

JULIO 2022



La trazabilidad como una herramienta para combatir la pesca ilegal

Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz¹

Introducción

El pasado miércoles 29 de junio se realizó la segunda sesión del seminario *El marco jurídico de la pesca en México a debate. Áreas de oportunidad para la mejora y la innovación*. En esta ocasión el tema se refirió a la importancia de implementar la trazabilidad de los productos pesqueros con la finalidad de contribuir en la disminución de la pesca ilegal, así como para mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades pesqueras y favorecer las condiciones sanitarias de los alimentos del mar que llegan a las mesas de las familias mexicanas. En las siguientes páginas se destacan las ideas principales de cada una de las ponencias.²

Sen. Raúl de Jesús Elenes Angulo

Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural

El legislador definió la trazabilidad como un conjunto de procedimientos, medidas y actuaciones que permite conocer la trayectoria de los productos pesqueros a lo largo de toda la cadena de suministro como son la producción, el proceso y la distribución. Desde su punto de vista, ofrece una mejor gestión del sector pesquero porque permite verificar la existencia de los permisos y la autorización de lo que se captura, así como favorecer la generación de información básica para la toma de decisiones en el sector como qué, quién y cuánto se pesca o se cosecha. La trazabilidad pesquera y acuícola no sólo es

una herramienta de la autoridad pesquera, sino que también es útil para la persona que consume productos marinos al darle mayor seguridad de lo que está ingiriendo.

¹ Investigador C de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

^{**} Apoyo a la investigación: Elizabeth Yaneth Santiago Santiago

² La sesión completa se puede ver en: <https://www.youtube.com/watch?v=JjWBx--z21o>.

El senador Elenes recordó que en nuestro país ya se cuenta con un proyecto de trazabilidad que se encuentra en alguna fase del proceso en el Comité de Normalización, organismo responsable de darle forma a cualquier Norma Oficial Mexicana (NOM). El proyecto de trazabilidad para los productos de origen pesquero y acuícola se conoce como la Norma 038. Recordó que en el grupo técnico que ha trabajado en dicho proyecto han participado instituciones gubernamentales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Sistema de Administración Tributario (SAT), la Secretaría de Economía (SE), así como diferentes instancias de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y de la CONAPESCA.

Insistió en que México debe aprovechar el avance que tiene en materia de trazabilidad, es decir, ya cuenta con herramientas que deben adecuarse al proyecto de la Norma 038; también existe información que diferentes dependencias de gobierno han ido generando, pero que necesita revisarse para que los insumos sean de calidad. La obligatoriedad del etiquetado y de distribución de productos que exige el sistema de trazabilidad disminuiría el mercado negro de productos no registrados. Ahora bien, a pesar de que la trazabilidad es una herramienta que contribuye al combate de la pesca ilegal, no es la única ventaja que representa, también es un tema de salud pública en

el cual las entidades participantes como el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) pueden aprovechar esta normatividad para desarrollar controles adicionales que garanticen la calidad de los productos pesqueros. También podría incidir en la modernización de la actividad pesquera. Al respecto, se puede revisar el sistema de permisos y concesiones para saber si es funcional como se está realizando actualmente, si es necesario adecuarlo, homologarlo a otras legislaciones o a otras normativas nacionales.

Finalmente, subrayó que la sociedad mexicana en su conjunto se puede beneficiar de esta revisión crítica y modernización de la actividad pesquera, ya que se pueden proveer herramientas a las comunidades que tienen una tradición pesquera antiquísima para que puedan realizar su tarea de manera sustentable y rentable. También puede contribuir en una política que beneficie la salud pública al mejorar la alimentación con base en productos del mar de buena calidad.

Noemí Itzel Zamora García
Teresa de Jesús Topete Zepeda

Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA)

En su intervención se describió el ciclo que ha seguido el proyecto de Norma Oficial Mexicana (NOM) sobre la trazabilidad. Recordaron que la Ley General de Acuicultura y Pesca Sustentables (LGPAS) desde el 2007 ya contemplaba el tema de la trazabilidad, en su artículo 119 Bis fracción VII, en el cual se tiene una definición muy precisa. Por otro lado, la Ley General de Infraestructura de la Calidad, establece la ruta para la elaboración de cualquier norma oficial; mientras que, en la Ley General de Mejora Regulatoria, la Secretaría de Economía marca las pautas para la publicación de las regulaciones en México.

La NOM 038 de trazabilidad tuvo como origen una necesidad de regulación identificada por la misma CONAPESCA y fue inscrita en el Programa Nacional de Normalización en 2017. En la ponencia se mencionó que este proyecto inició con la instalación de un grupo de trabajo técnico en el que por primera vez se abrió el espacio a Organizaciones No Gubernamentales, lo cual se ha considerado como una inclusión que ha beneficiado en términos de transparencia y de provisión de información al sumar a más actores que intervienen dentro de la cadena de valor.

Mencionaron que se han tenido diez reuniones de trabajo en los cuales han participado hasta veintitrés integrantes, lo cual se valora positivamente para la retroalimentación y los lineamientos de una NOM.

Una vez que se instala un grupo de trabajo técnico y se logran acuerdos en la parte teórica y práctica, se da forma al anteproyecto, el cual se envía al Subcomité de Pesca Responsable. En éste participan actores gubernamentales como la Secretaría de Economía, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Cámara de la Industria, entre otros, los cuales evalúan el anteproyecto de norma y de aprobarlo, se pasa al Comité Consultivo Nacional de Normalización Agroalimentaria. Consideraron muy importante acotar que este proceso no es lineal, ya que, en caso de que el Subcomité haga modificaciones o sugerencias de carácter técnico, el proyecto tendría que regresar al grupo de trabajo técnico para realizar las modificaciones correspondientes. En cuanto el Comité Consultivo Nacional de Normalización Agroalimentaria avale el proyecto, tiene que presentarse adicionalmente el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), el cual es una solicitud establecida en la Ley de Mejora Regulatoria. El AIR mencionaría cómo va a impactar económicamente la norma en el sector pesquero, en espera de que los beneficios sean mayores que los costos. Sin este Análisis no se puede publicar ningún documento en el Diario Ofi-

cial de la Federación (DOF). Una vez que se da el visto bueno al proyecto de Norma al AIR, se publica en el DOF y comienza un lapso de veinte días de consulta en la plataforma de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y luego otro posterior de sesenta días para hacer lo propio en el Diario Oficial de la Federación.

Señalaron que, terminado el proceso de consulta, se reciben y procesan los comentarios para realizar posibles modificaciones al proyecto. En caso de que los cambios sean sustantivos, el proyecto tendría que pasar de nuevo al grupo de trabajo de técnico para reiniciar el proceso, procurando mejorar la información para sustentar las adecuaciones. Cuando el ciclo llegue nuevamente al Comité Consultivo Nacional de Normalización Agroalimentaria ya como norma final, entonces lo publicará la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) en su plataforma. Posteriormente, saldrían las respuestas a los comentarios de la Consulta Pública y sesenta días después se publicaría la NOM. Las ponentes consideraron muy importante exponer todo el ciclo para enfatizar que es un proceso de mucha retroalimentación y fases, lo cual implica tiempo hasta llegar a la normatividad final.

La ponencia finalizó con las necesidades que el grupo de trabajo técnico ha identificado para el sistema de

trazabilidad. Por ejemplo, el área de informática de la CONAPESCA está desarrollando el sistema para que sea compatible con el de la SENASICA porque no solamente se toma en cuenta la información de permisos, avisos de arribo y facturas, sino que la cadena de valor es mucho más extensa. En ese sentido, es muy importante la información que comerciantes pudieran aportar, es decir, a quien se vendió, dónde se vendió y toda la información pertinente que se necesita conocer en la línea trazable desde su origen hasta su destino.

Nélida Barajas Acosta

Centro Intercultural de Estudios de Desierto y Océanos (CEDO)

La ponente declaró que la trazabilidad va más allá de ser una herramienta para combatir la pesca ilegal, abre la oportunidad de incorporar otros temas como el reconocimiento de mejores prácticas pesqueras, seguridad alimentaria, abatimiento a la pobreza y ecosistemas saludables por mencionar algunos. En su intervención recuperó la experiencia que ha acumulado el CEDO en el Norte y Alto Golfo de California, una de las principales zonas de producción de moluscos bivalvos del país, en donde la pesca ribereña tiene un gran impacto social y en la que convergen pesquerías muy importantes, en especial en

Puerto Peñasco y en Caborca, dos municipios en los que se conjuntan más de cinco mil productores.

Mencionó que el trabajo de la organización ha estado muy enfocado en la trazabilidad, en particular con los proyectos que tienen que ver con jaiba y almeja blanca, aunque se encuentran en una etapa en la que están buscando otras especies que puedan incluir en este laboratorio de innovación, desarrollo y aprendizaje con las comunidades pesqueras. Coincidió con las intervenciones anteriores en el sentido de que la trazabilidad facilita el conocimiento de la identidad y la historia del producto, así como de los materiales contenidos a lo largo de toda la cadena de valor, es decir, desde el punto de captura o de cosecha hasta el punto final de venta. Por ejemplo, muestra qué es lo que está pasando desde que un pescador saca la jaiba hasta que llega a nuestras mesas.

No obstante, subrayó que la trazabilidad también es una forma de educar al consumidor. Esto es importante porque es más numerosa la población que consume productos del mar que quienes los cosechan. Conocer el recorrido del alimento del mar desde su propia fuente, la historia del pescador, hasta el momento que el pescado o el marisco llega a la mesa, ayuda a visibilizar el trabajo de muchos hombres y mujeres que están implementando prácticas de mejora pesquera. Este conocimiento facilita que estos hombres y mujeres de mar puedan recibir apoyos

institucionales en términos de permisos y concesiones. A su vez, se vincula con el cumplimiento de los estándares de los mercados nacionales e internacionales, lo que podría maximizar ganancias económicas, sociales y ambientales.

Por esta razón, la ponente insistió en que la trazabilidad es un elemento transversal que tiene que ver con la seguridad alimentaria, la ambiental y el bienestar comunitario. Explicó que CEDO suscribió una alianza estratégica con el Consejo Mexicano de Promoción de los Productos Pesqueros y Acuícolas (COMEPESCA) y Pesca con Futuro para buscar mecanismos de comunicación que faciliten saber de dónde vienen los productos marinos que nos nutren. Para ello, además del proceso normativo, también son importantes los mecanismos voluntarios de otras personas que incluyen desde el pescador, el comercializador hasta el comprador final.

Su intervención concluyó con la importancia de percibir la trazabilidad no como un elemento de castigo, sino como uno que permite observar otros procesos que suceden a nivel comunitario en el que hay casos notables de pesca y acuicultura artesanal, así como la importancia de contribuir al desarrollo y la inclusión social dentro de las propias pesquerías.

Mariana Aziz

Oceana de México

La ponente recordó que la pesca ilegal representa una gran problemática para México. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estimó que a nivel mundial uno de cada cinco pescados provienen de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, esto es, de la pesca que sucede fuera del marco legal, que se realiza sin permiso, que excede el volumen máximo permitido de captura de una especie, que la captura de talla menor a la permitida o fuera de temporada (periodos de veda), que se captura en áreas marinas protegidas o por embarcaciones sin registro, por mencionar los casos más recurrentes. En el programa de pesca para el periodo 2020-2024, la CONA-PESCA estimó que 40% de la pesca podría provenir de esta pesca ilegal no declarada y no reglamentada, lo cual nos pone muy por encima de los promedios que estima la FAO.

Mencionó que la pesca ilegal tiene diferentes consecuencias. Las más reconocidas suelen ser las económicas, ya que no trae ingresos a las cuentas públicas porque evade el pago de impuestos; pero también es importante mencionar las sociales, ya que se afecta, en primer lugar, a las y los pescadores que sí realizan su actividad conforme al marco regulatorio, porque

tienen que competir en condiciones de desigualdad contra todo este producto que no respeta ninguna norma y de todas formas logra ingresar a los mercados. En segundo lugar, también hay consecuencias ambientales por la sobreexplotación de ciertas especies de importancia pesquera, lo que pone en peligro a ecosistemas marinos de gran relevancia.

La ponente abordó el tema de la trazabilidad como una herramienta que puede ayudar a combatir la pesca ilegal porque permite dar seguimiento al producto pesquero del barco al plato, es decir, se pueden conocer las diferentes etapas de la cadena de valor por las que pasa este producto para comprobar su procedencia legal. Para ello, se requiere capturar información relacionada con la especie que se va a consumir (¿Cuál es? ¿Dónde se capturó? ¿Quién lo hizo? ¿De qué comunidad es?), la manera en que se transportó el producto a la planta en donde se procesa (¿Se congeló, se enlató o se deshidrató?) y qué otras personas participaron en la cadena de valor además del pescador. Mencionó que su organización ha detectado que en el consumidor hay un sector preocupado por lo que está comiendo, que quiere tener más información y que le gustaría saber cuáles son las especies que ingiere. Con estos datos tendría una mayor oportunidad de contribuir al cuidado de los recursos pesqueros y de apoyar a las comunidades locales.

En la siguiente parte de su intervención coincidió en el planteamiento de la mesa referente a que ya existe un proyecto de NOM para la trazabilidad, el cual se ha venido trabajando en los años anteriores. Oceana y otras organizaciones de la sociedad civil han participado en el grupo de trabajo creado por la CONAPESCA. Dicho grupo diseñó un borrador del proyecto de NOM 038 y actualmente la CONAPESCA está elaborando un sistema electrónico que le permita dar operatividad a la norma. Acotó que faltan muchos pasos para que la norma sea una realidad y que en esa ruta se va a requerir la participación de muchos actores, en especial de las comunidades pesqueras porque ellas van a ser las personas reguladas, de manera que es indispensable tomar en cuenta su perspectiva, conocer cómo manejan estos sistemas, cómo recopilan cierta información, cómo son los avisos de arribo y las guías de pesca. Recordó que todas las personas interesadas podrán hacerlo cuando comience el proceso de Consulta Pública. En dicha etapa se podrán enviar comentarios y sugerencias para que nos involucremos como consumidores y hagamos las exigencias que queremos y la información que nos gustaría conocer de pescados y mariscos, por señalar algunos rubros.

También coincidió en los señalamientos previos relacionados con la exigencia de los mercados internacionales de incorporar la trazabilidad en los produc-

tos pesqueros. Esto constituye una presión para que México cuente con la norma correspondiente, de lo contrario las comunidades pesqueras irán perdiendo preferencia en dichos mercados. Como ejemplos de ello se tiene la pérdida de la certificación para exportar camarón a Estados Unidos, de abril a octubre de 2021, las sanciones que ha recibido nuestro país porque se detectó un gran número de embarcaciones ingresando a aguas norteamericanas en el Golfo de México y la advertencia de cierre de mercados para un producto de gran valor que es el huachinango, el cual se captura mayoritariamente por comunidades de pesca ribereña.

La ponencia concluyó recordando que el Senado de la República tiene un papel que cumplir en la promoción de la pesca sustentable y la elaboración de la norma de trazabilidad, en el sentido de que el Senado debe velar por el cumplimiento de la LGPAS y de los Tratados Internacionales que nos obligan a combatir la pesca ilegal. La Cámara alta cuenta con mecanismos de rendición de cuentas en los que puede saber en qué va este proceso, si se ha probado o no y dar sugerencias para enriquecer el proyecto de la norma.

Víctor Alfredo Nava

Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)

En su participación el ponente diferenció la trazabilidad de la rastreabilidad. Mientras que la primera procura la información desde el inicio hasta el destino final del producto (un esquema de ruta hacia adelante), la rastreabilidad en temas epidemiológicos se utiliza para saber si se ha detectado algún tipo de riesgo sanitario, si fue contaminado con algún tipo de producto y si representa un riesgo tanto para la acuicultura como para el ser humano (esquema de ruta hacia atrás). Coincidió en que el esquema de trazabilidad se ha trabajado más en los productos de exportación, pero es necesario que también se implemente en los de consumo nacional para que se tenga la certeza de qué es lo que está consumiendo, por dónde pasó, dónde estuvo el producto, si estuvo en riesgo, si estuvo expuesto a algún tipo de químico, si es que se le dio tratamiento y si se dieron los tiempos necesarios para el retiro del químico para que no afecte a la salud humana, entre otros aspectos.

Comentó que SENASICA ha comenzado este proceso de sistematizar la información con el tema de la acuicultura, para lo cual se ha aprovechado la experiencia que se tiene con los animales terrestres en la construcción del Sistema de Identificación Individual del Ganado (SINIIGA). Esto ha permitido

saber qué es lo que se está importando o el esquema que está trabajando, qué se importa del extranjero, qué tipo de seguimiento se da, a dónde llega y, finalmente, qué productos están tratando de incorporarse en estas líneas de producción.

Detalló que para este Sistema de Información Geográfico, denominado sistema de trazabilidad, se generó un Marco Jurídico en materia agroalimentaria publicado en febrero 2021, en el cual se consideran todos los esquemas tanto del área fito, zoo y acuícola que se ocupan para detener el ingreso al país de productos que se consideran. Este sistema ha sido de mucha utilidad y se continúa en la búsqueda de mejorar e implementarlo para darle un valor agregado a los productos que están siendo certificados.

Acotó que el sistema de trazabilidad ha avanzado como parte de una exigencia del comercio internacional para que todos los productos en materia agroalimentaria contengan las normas obligatorias para su salida; pero como se ha mencionado en la sesión, en la parte acuícola no existe todavía un instrumento normativo que sea exigible para hacer este tipo de seguimiento. A pesar de ello, valora que en el sector pesquero existe apertura y disponibilidad para empezar a generar estas herramientas. Al respecto, han sido los mismos productores nacionales quienes han apoyado para generar esta información, aunque persiste cierta incertidumbre de cuál se tiene que agregar. Se espera que un valor agregado de este sistema

contribuya en un comercio más parejo al favorecer la procedencia legal de los productos.

Sobre el trabajo que se ha realizado para la elaboración de la NOM 038 destacó la colaboración constante entre SENASICA y CONAPESCA para compartir información, generar bases de datos y avanzar en la homologación de los propios sistemas. Insistió en que esto ha sido posible a pesar de que todavía no se cuenta con las condiciones legales que den una mayor certeza al trabajo coordinado. Ya se han alcanzado algunos resultados en la construcción del sistema, por ejemplo, se han integrado cadenas de producción como la carne, el camarón y el aguacate. Estos sistemas iniciales se pretenden replicar a todos los demás que tengan que ver con acuicultura. Se ha identificado cuáles son los sistemas que no cuentan con la capacidad de señalar la trazabilidad por lo que se necesita producir más información para reconocer un producto ilegal o que no ha cumplido con una norma sanitaria. Falta trabajar con un conjunto de laboratorios que haga diagnósticos con un sistema de puntos fronterizos a cada una de nuestras secretarías.

Otro avance importante es que la trazabilidad ha reducido la presencia de algunos patógenos para que México sea competitivo en materia de las exportaciones. Un ejemplo es que ya se están exportando organismos acuáticos mexicanos a países asiáticos, por lo cual estos sistemas de seguridad han abierto

mercados y se está buscando que esto se replique a todas las demás áreas para que se tenga un mejor posicionamiento internacional.

Para finalizar, mencionó que SENASICA, aunque no tiene atribuciones en materia de pesca ilegal, puede coadyuvar con esquemas de sanidad solicitados en unidades que están circulando en los cuerpos de agua para que tengan un tipo de certificación de buenas prácticas a bordo. Para ello se requiere impulsar la publicación del reglamento de la LGPAS, ya que daría mayor sustento y certeza para la implementación de esta y otras medidas que permitan controlar y regular la pesca ilegal a partir de la vigilancia sanitaria que deben tener los productos desde su captura hasta el punto final de comercialización.

TEMAS DE LA AGENDA N° 38

La trazabilidad como una herramienta para combatir la pesca ilegal

Autor:

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

Cómo citar este documento

Zamora Saenz, I.B. (2022). La trazabilidad como una herramienta para combatir la pesca ilegal. *Temas de la Agenda No. 38* (julio). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 7p.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Insituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La serie Temas de la Agenda es un trabajo Académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario. Este documento puede ser consultado en <http://bibliotecadigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles 14, Centro Histórico,
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc,
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



www.senado.gob.mx/ibd/