

REGIMEN JURIDICO DE LOS RECURSOS PESQUEROS

Lic. Fanny Pineda Gómez

Generalidades.

Podemos comenzar la exposición de este tema afirmando que todo "aquello que en la naturaleza puede ser tomado o aprovechado por el hombre para satisfacer directa o indirectamente sus necesidades es un recurso natural".

El hombre puede utilizar lo que la naturaleza le brinda directamente o mediante elaboraciones pero, el hombre también puede ser un gran destructor de los recursos naturales; como ejemplo inmediato citaré, la extinción de la flora y la fauna ya sea por la caza excesiva, el pastoreo abusivo, la pesca con dinamita y los trastornos ecológicos que producen los grandes adelantos tecnológicos.

Los recursos naturales sólo pueden considerarse como tales, en función de la utilidad que estos tengan para el hombre y por lo tanto algunos recursos pueden dejar de serlo y otros que no lo eran pueden convertirse en tales.

Entre los factores que han contribuido a la extinción o escasez y al encarecimiento de algunos recursos naturales podemos mencionar el adelanto de la técnica y el crecimiento excesivo de la población.

En la época moderna, el hombre ha cobrado conciencia clara de que el planeta tierra es el mismo en dimensión y recursos y en cambio, la población aumenta día a día y como

consecuencia aumenta la demanda de satisfactores y la presión es cada día mayor sobre los recursos naturales.

Cuando hablamos de recursos naturales generalmente vienen a nuestra mente los hidrocarburos, los minerales, la energía nuclear, el agua, la fauna y la flora.

Cuando pensamos en la flora y la fauna, nuestra memoria refleja una imagen de estos recursos los cuales están representados comúnmente por los bosques y los mamíferos o animales domésticos en general.

Pocas veces consideramos las grandes cantidades de recursos que contienen las aguas mexicanas y que por lo general son desaprovechados. Inclusive, si nos referimos a ellos, sólo aludimos a los exquisitos pescados que hemos tenido oportunidad de saborear como por ejemplo el guachinango, robalo, atún o bien en lo que a moluscos se refiere, recordamos los ostiones y el abulón así como los camarones.

Pero no quedan ahí, en esa limitada cantidad de especies, nuestros recursos, ya que México con sus 10,143 km. de litoral, tiene la posibilidad de convertir la pesca en una verdadera actividad económica al disponer de más de un centenar de especies comestibles e industrializables.

Recursos Marinos.

El planeta está cubierto en sus tres cuartas

partes por agua; el mar, bajo cuya superficie yace lo que podría considerarse una ampliación de los continentes, encierra una gran cantidad de recursos alimenticios, minerales o hidrocarburos, similares a los de la superficie continental.

Actualmente se llevan a cabo extensas exploraciones y estudios con el fin de conocer y aprovechar los vastos recursos que el mar nos ofrece. Sin embargo, aún las incógnitas son muy grandes y hacen albergar a la humanidad la esperanza de encontrar en el mar la solución a muchos de los problemas que le aquejan. En México se han logrado resultados alentadores tanto en la exploración de minerales o hidrocarburos como en el aprovechamiento de las distintas especies marinas.

Entre 1930 y 1960 la pesca en el país todavía se practicaba en forma rudimentaria, dedicándose la mayor parte de los recursos humanos, tecnológicos y financieros a la captura del camarón, por el alto valor de esta especie en el mercado nacional e internacional, situación que propició el desperdicio de una gran cantidad de recursos. A partir de la concepción integral de este problema y de su repercusión en la economía nacional, se ha procurado mayor atención a la aplicación de recursos técnicos, financieros y de organización, con el propósito de explotar en tiempo y forma los recursos marinos antes despreciados ya que, además de ser una fuente importante de productos para la alimentación humana con elevado contenido de vitaminas y proteínas, su práctica constituye un área importante de ocupación o fuente de ingresos para buena parte de los pobladores de las regiones pesqueras del país.

Asimismo, el desarrollo de este sector ha provocado la expansión o creación de centros industriales y comerciales conectados con la actividad pesquera.

Si se toma en consideración la gran riqueza con que cuentan los mares de México, la pesca, como actividad económica eficientemente explotada, ofrece amplias perspectivas para el desarrollo del país y el abastecimiento de alimentos para su población.

Se estima que en los mares mexicanos existen alrededor de 200 especies entre peces, mo-

lúscos y crustáceos que pueden ser destinados para el consumo humano y para fines industriales y se encuentran localizados frente a las costas de todos los estados ribereños del país.

Por la ubicación geográfica, las especies generalmente distantes de los puertos, el país tiene la necesidad de una flota de altura que permita la explotación óptima del potencial que ofrecen los recursos marinos.

Sin duda, la alimentación y nutrición son aspectos fundamentales en el conjunto de los mínimos de bienestar de la población mexicana, dada la necesidad que todo ser humano tiene de recibir un régimen alimenticio que le permita satisfacer las necesidades propias de su desarrollo.

La disponibilidad de los alimentos está determinada básicamente por los niveles de producción agrícola, pecuaria y pesquera, así como su ulterior transformación en la industria. En términos generales se puede afirmar que el comportamiento de la producción de alimentos de 1965 a la fecha, no ha sido satisfactorio, debido principalmente a que los sectores productores de alimentos, en algunos casos, observan crecimientos muy pequeños o, en otros, manifiestan una disminución en los montos generales.

Las causas que inciden en este bajo rendimiento se encuentran principalmente, en la agricultura, ya que México es un país eminentemente agrícola. En los últimos años el desarrollo de la agricultura en México ha observado índices de crecimiento muy reducidos o nulos en algunos casos. Los efectos de este fenómeno se manifiestan en la necesidad de adquirir productos agrícolas del exterior.

Analizando la situación para los productos básicos se aprecia que las importaciones de frijol, arroz, maíz y trigo han sufrido fuertes elevaciones en años recientes. Esta situación es particularmente grave en el caso del maíz donde a pesar del mayor nivel de producción, no es suficiente para satisfacer la demanda propia de una nación como México que padece la carga creciente de sobrepoblación. En cuanto al trigo, también se ha tenido que recurrir a las adquisiciones en el exterior. Para el

caso del arroz la situación no ha sido tan perjudicial debido a que la producción de 1975, permitió aumentar las reservas y hacer frente a la menor producción registrada en los últimos dos años.

Por su parte, la disponibilidad global del frijol, producto que se consume ampliamente entre la población mexicana, también ha llegado a ser insuficiente. Para complementar el panorama de la producción agrícola, se debe precisar que la producción de frutas y verduras, a pesar de algunos años malos, muestra una tendencia hacia la producción de excedentes.

La ganadería muestra en cifras globales un crecimiento sostenido. En lo que respecta a los alimentos de origen animal, tanto la carne de bovino y porcino, como la leche y el huevo, registran constantes elevaciones en los niveles de producción y por lo mismo la disponibilidad global se ha incrementado.

Mención aparte merece el caso de la leche, donde a pesar del aumento de la producción, las importaciones de leche en polvo han crecido en forma constante porque la población también aumenta constantemente.

La información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), señala para México, que el suministro diario de calorías por habitante es de 2,693. Considerando que las necesidades de calorías son de 2,330, éstas se cubrieron adicionalmente. También conviene resaltar que el suministro de proteínas se elevó 4.6 por ciento por persona.

México supera en el suministro diario de calorías a países americanos como Nicaragua, Brasil y se sitúa por debajo de Cuba y Uruguay y muy lejano de Argentina, Canadá y Estados Unidos.

Con respecto a países de otros continentes, México es superado por todas las naciones europeas; por países asiáticos como Japón y la Unión Soviética y entre los africanos sólo por Sudáfrica.

En cuanto a las proteínas en nuestro continente México sólo supera a Brasil y queda por abajo en comparación con los países europeos asiáticos y africanos.

Es importante destacar que el hecho de que un país alcance lo recomendado internacionalmente, no significa que exista abundancia de alimentos, ni que toda su población tenga niveles de nutrición adecuados, ya que ello depende de que los alimentos suficientes estén al alcance de las clases sociales necesitadas y para lograrlo, es menester reducir los precios y aumentar la producción.

El desarrollo económico es un proceso mediante el cual una población aumenta la eficiencia con que proporciona los bienes y servicios deseados, y aumenta los niveles de vida y el bienestar social dentro del marco jurídico y de la paz social.

La necesidad de alimentos y el nivel bajo de eficiencia en la producción agrícola exigen que la mayor parte de la fuerza de trabajo y de los recursos de la tierra sea utilizado en la agricultura.

El desarrollo de la agricultura consistirá esencialmente en movilizar e incrementar la eficiencia de la gran cantidad de recursos agrícolas disponibles; es evidente que mientras se incrementa el desarrollo, la población aumenta y hay que alimentar a un número mayor de gente con una dieta de mejor calidad y el alza de los niveles de vida presupone mayor demanda de los alimentos y mayor oferta de las mercancías.

Por lo tanto, a mayor producción alimenticia, mayor producción de bienes y mayor incremento en el crecimiento relativo al sector no agrícola el cual contará cada vez con mayor capital.

De aquí que la agricultura y la pesca deban contribuir significativamente a las necesidades de otros sectores de la economía y por lo tanto deberán seleccionarse los medios para desarrollarlas y proporcionar directamente el bienestar.

Encontramos, que las personas de bajos ingresos, gastan la mayor parte de su dinero en alimentos, y vemos que las personas de altos ingresos gastan una gran proporción de su ingreso en artículos no alimenticios.

La demanda de alimentos aumenta cuando la población aumenta, así, la nutrición humana plantea un problema de bienestar humano de

grandes proporciones. La desnutrición restringe la energía humana hasta el grado de retrasar considerablemente el proceso de desarrollo de lo que se deriva que un aumento en la producción de alimentos y la mejora de las dietas, acarreará un efecto mayor sobre las actitudes y aspiraciones humanas. Las fuerzas de trabajo humanas disminuyen considerablemente en su capacidad de trabajo como consecuencia de la desnutrición.

Tampoco hay que olvidar que las deficiencias en las transferencias de procesamiento, almacenamiento y transporte de productos agrícolas o pesqueros dan lugar a una pérdida efectiva del producto.

Cabe concluir, que la necesidad más esencial y apremiante para el hombre es la alimentación y por lo mismo deben resolverse urgentemente problemas tales como:

Que los alimentos sean suficientes en cantidad y calidad.

Que se asegure a las poblaciones el abastecimiento alimenticio conveniente.

Favorecer las investigaciones y estudios para evaluar la calidad de los alimentos y, preparar alimentos artificiales para casos de escasez.

Hoy, en el siglo XX el suelo constituye sin duda, el capital máspreciado de que disponga el hombre para satisfacer sus necesidades; con excepción de los océanos, el hombre saca del suelo la totalidad de sus recursos. Pero el suelo no es inagotable, es un medio complejo que cambia perpetuamente y cuando se rompe el equilibrio se puede destruir ya que si cambia sin cesar, también está sometido al desgaste natural o artificial.

En los continentes, gran parte de la producción biológica anual es destruida por los agricultores y la invasión de las industrias y zonas urbanas. La actividad del hombre ha destruido hasta la fecha 2,000 millones de hectáreas de tierras o sea el 15 por ciento de todas las tierras continentales y el 24 por ciento de todas las tierras cultivables. Ante esta perspectiva, es urgente que volvamos nuestros ojos al mar y valoremos la esperanza que nos brinda.

A todo esto, hemos de añadir que cada año las carreteras, fábricas y ciudades devoran decenas de millones de hectáreas de suelos productivos y se destruyen los bosques.

Aquí surge la intervención del Estado, ya que la agricultura agresiva, la irrigación inadecuada, la deforestación, los excesos de la ganadería "pastoreo abusivo", la desecación de pantanos y el uso excesivo de fertilizantes han traído como consecuencia daños terribles y por tal motivo se ha visto el Estado en la necesidad de legislar sobre la materia. Así tenemos: Legislación Forestal, Ley Federal de La Reforma Agraria, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Aguas, Ley Federal para el Fomento de la Pesca, Legislación Minera, Ley del Petróleo, etc.

El Art. 27 Constitucional consagra el principio de la propiedad originaria de la Nación como una manifestación de la función social de la propiedad, para convertirla en un elemento de equidad en la distribución de la riqueza pública y como el medio para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y cuidar de su conservación.

Las bases jurídicas para la ejecución de una política de aprovechamiento de los recursos naturales existen, pero esto no ha sido suficiente para impulsar a la pesca en beneficio de la economía nacional.

La Ley Federal para el Fomento de la Pesca es la ley reglamentaria del Art. 27 Const. en cuanto a la regulación, fomento y aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas como elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, fue publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1972.

Esta Ley es de interés público y social y su aplicación compete exclusivamente a la jurisdicción federal.

Tiene por objeto: 1o. Regular y fomentar la pesca en las aguas interiores de propiedad nacional, aguas del mar territorial, aguas extraterritoriales con embarcaciones de bandera mexicana, zonas exclusivas o preferenciales que establezca la federación, aguas supraya-

centes a la plataforma continental, plataforma continental y aguas de alta mar.

2o. La protección de la flora y la fauna acuáticas.

3o. Promover la investigación de los recursos y el cultivo de las especies.

4o. La transformación de los recursos pesqueros y

5o. La regulación de los mercados internos y externos de la producción pesquera.

La Ley define a la pesca en el Art. 3o. y nos dice que "se entiende por pesca el acto de extraer o capturar por cualquier procedimiento autorizado, especies o elementos biológicos cuyo medio de vida es el agua; así como los actos previos o posteriores relacionados con ella".

Esta materia se regulará además por las leyes respectivas y los tratados o convenios internacionales celebrados o que se celebren de conformidad con el Art. 133 Const.

Existen diferentes categorías de pesca, así, la ley las clasifica en: a) de consumo doméstico que es la que se efectúa sin propósito de lucro y con el objeto de obtener productos comestibles para el consumo de subsistencias de quien la realiza y de sus familiares. Esta categoría de pesca, no requiere de concesión o permiso y podrá practicarse aún en aguas concesionales y está exenta de toda carga fiscal.

b) Comercial que es la que se realiza con fines de lucro ya sea que la efectúen personas físicas o morales o bien por sociedades cooperativas de producción pesquera y por ejidos. Esta categoría se clasifica en pesca de ribera y pesca de altura.

c) De investigación científica se considerará como tal, la pesca que se realice sin propósito de lucro y que tenga por objeto el estudio, experimentación, cultivo o repoblación de las especies.

Y la última categoría a que se refiere la ley, es la pesca deportiva que consiste en la práctica de esta actividad con fines de esparcimiento y con los implementos que determine el reglamento.

Existen especies reservadas exclusivamente para la pesca deportiva, la ley menciona las siguientes: marlín, pez vela, sábalo, pez gallo,

dorado y cualquier otra que se determine previa la opinión del Instituto Nacional de la Pesca.

Estas son las disposiciones generales las cuales se complementan con el Cap. II de la Ley que señala a las autoridades competentes y las facultades del Ejecutivo Federal el cual podrá determinar: las zonas de reservas de cultivos y repoblaciones, las especies que ameriten su protección, fijar zonas o sitios de refugio de las especies, fijar zonas de explotación y establecer por razones de interés público restricciones o limitaciones a la pesca. Regular la pesca en lo relacionado con el número, condición y capacidad del personal pesquero, los métodos y el uso de instrumentos y artes de pesca, así como los lugares donde podrán autorizarse, fijar las épocas y zonas de veda y determinar las tallas o pesos mínimos de las especies y los volúmenes de captura.

Las disposiciones se fundarán en razones de orden técnico y de interés público y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El Art. 14 señala atribuciones del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Industria y Comercio a fin de intervenir, promover y dictar las medidas tendientes al fomento y organización de la flota pesquera, de las zonas portuarias y a la conservación y desarrollo de la flora y la fauna marina fluvial y lacustre, así como realizar investigaciones técnicas y científicas.

Por lo que se refiere a las Modalidades de Organización Económica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, las organizaciones para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, revisten diversas modalidades. El principio que rige a la organización económica del país en cuanto a que los medios de producción están en manos de particulares y la coexistencia de este principio frente al concepto del dominio eminente, imprimen los rasgos de la mayor parte de esas modalidades de organización.

De aquí que para el Derecho Económico sean relevantes los antecedentes de algunas de ellas y las bases jurídicas en que se apoya su funcionamiento.

Así, por ejemplo, la Ley para el Fomento de la Pesca reserva en exclusiva a las sociedades

cooperativas la captura o explotación de las especies abulón, langosta de mar, ostión, camarón, totoaba, cabrilla, almeja pismo y tortuga marina.

A esta modalidad de propiedad colectiva se le asignan instrumentos de apoyo crediticio y de asesoría técnica, a saber: la posibilidad de obtener créditos de las instituciones oficiales o de asociarse con particulares y la asistencia técnica.

En el régimen de aguas de propiedad nacional existen ciertas liberalidades sobre su aprovechamiento. En efecto podrán usarse libremente las aguas para fines domésticos y de abrevadero siempre y cuando se recurra a medios manuales para abastecerse y no se desvíen las aguas de su cauce.

Así también existe en la Ley Federal de Aguas la distinción en las modalidades de aprovechamiento, pues tratándose de entidades paraestatales y dependencias de la Administración Centralizada Federal, Estados, Territorios y Municipios, se les denomina asignación y para los particulares y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, concesión o permiso.

Conviene mencionar la existencia de los distritos de riego como aquéllos que se integran con las áreas comprendidas en su perímetro, las aguas superficiales y del subsuelo destinadas al riego, los vasos de almacenamiento, las unidades de operación; las presas de almacenamiento y derivación, los sistemas de bombas de agua superficiales y del subsuelo, las obras de control y protección, los canales, drenes, caminos de operación y las demás obras e instalaciones necesarias para su operación.

Los distritos de riego son establecidos por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En último término surge entre las formas de organización económica para el aprovechamiento de recursos, y como técnica del intervencionismo del Estado en la economía, la empresa pública.

Es particularmente en el campo de la explotación de recursos naturales en que por el procedimiento de nacionalización o de expro-

piación el Estado asumió la propiedad de la Industria Eléctrica y la explotación del Petróleo. El 7 de mayo de 1940 se inició el primer procedimiento mediante la adquisición de acciones de las Compañías Eléctrica de Chapala, S.A.; Eléctrica Morelia, S.A.; Hidroeléctrica Occidental, S.A.; Electra, S.A.; Eléctrica Guzmán, S.A. y, El Progreso, S.A., por la *Comisión Federal de Electricidad (Organismo Público Descentralizado)* que había sido creada desde 1933 para organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica, mismo que basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro tenía la finalidad de obtener en beneficio de los intereses generales el mayor rendimiento posible. En el caso de los hidrocarburos, la expropiación de las empresas, la Compañía El Aguila y sus subsidiarias, suscitada a raíz de un conflicto obrero, es el antecedente histórico que enmarca la utilización de la fórmula establecimiento público de carácter industrial y comercial como categoría jurídica de un organismo encargado de efectuar exploraciones, extraer el petróleo, comercializarlo y distribuirlo.

A este respecto, conviene hacer notar que Gérard Farjat, subraya a propósito del intervencionismo de Estado y del Derecho Económico, que existen cuatro tipos de mutaciones técnicas, entre las que se encuentra la evolución de la noción de servicio público, la aparición del "Estado Empresario y la utilización de técnicas mixtas".

De este fenómeno, el Derecho Mexicano ha obtenido lecciones importantes y ha desarrollado tales técnicas en el campo del Sector Paraestatal, particularmente en las actividades de aprovechamiento de recursos naturales y en el empleo de la empresa pública como instrumento de una política económica nacionalista.

El interés de abordar el estudio de la Empresa Pública en este trabajo, se justifica en la circunstancia de que en la esencia misma del derecho económico, aparece la armonización del Derecho Mercantil y del Derecho Administrativo como una categoría objeto de estudio. Friedman utiliza la concepción inglesa de em-

presa pública que ilustra lo anterior. "Las empresas públicas, afirma, concurren ampliamente a matizar un extenso Estado de Servicio Social, conservando en gran proporción la iniciativa privada. La Empresa Pública se considera como el mejor modo de combinar los principios de servicio y propiedad públicos con los de responsabilidad directiva y financiera".

Aun cuando en México el balance de la actuación de la empresa pública se presta a debates por demás enconados, es menester reflexionar en el papel que algunos economistas le conceden de haber sido el medio más idóneo para transferir recursos públicos a los sectores privados, subsidiando el desarrollo industrial mediante tarifas y precios bajos en energéticos, al menos por lo que se refiere a la energía eléctrica y combustibles.

Es en la concepción de una política de aprovechamiento de recursos naturales y en las medidas que deban preverse para ejecutarla que es necesario reflexionar.

Es innegable que el Derecho por sí solo no podría resolver el casi eterno problema de la irracionalidad con que se explotan los recursos. Debe hacerse hincapié en que el estudio multidisciplinario de los problemas en la administración y su solución integral es aún meta no alcanzada. A este aspecto y el conocimiento de los recursos naturales y su ubicación en el territorio deben dedicarse todos los esfuerzos futuros. Otras ciencias y otros técnicos deben asumir el compromiso de aprobar el conocimiento a quienes toman decisiones de repercusiones económicas y sociales en el país y a los legisladores que proporcionan las bases jurídicas de las actividades públicas.

No bastan los avances sociales del orden constitucional. La geografía, la sociología, la ciencia política, la economía, la administración son disciplinas de las que surgen técnicas

para planear sobre el territorio nacional el aprovechamiento de sus recursos y sacar conclusiones prácticas de las experiencias nacionales.

La economía de los recursos naturales es un ejemplo patente para el auxilio en la toma de decisiones. Wantrup trae a colación esta temática al examinar la naturaleza de los instrumentos directos e indirectos de las políticas de conservación, de los recursos naturales y sus repercusiones. La educación, la zonificación y la regulación de prácticas específicas de agotamiento o extinción de recursos, nos dice, son instrumentos directos cuyos resultados son bastante seguros respecto del grado, la extensión geográfica y su oportunidad en el tiempo. La mayor parte de estos instrumentos se fundamenta en el derecho del Estado para efectuar cambios incluso en las empresas privadas.

En cuanto a los instrumentos indirectos, por su propia naturaleza no persiguen necesariamente la conservación de los recursos, se trata a través de ellos, de conformar a las fuerzas económicas y de adecuar las instituciones sociales a los fines de tales políticas por ejercer controles de precios en productos y servicios productivos para influir en el comportamiento de las unidades de explotación. El uso de estos instrumentos no ofrece la misma seguridad en cuanto al grado, la extensión geográfica y su oportunidad en el tiempo.

"Las instituciones sociales afectan las decisiones de conservación en muchas formas y no sólo a través del interés, la incertidumbre y los precios. Las instituciones sociales que determinan los derechos de propiedad de los recursos pueden tener efectos importantes en las decisiones de conservación: la incidencia de los ingresos y costos sobre el propietario, el usuario, el acreedor, el obrero y el público es determinada en gran parte por los derechos de propiedad".