

LA LEY DE PESCA

Pedro OJEDA PAULLADA

La pesca, como todas las actividades que se refieren al aprovechamiento de los recursos naturales, tiene su fundamento en principios establecidos en nuestra carta magna, razón por la cual la ley en la materia debe apegarse a lo que establecen los párrafos 5o. y 8o. del artículo 27 constitucional, la Ley Federal del Mar y los tratados celebrados por México, entre los cuales destacan la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar (CONVEMAR).

La materia a regular comprende a todos los recursos naturales que integran la flora y fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal sea el agua, y tiene por objeto garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros, estableciendo las bases para su adecuado fomento y su administración.

Para situar en perspectiva este tema, conviene hacer un breve comentario sobre los antecedentes de la explotación pesquera, el marco jurídico vigente hasta 1992 y el nuevo marco que establece la ley que a iniciativa del presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, fue promulgada en mayo de 1992.

Desde el siglo pasado existieron diversas disposiciones que regulaban la actividad pesquera, pero no fue hasta principios del presente siglo, en 1902, cuando la Ley sobre Mar Territorial declara bienes del dominio público y de uso común el mar territorial y las especies pesqueras.

La Constitución de 1917 estableció en su artículo 27 la protección de los recursos naturales de México.

La primera Ley de Pesca fue de 1925, y en ella se regula la explotación racional y metódica de dichos recursos, a la vez que se señalan los requisitos a que deben sujetarse las embarcaciones, se reglamenta también el otorgamiento de las concesiones para el aprovechamiento de los recursos y se establecen las vedas, se fijan prohibiciones y se señalan sanciones.

En 1932 se expide una nueva Ley de Pesca.

En 1938 se promulga la Ley de Pesca en Aguas Territoriales, relativa a la pesca como industria y deporte en aguas nacionales del Océano Pacífico y el Golfo de California.

Una nueva ley se expide en 1947, introduciendo disposiciones sobre el nuevo sistema de trabajo, la conservación, la industrialización y el transporte de los productos pesqueros.

En 1950 otra ley estableció que la explotación de los recursos naturales en aguas mexicanas corresponde sólo a los mexicanos y sociedades mexicanas, y nada más por excepción se permitió el aprovechamiento de los mismos a los extranjeros. Esta ley, con algunas modificaciones que sufrió en 1951, rigió hasta 1972, cuando se expidió la Ley Federal de Fomento de la Pesca, que fue un ordenamiento más completo, y a partir del cual se logró el gran salto desde una pesca incipiente que para 1970 significa 200 mil toneladas al año hasta el nivel existente en los años ochenta, cuando la pesca alcanzó más de un millón y medio de toneladas anuales de captura, situando a México como una potencia pesquera ampliamente reconocida.

La mera relación de las leyes en materia de pesca nos recuerda como una constante el derecho soberano de una nación para regular la explotación de los recursos existentes en sus aguas.

Pero para completar nuestra visión debemos recordar también que esos derechos sobre nuestro mar territorial fueron creciendo a lo largo del tiempo, de 3 a 9 y a 12 millas en la anchura de sus aguas, así como también la soberanía sobre las aguas situadas en la plataforma continental de nuestro territorio.

Estas reivindicaciones soberanas fueron logradas por México a través de una constante participación en los foros internacionales. Nuestro país se hizo eco de las demandas de los países costeros para una ampliación hasta doscientas millas de sus derechos de soberanía, tema esencial en la Conferencia del Mar (CONFEMAR), convocada por las Naciones Unidas, y en la que gracias a la participación muy activa de México se logró crear un nuevo concepto que pronto adquirió consenso internacional y que fue el de la Zona Económica Exclusiva, que establece el derecho de soberanía del país costero sobre los recursos vivos en una extensión de doscientas millas a lo largo de la línea desde la cual se mide el mar territorial.

Apenas se habían perfilado estos conceptos en los grupos de trabajo de la Conferencia en 1974 cuando México consideró oportuno lograr el consenso a nivel doctrinal entre los expertos participantes, y adelantándose al resultado final de esa Convención, en 1975 incluyó en nuestra

Constitución el concepto de Zona Económica Exclusiva, lo que dio base a la Ley Reglamentaria correspondiente de 1976, en la que México reivindicó sus derechos sobre esas doscientas millas.

A pesar de que la convención no se abrió a la firma hasta el 12 de diciembre de 1982, México se anticipó seis años a ese hecho y comenzó a ejercer sus derechos sobre dicha Zona desde 1976.

Principio inicial de la Zona Económica Exclusiva es el de que el país costero ejerce los derechos de soberanía sobre los recursos vivos existentes en la misma, los cuales debe explotarlos hasta el máximo rendimiento sostenible, en la inteligencia de que en el caso de no poder o no querer hacerlo, queda obligado a otorgar permisos a los extranjeros para que los aprovechen, ya que de otra manera habría un desperdicio de recursos en perjuicio de la humanidad.

En congruencia con este principio, la decisión política del gobierno mexicano fue ejercer estos recién reivindicados derechos, promoviendo para ello la creación de la infraestructura necesaria para obtener esa riqueza marítima.

Con base en las experiencias anteriores, la LII Legislatura de la Cámara de Diputados consideró indispensable en 1983 iniciar una nueva Ley de Pesca que recogiera los múltiples avances logrados desde 1972 hasta esa fecha. Sin embargo, la iniciativa no llegó a discutirse.

Al iniciarse la LIII Legislatura en 1985 ésta decidió retomar los trabajos y procedió a elaborar una nueva iniciativa que fue discutida y aprobada en 1987. Es conveniente destacar que dicha ley, por lo tanto, es producto del trabajo de una comisión plural de la Cámara de Diputados y no resultado de una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.

Tomando en cuenta que, como se ha indicado, la conjugación de la existencia de recursos naturales, y el esfuerzo de los pescadores mexicanos ha llevado a México a situarse entre los veinte principales países pesqueros en el mundo, se hace ahora necesario aumentar la capacidad real del país para consolidar el progreso alcanzado y para que la pesca ocupe un lugar de mayor relevancia en nuestro desarrollo económico y social.

La necesidad del cambio surge de los requerimientos que nos plantea la modernización, en donde las tendencias internacionales muestran una creciente globalización, una mayor competencia entre los factores que intervienen en esta actividad, al reconocer que el sector pesquero ha tenido un crecimiento dispar en el que coexisten la pesca artesanal, flotas comerciales de tecnología avanzada, métodos de comercialización rudimentarios de poco alcance regional, junto a sofisticadas formas de

exportación a los mercados internacionales y distintas técnicas de manejo de los productos. Se puso de manifiesto la urgencia de crear un marco legal que preservando en todo momento los derechos soberanos de México sobre los recursos y respetando los legítimos derechos adquiridos por las sociedades cooperativas, propiciara una mejor y más amplia explotación de los recursos.

Las condiciones en que se desarrolló la pesca hasta 1988 fueron las propias de una economía cerrada, por lo que se hacía menester tener un ordenamiento transparente, más sencillo y claro que otorgue certidumbre jurídica para que el sector social y los empresarios privados puedan planear a mediano y largo plazo su actividad, promover un mayor flujo de inversión y lograr una mayor participación del sector pesquero en la economía del país.

Para facilitar la capitalización del sector la nueva ley establece la posibilidad de la transferencia de concesiones, así como disposiciones para impulsar una mayor integración de la cadena productiva.

De particular relieve resulta promover el desarrollo de la acuicultura, actividad en la que existen grandes posibilidades de crecimiento, desregulando el otorgamiento de concesiones en depósitos que no sean de jurisdicción federal y facilitando la inversión en esta materia.

La lectura del nuevo ordenamiento nos revela a primera vista que tratándose de una ley de sólo 30 artículos, establece bien claro la necesidad de garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros, así como de establecer las bases para su adecuado fomento y administración, señalando las atribuciones de la Secretaría de Pesca para esos efectos y precisando todo lo relativo al otorgamiento y extinción de las concesiones, permisos y autorizaciones. Asimismo, regula las tareas de investigación y de capacitación, al igual que lo relativo a inspección, infracciones y sanciones, y recursos administrativos. Debemos destacar que los preceptos constitucionales se mantienen incólumes; que de igual manera continúan aplicándose la Ley Federal del Mar y la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar. Por ello los derechos soberanos de nuestro país y el ejercicio de los mismos mantiene todo su vigor.

La nueva Ley de Pesca, por lo tanto, viene a completar el marco jurídico para lograr el doble efecto de preservar los recursos naturales, nuestros derechos de soberanía sobre ellos y propiciar su mejor explotación.

Debe destacarse que en el proceso legislativo de la nueva ley pudo observarse que previamente a la presentación de la iniciativa, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Pesca, realizó una amplia

consulta en la que intervinieron todos los sectores interesados y en especial los pescadores integrantes de las cooperativas concesionarias, al igual que los concesionarios privados que participan en esa actividad. Se logró una amplia coincidencia sobre la necesidad de estimular la competencia y la productividad, respetando los legítimos derechos adquiridos por cada sector.

También debe ponerse de relieve el hecho de que el trabajo legislativo realizado tanto en el Senado de la República como en la H. Cámara de Diputados fue muy amplio y de que en las sesiones de conferencia celebradas por representantes de ambas Cámaras, se aprobaron varias modificaciones propuestas por consumo.

Contamos ahora, pues, con un nuevo instrumento que propicia la participación de los distintos sectores sociales para el mejor aprovechamiento de nuestros recursos pesqueros.