los pescadores a pagar por algo que anteriormente era gratuito, y en segundo lugar porque consideran que el sector debe ser "financiado" dado que la pesca es una empresa muy riesgosa al no tener asegurada la materia prima. Con respecto a los impuestos, existe la duda de si este instrumento no resultaría como el sistema de multas, es decir, si aquellas empresas con suficientes recursos económicos no preferirían pagar el impuesto por el daño que pudieran causar en lugar de respetar los límites establecidos, dado que quizás los costos por acatar las normas fueran superiores a no hacerlo.

En relación a los subsidios mencionaron estar a favor del empleo de este instrumento, pero siempre y cuando esto traiga como consecuencia la reducción de sus costos de operación y no sean obligados a adquirir cierta tecnología o adecuación de sus embarcaciones.

En cuanto a los instrumentos de mercado de derechos, el sector productivo entrevistado, piensa que podría ser una buena opción, ya que al tener bien establecida la propiedad sobre cierta porción de captura, o sobre un área, es más fácil que puedan ser sujetos a préstamos bancarios dado que entonces serían poseedores de un título de propiedad el cual funcionaría como respaldo a sus solicitudes de préstamo. Sin embargo, mencionaron que debe tenerse mucha cautela si se desea establecer este tipo de instrumentos para regular la pesca en la Península de Baja California, dadas las tendencias al monopolio y el que las zonas pesqueras generalmente se encuentran en campos aislados donde no existiría la vigilancia suficiente para evitar estos latifundios "marinos".

Sobre la posibilidad de implementar un sistema de cobro por derecho de uso, consideraron que este es factible siempre y cuando los fondos recabados sirvan realmente para mejorar las condiciones del sector y que no se pierdan dentro del sistema de recaudación general. Para que este instrumento funcionara, consideran muy importante la confianza que se tenga en aquellos que vayan a realizar esta actividad recaudadora, por lo que sería necesario el tener instituciones que trabajaran conjuntamente (por ejemplo SEMARNAP – SHCP).

Finalmente, y en base a los comentarios realizados por la mayoría de los encuestados, se pudo apreciar que el empleo de los instrumentos basados en derechos de acceso, son los que presentan mayor potencial de aplicación en las pesquerías de la Península de Baja California. En la actualidad existe el planteamiento por parte de las autoridades, de crear Áreas de Pesca Integrales para recursos bentónicos o de baja movilidad; lo que se pretende es que se concesionen zonas para extraer los recursos que se encuentren dentro de ellas, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad que es la concesión para una sola especie y que trae en consecuencia el traslape de áreas de captura entre los diferentes usuarios. Para aplicar este instrumento sería necesario el contar con la información suficiente para establecer las zonas adecuadas para su concesionamiento, determinar quiénes tendrán el derecho a el empleo de estas áreas, que requerimientos deberán cumplir, por cuánto tiempo se concesionarán, etc. , no se requieren modificaciones en la legislación pesquera actual,

ya que ésta, aunque no los tiene contemplados de manera explícita, puede especificarse en el documento de otorgamiento de concesión. No hay que olvidarse tampoco de los aspectos políticos involucrados, de los problemas institucionales como la carencia de recursos y la falta de información y coordinación, entre otras cuestiones.

Para concretar la voluntad se hace necesario promulgar reglamentos detallados, adquirir y utilizar conocimientos técnicos y coordinar la actuación de los distintos niveles y sectores de gobierno (BID, 1998), pero sobre todo, es importante que exista aceptación por parte de aquellos que serán los directamente beneficiados o perjudicados ante cualquier cambio o propuesta: los pescadores.

5. DISCUSIONES

Implementar los instrumentos económicos de gestión pesquera en algunos lugares del mundo, ha tomado tiempo y ha sido un proceso que no se ha visto libre de complicaciones, especialmente en el caso de los impuestos y otro tipos de contribuciones.

Entre las percepciones erróneas con que frecuencia se convierten en barreras políticas para la implementación de nuevos instrumentos, principalmente en el caso de impuestos, se encuentran:

- Impacto en la competitividad y por consecuencia en el empleo, particularmente en ciertas regiones o sectores. La idea de muchos productores pesqueros es que para estar en los mercados, es necesario producir a costos altamente competitivos y en volúmenes suficientes de tal forma que se pueda permanecer en el tiempo (Ojeda – Mestre, 2000) y dada la inexistencia de un acuerdo común a nivel mundial, el imponer cualquier contribución que altere sus costos, se convierte en una limitante para su empleo.
- Distribución injusta de las cargas. Proporcionalmente pagan más aquellos grupos con menor ingreso. Esta limitante tiene que ver con el contexto legal y los principios de generalidad y equidad, según los cuales un impuesto debe ser aplicado en general a todos y en la proporción correspondiente (Castro – Salazar, 2000).

Adicionalmente, la falta de una cultura ecológica y la oposición ante cualquier nueva carga fiscal hacen necesario tomar estas medidas gradualmente, con una consulta extensiva, proporcionando información suficiente, diseñando con cuidado los impuestos y las medidas de prevención y mitigación para los efectos no deseados y removiendo regulaciones y subsidios no ambientales, que en muchos de los casos afectan más de lo que benefician.

En el caso de los impuestos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ya ha creado figuras fiscales originadas por criterios de mejoramiento ambiental, y mencionan que existen dos formas de incorporar impuestos ambientales en materia pesquera: 1) como carga adicionales y 2) reemplazando otras fuentes de gravámenes (Castro – Salazar, 2000), sin embargo, esta Secretaría se ha negado a disminuir el impuesto sobre la renta, el impuesto al activo, entre otros, con el argumento de que nuestra captación fiscal no lo permite. El implementar los impuestos pesqueros abriría una puerta en esta discusión.

Por otra parte, para implementar cualquier instrumento económico es muy importante desarrollar indicadores de desempeño para medir su efecto, conjuntar datos sobre el problema pesquero que se pretende resolver, involucrar a las distintas autoridades con implicación e integrar los instrumentos a un paquete de medidas integral que incluya regulaciones, programas de educación o difusión del problema, etc.

Es importante además revisar la estructura de los instrumentos económicos de gestión ambiental ya presentes en nuestro país, y adaptarlos al ámbito pesquero, tomando en cuenta las legislaciones existentes y las instancias que las hacen valer, para que no exista traslape de acciones o vacíos en su aplicación.

En últimas fechas, ha comenzado a hablarse de una reforma fiscal ambiental integral, por lo que sería importante el evaluar, consensar e integrar, a los esquemas tradicionales de manejo, nuevos instrumentos que favorecieran la sustentabilidad de la pesca y la hicieran económica, social, cultural y políticamente más eficiente.

La Carta Nacional Pesquera en proceso de elaboración, es un esfuerzo para agilizar los trámites administrativos y “establecer” de alguna forma los recursos con los que cuenta la Nación y que pueden ser sujetos a un aprovechamiento. Sin embargo, y dado que dentro de los requerimientos con que operan los instrumentos económicos, se encuentra el poseer suficiente información que permita establecer límites y sistemas bajo los cuales puedan operar dichos instrumentos, debe de considerarse que los costos para obtener esta información son muchas de las veces elevados, por lo que es necesario preguntarse si existe la posibilidad de que los recursos económicos destinados al manejo de las pesquerías podrían aumentarse, y lo que es más importante aún de dónde surgirían estos fondos.

De entre los retos que se plantean para la implementación de nuevas estrategias de manejo pesquero se pueden mencionar las siguientes:

1. Determinación de los objetivos del manejo y las metas esperadas.
2. Descentralización: de tal forma que el proceso de intercambio en la información se acelere y se haga más eficiente la toma de decisiones.
3. Leyes congruentes que permitan ser entendidas por el sector pesquero y que se encuentren actualizadas a la situación real del país.
4. Que no exista traslape ni áreas vacías en relación al papel que jugará cada parte integrante del manejo del recurso.
5. Cooperación entre instituciones: ya que trabajando conjuntamente se podrá obtener información coherente y se reduciría la burocracia.
6. Entendimiento de los instrumentos por parte de usuarios: este es un aspecto muy importante ya que el desconocimiento de cómo funcionará una nueva estrategia, hace que esta no sea aceptada y que se enfrente a mayor resistencia en su aplicación. Como se mencionó anteriormente, es importante crear una nueva cultura que haga a los pescadores conscientes de la fragilidad del medio ambiente y de los recursos que capturan, de la importancia de respetar las normativas y regulaciones

6. CONCLUSIONES

- La regulación pesquera en la Península de Baja California, se basa principalmente en instrumentos de comando y control.
- El sistema de licencias, permisos y concesiones no actúa realmente para restringir el acceso, sino más bien es un instrumento de tipo administrativo, exceptuando los casos de permisos para pesca de atún y otros pelágicos donde existe un número limitado de licencias.
- La mayoría de los usuarios de los recursos pesqueros desconocen qué son y para qué sirven la mayoría de los instrumentos económicos y basados en derechos de acceso, siendo los más conocidos por ellos, los comerciales y los subsidios para la reducción de costos.
- El instrumento que presenta mayor potencial de aplicación es el de licencias, permisos y concesiones de acceso limitado, y de entre estas, se considera una muy buena opción el implementar áreas de pesca integrales para el caso de los recursos bentónicos y de baja movilidad.
- Entre los retos más importantes a superarse se encuentran:
 - a) establecimiento de objetivos claros,
 - b) descentralización y legislación apropiada,
 - c) nueva cultura de aprovechamiento,
 - d) aceptación por parte del sector.

7. BIBLIOGRAFÍA CITADA

1. Anderson, T. L., and Leal, D. R., 1991. Free Market Environmentalism. Pacific Research Institute, U.S.A.; 192 pp.
2. Anderson, Lee G., 1986. The Economics of Fisheries Management. Revised and enlarged edition. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, U.S.A.; 296 pp.
3. Banco Interamericano de Desarrollo, 1998. Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe. BID. No. ENV-128. Washington, D.C. 46 pp
<http://www.iab.org/>
4. BANCOMEXT, 1999. Glosario para el exportador. 12 pp.
<http://www.bancomext.com.mx/espa/glosario.html>
5. Beddington, R., and Rettig, R. B., 1983. Approaches to the Regulation of Fishing Effort. Fisheries Technical Paper. 243; Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome; 39 pp.
6. CANAINPESCA, 1999. Desarrollo de los Sectores Pesquero y Acuícola de México. Prospectiva y Estrategias. México, D.F.; 41 pp.
7. Cao – García, A. y González – Carrancá, J.A., 1998. Productos Pesqueros Mexicanos en la Unión Europea. Negocios Internacionales Bancomext. Número 72:17-18.
8. Casas – Valdez, M. y Ponce - Díaz G. (eds.), 1996. Estudio del Potencial Pesquero y Acuícola de Baja California Sur. SEMARNAP, Gobierno del Estado de Baja California Sur, FAO, UABCS, CIBNOR, CICIMAR, CRIP, CETMAR. La Paz, B.C.S., México. 2 volúmenes; 693 pp.
9. Castro – Salazar, R., 2000. Competitividad impide crear impuestos ambientales. Teorema. Revista Especializada en Tecnología Ambiental; 4(13).

10. CBI, 1996. Exportar a la Unión Europea. Los Países Bajos como puerta de acceso a Europa. CBI. Rotterdam, Países Bajos; 87 págs.
11. CBI, OSEC & PROTRADE, 1998. Exporting Fishery Products. A Survey and Marketing Guide on the Major European Markets; 138 pp.
12. Cudney - Bueno, R. y Turk - Boyer, P.J., 1988. Pescando entre Mareas del Alto Golfo de California. Puerto Peñasco, Sonora: Centro Intercultural de Estudios de Desiertos y Océanos. Serie Técnica; 166 pp.
13. Cháirez - Antuna, J.A., 1996. Historia De La Pesca Del Atún En México. Tomos I y III. Ed. Cháirez. Ensenada, B.C.; 367 p.
14. CONAMA, 1998. Marco Institucional. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
http://www.conama.cl/Acuerdos_Inter/derecho_mar.htm
15. Consultoría Económica y Comercial, S.C., 1999. Preferencias Arancelarias. Seminario de Exportación. Ensenada, B.C; 81 pp.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000. Vigésimoprimera edición. Ed. Esfinge. Naucalpan, México; 176. pp.
17. Constitución Política del Estado de Baja California, 1999. Edición reformada y actualizada. Ediciones Catálogo. Baja California; 44 pp.
18. De Alessi, M., 1998. Fishing for Solutions. IEA Studies on the Environment. 11; Environmental Unit, Institute of Economic Affairs, Great Britain; 88 pp.
19. De la Cruz - Agüero, J., et al., 1997. Catálogo de los Peces Marinos de Baja California Sur. IPN, CICM, CONABIO. CAOSA Impresores; 339 pp.
20. Enríquez - Andrade, R. R., Chávez - Comparán, J.C., Cabrera - Muro, H. y Canales - López, A., 1995. Instrumentos económicos para la gestión ambiental. Calidad Ambiental; 2(7):4-7.

21. Enríquez - Andrade, R. R. y Danemann, G. D., 1998. Identificación y establecimiento de prioridades para las acciones de conservación y oportunidades de uso sustentable de los recursos marinos de la Península de Baja California. Reporte presentado al Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C.; Pronatura Península de Baja California: 6 páginas, 8 anexos y un disco.
22. Enriquez - Andrade, R., 1999. Instrumentos de Política Pesquera en el Contexto del Ordenamiento Ecológico. Curso de capacitación en Ordenamiento Pesquero y Acuícola. SEMARNAP – CECADESU. 1 disco.
23. Farías, Urbano, 1996. Estudio del Marco-Jurídico para Contribuir al Programa de Descentralización Ambiental.
http://www.semarnap.gob.mx/Descent/Hoja_web/Nva_hoja/Down_load.htm
24. FAO, 1997. El Estado Mundial De La Pesca y La Acuicultura 1996. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Departamento de Pesca, Roma; 125 pp.
25. FAO, 1998. Implementación del Código de Conducta para la Pesca Responsable en la Región de América Latina y el Caribe. XXV Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
<http://www.rlc.fao.org/eventos/1998/junio/confreg/98inf6s.htm>
26. Feeny D., Berkes, F., McCay, B.J. y Acheson J.M., 1997. Formas de propiedad y acceso a los recursos naturales. Una evaluación de la evidencia en torno a La tragedia de los comunes. Gaceta Ecológica; 44 (Otoño): 62-64
27. Gardner Pinfold Consulting Economists Limited y GS Gislason & Associates Ltd., 1999. Cumulative Impact of Federal User Fees on the Commercial Fish Harvesting Sector. Documento elaborado para la Fisheries and Oceans Canada; 33 pp.
<http://www.dfo-mpo.gc.ca/>
28. Gobierno del Estado de Baja California, 1999. Sectores Productivos. Pesca y Acuicultura.
<http://www.baja.gob.mx/promocion/sectores/pesca.htm>

29. González, E., 1996. Thalassorama: Territorial Use Right in Chilean Fisheries. Marine Resource Economics. U.S.A. Volúmen 11; pp. 211-218.
30. Gordon, H. S., 1954. The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. Journal of Political Economy; 62(2): 124-42.
31. Hambleton, E. y Mahieux, S., 1998. Diagnóstico ambiental de Baja California Sur. Sociedad de Historia Natural Niparajá A.C. Universidad Autónoma de Baja California Sur y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C.; 443 pp.
32. Iudicello, S., Weber, M. Y Wieland R., 1999. Fish, Markets and Fishermen: The economics of Overfishing. Island Press. Washintong D.C.; 192 pp.
33. Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, 1999. Quinta edición. Editorial Porrúa. México; 395 pp.
34. Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, 1999. Sexta edición. Ediciones Delma. México; 167 pp.
35. Ley de Pesca y su Reglamento, 2000. Leyes y Códigos de México. PESCA. Décimo quinta Edición (Actualizada con las modificaciones hechas al Reglamento de la Ley de Pesca publicadas el 29 de septiembre de 1999). Editorial Porrúa. México, D.F.; 279 pp.
36. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, 1997. Segunda Edición (Actualizada con las modificaciones publicadas en el Diario Oficial el 7 de enero de 2000). Ediciones Delma. Naucalpan, Edo. de México; 170 pp.
37. López - Chavarría, J.L., 1997. Panorama Del Derecho Mexicano. Derecho Pesquero. Ed. Mc. Graw-Hill. UNAM. México, D.F.; 55 pp.
38. McGinn, A.P., 1998. Rocking the boat: Conserving fisheries and protecting jobs. World Watch Paper 142. World Watch Institute, Washington, D.C.; 92 pp.
39. Medina - Neri, H., 1982. México En La Pesca 1939-1976. Ed. AMN. México, D. F.; 381 p.

40. Méndez - Gómez, I., 1999. Características estadísticas de la mortalidad incidental de delfines en la pesquería mexicana del atún. Página 14. En UABC, PNAAPD, INP, II Foro Nacional sobre el Atún. Ensenada, B.C.; 29 pp.
41. Morgan, G.R., 1997. Individual quota management in fisheries. Documento Técnico de Pesca, no. 371. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Departamento de Pesca, Roma; 41 pp.
42. National Research Council, 1999. Sharing the Fish: Toward a National Policy on Individual Fishing Quotas. National Academy Press, Washington, D.C.; 422 pp.
43. Ojeda – Mestre, R., 2000. Abusamos de la naturaleza desde el concepto de propiedad. Teorema. Revista Especializada en Tecnología Ambiental; 4(13).
44. Parsons, L.S., 1993. Management of Marine Fisheries in Canada. Ottawa: National Research Council of Canada; 763 p.
45. Ramade - Villanueva, M.R., 1997. Costo – Beneficio de la Propuesta de Reducción de Talla Mínima Legal de Captura en la Pesquería de Langosta de la Península de Baja California. Tesina de especialidad. Facultad de Ciencias Marinas. U.A.B.C.; 44 pp.
46. Russell – Clifford, S. y Powell – Phillip, T., 1997. La selección de instrumentos de política ambiental: Problemas teóricos y consideraciones prácticas. BID, no. ENV-102. Washington, D.C.; 58 pp.
47. RRI, 1998. Aspectos Medioambientales de México.; 34 pp.
<http://www.rri.org/gparchive/mexico.html>.
48. Salazar - Diez de Sollano, F., 1999. Instrumentos Económicos Ambientales: La Implementación Pendiente. Informe presentado en la Cámara de Diputados por parte del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. México, D.F.; 8 pp.
<http://www.segam.gob.mx/memorias/normativ/ponenci1.htm>

49. Seaweb, 1999. Major Grocery Chain to Stop Selling North Atlantic Swordfish and Other Severely Depleted Fish Species. Give Swordfish a Break.
<http://www.seaweb.org/campaigns/swordfish/991308release.html>
50. Seijo, J.C., Defeo, O., y Salas, S., 1997. Teoría, modelación y manejo. FAO Documento Técnico de Pesca 386. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma; 176 pp.
51. SEMARNAP, 2000. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. 86 pp.

<http://www.semarnap.gob.mx/Noticias/dof/textos/000605.htm>
52. SEMARNAP, 1995. Programa de Manejo. Reserva de la Biosfera. Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado; 97 pp.
53. SEMARNAP, 1996. Programa de pesca y acuacultura 1995 – 2000. Diario Oficial de la Federación. México, D.F.; 73 pp.
54. SEMARNAP, 1999. Anuario Estadístico de Pesca, 1998. Dirección General de Comunicación Social.
55. Sistema Tributario Federal, 2000. Novena Edición. Editorial SISTA. México, D.F.; 670 pp.
56. Smith, I. R. y Panayotou, T., 1984. Derechos de uso territorial y eficiencia económica: el caso de las concesiones pesqueras en Filipinas. Documento Técnico de Pesca, no. 245. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Departamento de Pesca, Roma; 19 pp.
57. Standing Senate Committee on Fisheries, 1998. Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries. Reporte del Senado.
<http://www.parlc.gc.ca/>

58. WWF, 2000. WWF celebra el inicio de la ecocertificación pesquera. 2pp.
wysiwyg://55/http://www.panda.org/newx/press/news.cfm?id=1873
59. WWF, 1999. La crisis de las pesquerías argentinas y la OMC. 2 pp.
wysiwyg://185/http://www.panda.org/newx/press/news.cfm?id=1790
60. The Icelandic Ministry of Fisheries, 1999. The Icelandic Fisheries Management. Present Day Fisheries Management System.
<http://www.fisheries.is/managem/indx.htm>

**ANEXO I. ENCUESTA REALIZADA A EXPERTOS E INTEGRANTES DEL
SECTOR PESQUERO.**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
Facultad de Ciencias Marinas
Especialidad en Administración de Recursos Marinos

ENCUESTA

Fecha:

Nombre del encuestado:

Nombre de la empresa (opcional) o institución donde se labora:

La Facultad de Ciencias Marinas de la Universidad Autónoma de Baja California se encuentra investigando nuevas estrategias para la administración de pesquerías en la Península de Baja California. Se analiza el potencial de implementar una serie de instrumentos de administración, complementarios a los que ya existen, basados en incentivos de mercado (instrumentos económicos) y derechos de acceso exclusivos. El propósito principal de estos instrumentos (se anexa un breve descripción) es evitar la sobreexplotación de los recursos y aumentar la eficiencia económica del sector pesquero en su fase de extracción. Con tal motivo estamos solicitando a expertos como usted que nos ayuden a realizar una evaluación cualitativa preliminar de estos instrumentos contestando el siguiente cuestionario.

→ Señalar la respuesta en el recuadro existente al final de cada pregunta.

1. Indique su actividad principal en el sector pesquero:

- a) Pesca (indique si es ribereña o industrial).
- b) Proceso
- c) Academia e investigación
- d) Institución gubernamental
- e) Institución no gubernamental

Respuesta:

2. ¿Está usted familiarizado con los instrumentos de administración de pesquerías basados en incentivos de mercado o en derechos exclusivos de acceso?

- a) Sí (¿cuáles?)
- b) No

Respuesta:

3. A continuación se presenta una tabla en donde encuentran un listado de los principales instrumentos económicos y basados en derechos exclusivos de acceso que se emplean en el mundo para regular las pesquerías. El ejercicio consiste en **señalar (con una X)** si desde su punto de vista, existe el **potencial de aplicación en las pesquerías de la Península de Baja California**. Hay 5 opciones:

- a) Alto: Si se puede aplicar con éxito en todas las pesquerías.
- b) Medio: Si se puede aplicar con éxito en algunas pesquerías.
- c) Bajo: Si se puede aplicar con éxito a pocas pesquerías.
- d) Nulo: No se puede aplicar con éxito en ninguna pesquería
- e) No sé: Desconozco qué es y cómo funciona el instrumento.

En la columna de "Comentarios" puede hacer alguna aclaración, o si su respuesta es que el potencial es "nulo" agregar el por qué considera que es así.

TIPO	Instrumento	Potencial					Comentarios
		Alto	Medio	Bajo	Nulo	No sé	
<i>Fiscales</i>	Subsidios						
	Impuestos						
<i>FINANCIEROS</i>	Cobro por derecho de uso						
<i>Comerciales</i>	Arancelarios						
	No arancelarios						
	Otros						
<i>Mercado de Derechos</i>	Derechos Territoriales de Pesca transferibles						
	Licencias, permisos y concesiones transferibles						
<u>Basados en derechos de acceso</u>	Licencias, permisos y concesiones de acceso limitado (no transferibles)						
	Derechos Territoriales de Pesca (comunitarios) no transferibles						