

INICIATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,
PRESENTES:

Nuestro país cuenta con una considerable y diversa dotación de recursos acuáticos. El sector pesquero tiene tradición y está sustentado en una significativa población dedicada a la actividad; constituye una de las mejores fuentes propias de alimentación; posee una importante capacidad de generación de divisas y significa un factor de integración regional.

1. EL POTENCIAL DEL SECTOR PESQUERO

Los recursos naturales de nuestro país en materia pesquera nos colocan entre las naciones con mayor riqueza potencial, por el extenso litoral con que contamos, así como por las innumerables zonas aptas para el desarrollo de la acuicultura, situadas tanto en las costas como en el interior de nuestro territorio.

Nuestra nación dispone de aproximadamente 11,500 kilómetros de litoral, de tres millones de kilómetros cuadrados de zona económica exclusiva, de más de 2.9 millones de hectáreas de aguas interiores y de 358 mil kilómetros cuadrados de plataforma continental. Sin embargo, la diversidad de los recursos naturales existentes en las áreas mencionadas por sí misma no conlleva al bienestar social, es necesario aprovecharlos de manera responsable y con una visión integral de largo plazo.

La pesca, en sus diferentes modalidades, se desarrolla gracias a la participación de más de doscientos cincuenta mil trabajadores, que viven en comunidades pesqueras, ubicadas primor-

dialmente en las costas del Golfo de México, del mar Caribe, del Océano Pacífico y del Golfo de California.

En muy buena parte de los casos, estas comunidades dependen exclusivamente de la actividad de extracción o captura pesquera como medio de sustento, y representan una reducida participación en la economía de la nación; en algunos otros, los trabajadores pesqueros son parte esencial de la vida diaria de importantes puertos del país. Son ellos, los relacionados directamente con la pesca, el acervo más importante de nuestros recursos en el sector.

Los trabajadores del mar generan una producción de alrededor de un millón y medio de toneladas anualmente, de las que el 85% se constituye en alimento de la creciente población de nuestro país; el resto representa una significativa aportación a la generación de divisas que nuestro desarrollo requiere y que ha llegado a más de cuatrocientos millones de dólares anuales en los últimos años.

La pesca, como una actividad de relevante dimensión económica, principia a partir del presente siglo, aunque la tradición pesquera existe desde los inicios de nuestra cultura, en los ríos, lagos y costas del país.

México ha avanzado en el desarrollo de su infraestructura pesquera; baste señalar que actualmente cuenta con 59 puertos pesqueros, 31 de ellos en el Océano Pacífico y Golfo de California y 28 en el Golfo de México y el mar Caribe, en los que repara, avitualla y realiza sus operaciones de desembarco la flota pesquera mexicana, compuesta por más de tres mil embarcaciones mayores y por alrededor de 71,000 embarcaciones menores.

Aunque es importante el nivel alcanzado, se requiere adecuar y modernizar esta infraestructura para llegar a niveles competitivos en el entorno internacional, tanto en calidad como en cantidad y precio.

El país cuenta, además, con un amplio número de técnicos, investigadores e industriales, que representan la experiencia acumulada sobre la realidad pesquera.

La conjugación de los recursos naturales con los humanos y de infraestructura, ha dado como resultado que México se en-

cuentre entre los veinte principales países pesqueros, que capturan el 80% del volumen pesquero mundial.

Sin embargo, aspiramos a lograr metas concretas en un horizonte amplio en alternativas y cercano en la medida en que dediquemos nuestra voluntad y energía a conquistarlo.

El desarrollo y la preponderancia económica y social de un sector de actividad están estrechamente relacionados con la importancia que este tiene en su mercado interno. En este sentido, el consumo per cápita directo de productos pesqueros en nuestro país es actualmente de alrededor de diez kilogramos por año y de cinco kilogramos más por consumo indirecto, cantidad significativamente menor a la registrada en países altamente consumidores de estos productos que debemos considerar como referencia en aras de una mejor alimentación de nuestro pueblo.

Dentro de las estrategias previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en lo relativo a la modernización de la pesca, se ha considerado necesario aprovechar con mayor eficiencia los recursos, así como desarrollar la infraestructura pesquera disponible, a fin de satisfacer la demanda interna, aumentar las exportaciones y ejercer los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva.

Aun cuando México ha avanzado en el sector pesquero, lo alcanzado no puede juzgarse suficiente si consideramos su potencial. La pesca debe ocupar un lugar de mayor relevancia en el desarrollo económico y social del país.

Al igual que sucede en otros ámbitos del quehacer nacional, hay conciencia de la necesidad de cambiar para progresar.

2. LA NECESIDAD DEL CAMBIO

Ante los retos que significa lograr una mejor alimentación para los más de 82 millones de habitantes que hoy conforman nuestra población y generar un mayor número de empleos productivos, la pesca puede y debe participar en mejor forma, en el logro de estas metas.

Para ello, es necesario buscar la transformación y modernización de lo que tenemos, a fin de aumentar la capacidad real del país para consolidar el progreso con justicia social.

Es indispensable cambiar. Lo reconocemos y lo hemos decidido sociedad y gobierno. Cambiamos para mejorar, sustentados en nuestras convicciones, historia, valores permanentes y nuestra voluntad de adoptar una nueva actitud y mentalidad.

El cambio deliberado hacia una mejor forma de vida es el deseo de todos los que participan en la actividad pesquera, quienes han manifestado en múltiples ocasiones su voluntad de modernizarla, en lo individual y en lo colectivo, con un sentido de nacionalismo progresista.

La transformación que se propone realizar el sector pesquero obedece a una nueva realidad social, económica y demográfica.

De principios de siglo en que sólo contábamos con una pesca ribereña con técnicas artesanales, a nuestros días, hemos alcanzado tecnologías avanzadas, tanto en la captura de alta mar como en el cultivo de especies de alto valor comercial y nutricional. Aunque se ha avanzado en el sector, el país lo ha hecho de manera más rápida, y le exige una mayor aportación.

La necesidad de cambio surge de los requerimientos que nos plantea la modernización de esta actividad, para poder producir de mejor forma y en volúmenes mayores, tanto los alimentos que deben llegar a los hogares de un número creciente de compatriotas, como los productos con los que podamos participar en los mercados internacionales.

Las tendencias internacionales muestran una creciente globalización; nuestra inserción en el escenario mundial representa un serio compromiso de cambio para el país, al cual, las actividades de captura, cultivo, procesamiento, distribución y comercialización de la pesca deben sumarse.

La apertura mundial comercial promueve una mayor competencia entre los actores que intervienen en esta actividad, en la que los bajos precios y la diferenciación de los productos son elementos clave para participar con ventaja en los mercados.

No es extraño que en nuestro mercado, debido a las nuevas tecnologías de conservación, tengamos acceso a variedades de pescados y mariscos de otros mares, que son comercializados a través de canales internacionales de alcance mundial.

Por ello, hoy en día cobran mayor importancia la seguridad en el abastecimiento de insumos en toda la cadena productiva

y la aplicación de tecnologías para la reducción de costos y mermas en la captura, cultivo, proceso y distribución, para ofrecer al consumidor productos de gran calidad a precios competitivos.

El sentido del cambio en el sector pesquero del país debe responder a estos retos. Implica, por una parte, renovar y promover la actualización permanente de sus prácticas, procedimientos y esquemas de producción y comercialización, que propicien economías de escala y ofrezcan las mejores condiciones de costo; y por la otra, integrar las actividades de captura, extracción y cultivo con las industriales, comerciales y financieras, para fortalecer sus perspectivas de largo plazo.

Estos propósitos de cambio deben coincidir con la conciencia mexicana e internacional de que los mares, sus recursos y las especies que los habitan, son patrimonio de la humanidad y que de su explotación racional depende en buena medida el bienestar de nuestros hijos.

En este sentido, la clara identificación del potencial que por especie ofrece el país, sin comprometer su disponibilidad, se integra para conformar el concepto de pesca responsable.

3. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO

La actividad pesquera del país ha sido en todo tiempo preocupación de los gobiernos de la República, por su importancia dentro de la vida social y económica de la nación. En esta preocupación ha estado siempre presente el principio de conservación y preservación de los recursos naturales que conforman la riqueza de nuestra flora y fauna acuáticas.

Así, a través de los años, nuestro país ha contado con una serie de disposiciones jurídicas, contenidas en diversas normas de distinta jerarquía legal, siempre orientadas a promover prácticas pesqueras racionales que además de fomentar una actividad productiva, brindarían oportunidades de empleo a núcleos sociales definidos, hicieran de ésta una fuente de alimentos para nuestro pueblo y buscaran la preservación de las especies marinas.

Desde mediados del siglo pasado se dieron las primeras disposiciones para regular las pesquerías, pero no fue hasta fines

del mismo en que se hizo palpable la necesidad de integrar las normas relativas a la materia en un solo ordenamiento. Al igual que en otras ramas del derecho, el proceso de integración y conformación de una legislación especial fue producto de una recopilación de diversas disposiciones, en su origen dispersas, pero que con el tiempo fueron perfilando los términos en que debía regularse la pesca como actividad económica integral.

Así, nace la Ley sobre el Mar Territorial de 1902, primer esbozo de normatividad general para la pesca.

Ya en 1916 se expresaba la preocupación por fomentar el consumo de productos pesqueros en el territorio nacional, intención corroborada con el hecho de que en las disposiciones administrativo-fiscales publicadas ese año, se señalaba que sus aprovechamientos quedaban exentos de toda tributación, si los productos capturados se consumían en nuestro país.

No fue hasta 1923 cuando se expidió el primer Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial de la República Mexicana. Las disposiciones señalaban como atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la conservación y promoción de esa riqueza natural, así como la autorización de permisos y contratos, vedas, clasificación de la pesca, finalidades y aprovechamientos. A partir de este primer cuerpo normativo en el que se habría de sustentar la posterior Ley de Pesca de 1925, primera en la materia, se advierte de manera más consistente la relevancia atribuida a la conservación y cuidado de la riqueza natural.

Desde entonces, se sientan las bases de lo que habría de ser una prolífica legislación tendiente al aprovechamiento pesquero en beneficio de la sociedad, bajo la premisa de conservar la riqueza natural, esto es, su explotación racional.

La pesca, al igual que las demás actividades productivas, evolucionó, y de manera simultánea se adecuaron las leyes y reglamentos, con el propósito de ser fieles a las nuevas circunstancias productivas y sociales que imperaron en cada momento.

La organización social para el trabajo en la forma de cooperativas para la explotación pesquera, registra un particular impulso en los años treinta. En 1932 se publica una nueva Ley de Pesca. Para 1938 se expiden las Leyes de Aguas Territoriales

Mexicanas del Océano Pacífico y Golfo de California y la General de Sociedades Cooperativas. Con ello, se imprime un especial énfasis a la actividad, cuyos resultados se consolidan en los años cuarenta.

Ambas leyes sentaron las bases para la reformulación de la Ley en materia pesquera de 1947. A partir de esta última, se consideraba que la pesca había evolucionado introduciendo nuevos sistemas de trabajo, conservación, industrialización y transporte de productos, extendiéndose la acción de los pescadores a especies que antes no eran explotadas, lo que había motivado la creación de actividades comerciales y de transformación industrial no previstas en la legislación vigente en aquellos días.

Un aspecto sobresaliente fue la consideración de que se debían establecer bases firmes a fin de incrementar las actividades pesqueras de la sociedad cooperativa, procurando su mejor organización, asistencia técnica, métodos y sistemas más modernos, por tratarse de trabajadores que buscaban su mejoramiento social y económico.

A partir de esta etapa, los ordenamientos en la materia tuvieron diversas referencias tendientes a modificar la participación de las cooperativas como figura de asociación de interés eminentemente social. Así, al aprobarse la iniciativa de Ley de Pesca, que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación de 16 de enero de 1950, la Comisión de Marina de la Cámara de Senadores reconoció la necesidad de armonizar el beneficio de las cooperativas con provecho individual de los pescadores y el interés general de la colectividad, al exigir a las cooperativas constituirse, cuando menos, con un 60% de pescadores de oficio, con el objeto de garantizar la autenticidad de aquéllas. En esa iniciativa del Ejecutivo se preveía la necesidad de otorgar concesiones a terceros en las especies reservadas a las cooperativas.

En 1951 se modificaron diversos artículos de la Ley con el propósito de establecer un nuevo régimen para el traspaso de las concesiones; determinar prohibiciones para realizar actos de pesca con perjuicio, destrucción y agotamiento de las especies marinas y fijar sanciones para el caso de hechos ilícitos en los procedimientos de pesca.

Al término de la década de los cincuenta, el tema de la pesca se vincula estrechamente a la alimentación popular, para lo cual se proponía la necesidad de construir una verdadera flota que aprovechara y conservara la riqueza pesquera mediante una explotación racional y técnica. En lo científico, se hacía apremiante la necesidad de realizar estudios biológicos de los mares y aguas interiores.

Desde esta década se conjugaban necesidades de orden técnico en la regulación de la pesca, de fomento a la infraestructura para la construcción de embarcaciones pesqueras; reestructuración del sistema cooperativo y la elaboración de un censo de auténticos pescadores libres; asimismo, se recomendaba la creación de instrumentos financieros para promover el desarrollo integral de la pesca.

En los años cincuenta y principios de la siguiente década, se destinaron importantes recursos a las obras públicas portuarias y al fomento de las actividades pesqueras. A las inversiones de infraestructura se sumaron el aumento de embarcaciones de mayor tonelaje y los esfuerzos en materia de vigilancia de las costas nacionales.

Durante los años setenta, la pesca alcanza un destacado nivel en la estructura gubernamental que le reconoce una más elevada posición en la vida económica de México. En 1972 la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, en su exposición de motivos, señalaba que los recursos pesqueros, a pesar de ser un renglón importante en la economía del país, no habían sido regulados adecuadamente en su explotación y aprovechamiento, lo que precisaba entre otras razones de una nueva Ley.

Las transformaciones, innovaciones y requerimientos surgidos en los años setenta se tradujeron en una nueva Ley Federal de Pesca, que fue aprobada por ese Honorable Congreso de la Unión el 27 de noviembre de 1986, y que constituye el marco normativo vigente.

El camino seguido durante muchos años para fortalecer la economía interna encontró cauce en el marco jurídico que rigió la actividad económica en un ámbito protegido. Esta orientación, necesaria en su momento, llevó a esquemas cada vez más

regulatorios, inhibitorios de una sana competencia y difíciles de aplicar en el sentido deseado.

Las dificultades experimentadas en la aplicación de los ordenamientos nos señalan que resulta apropiado un conjunto más claro de normas, que permita a la autoridad contar con los medios e instrumentos para una administración racional de los recursos y que a los particulares les ofrezca mayor certeza en la explotación de las especies acuáticas.

En las distintas instancias en que se ha revisado el marco legal de la actividad pesquera se reconoció la necesidad de apoyar al movimiento cooperativo, con objeto de propiciarle oportunidades de desarrollo mediante su mejor integración con el resto de los participantes del sector.

Al no estar insertado cabalmente lo anterior en la norma, en el ejercicio diario de la vida de nuestras pesquerías se crearon soluciones peculiares, que permitieron la participación de los diversos agentes productivos en aquellas especies de más alto valor comercial, con fórmulas que sumaron esfuerzos, pero que han resultado inestables e insuficientes hasta el día de hoy.

Por ello, la adecuación del marco legal a la realidad imperante se hace impostergable. La renovación de la legislación de la República amplía la libertad y el ejercicio democrático, lo que a su vez propicia espacios para una mayor participación en el desarrollo económico.

Las normas se transforman de acuerdo con los requerimientos de nuestra época para contribuir al moderno progreso de México.

Procuramos un orden jurídico renovado que contribuya a alcanzar el objetivo prioritario de incrementar el bienestar de la población.

4. SITUACIÓN DEL SECTOR PESQUERO

El sector pesquero a través de los años ha tenido un crecimiento dispar; hoy coexisten al lado de la pesca artesanal, flotas comerciales de tecnología avanzada; métodos de comercialización rudimentarios, de poco alcance regional, junto a sofisticadas formas de exportación a mercados internacionales; técnicas

de manejo y preservación con altos costos por mermas e ineficiencia, al tiempo que modernas tecnologías de procesamiento y congelación.

Como ya se mencionó, con el propósito de ofrecer mayores oportunidades de progreso y bienestar a los sectores sociales más desprotegidos del país, se dio énfasis a la formación de sociedades cooperativas. La aportación de la fuerza de trabajo de cada uno de sus miembros a un propósito común, fue la alternativa para integrar a un núcleo de la población a la actividad económica.

Con este afán se promovió la formación de sociedades cooperativas en el sector pesquero, y para fortalecer su desarrollo se les reservó el derecho de capturar diversas especies de alto valor comercial. El crecimiento y avance de estas sociedades demuestran en el tiempo y su circunstancia que el objetivo que se perseguía en buena medida se logró.

En torno a este último factor, debemos recordar que el régimen de especies reservadas buscó, sucesiva o paralelamente, objetivos que en su momento encontraron justificación. Uno de ellos tenía que ver con la protección de las propias especies; se trataba de poner una barrera indirecta a la sobreexplotación.

Otro, de innegable valor estratégico, se proponía el poblamiento y arraigo en las costas mexicanas, particularmente de aquellos lugares que por su condición de lejanía de centros urbanos constituían un reto para el valor y espíritu emprendedor de sus primeros pobladores. Este objetivo ha sido alcanzado en una proporción importante.

En nuestros días, el balance de estos objetivos muestra saldo favorable. Las sociedades cooperativas han contribuido en forma decisiva al esfuerzo y al progreso alcanzado por la industria pesquera mexicana.

Sin embargo, para modernizar el sector y procurar los cambios, es necesario reconocer que el mantenimiento del régimen de especies reservadas, más que constituir una manera de fortalecer a las sociedades cooperativas, se está transformando en una seria limitación para su progreso.

Asimismo, algunas de las especies reservadas se encuentran en los límites de su explotación. El bienestar futuro de los pes-

cadores cooperativistas no puede gravitar exclusivamente en su captura. No asumir esta realidad con responsabilidad puede conducir a la generalización de prácticas ajenas al verdadero espíritu cooperativo, ante la expectativa de una menor productividad en su pesca.

Estas comunidades, ciertamente, buscan alternativas para continuar en el trabajo y progreso, pero requieren de inversiones que superan la capacidad financiera del sector social, por lo que deben abrirse posibilidades de su asociación con otros agentes económicos, que sin la supresión del régimen actual de especies reservadas no es factible.

En noviembre de 1989 promoví ante ese Honorable Congreso de la Unión, diversas reformas a la Ley Federal de Pesca, a efecto de que el régimen de especies reservadas se mantuviera sólo en lo que tocaba a la captura de las mismas, excluyendo al cultivo que con anterioridad a dicha reforma también se reservaba.

Sin embargo, el desenvolvimiento reciente de la pesca ha carecido de un patrón de comportamiento estable, ya que ha estado sujeto a fluctuaciones debidas tanto a fenómenos de la naturaleza como a factores socioeconómicos, lo que hace necesario profundizar en el cambio estructural.

En efecto, en el periodo de 1965 a 1981, el sector pesquero mostró un dinámico desarrollo en la producción nacional, con tasas superiores al 20% anual. Las capturas crecieron más de ocho veces en tres lustros. Este crecimiento se sustentó primordialmente en tres pesquerías: camarón, atún y sardina, de las cuales depende más del 60% de la producción y casi el 80% de las exportaciones totales. Esto último contrasta con la gran variedad de especies conocidas, comercialmente explotables.

Es de señalarse que la captura de especies acuáticas también es dispar, pues mientras en algunas de alto valor se está llegando al límite de su explotación máxima sostenible, en otras ésta es aún incipiente.

Asimismo, en la década pasada se impulsó la acuicultura a nivel comercial, concentrándose en especies económicamente valiosas, sin haber logrado consolidar una producción relevante hasta la fecha.

Concluido el periodo de acelerada expansión, el sector pesquero entró en un proceso de altibajos en los volúmenes de producción que incidieron en su estancamiento. De hecho, en los últimos diez años no se han logrado superar los niveles de captura de 1981, por lo que esta trayectoria no ha permitido la consolidación del sector.

Durante el mismo periodo la productividad por hombre ocupado en el sector disminuyó sensiblemente, producto del incremento de la población dedicada a la pesca, la descapitalización y falta de desarrollo tecnológico.

La flota pesquera de embarcaciones mayores que se duplicó entre 1970 y 1982, decreció en cerca de un 20% hasta el año pasado, lo que aunado a la falta de renovación de embarcaciones, ha tenido como resultado una flota anticuada, insuficiente y con serias dificultades para la explotación de los recursos de la zona económica exclusiva.

En contraste, las embarcaciones menores, en el mismo periodo han aumentado en más de cuatro veces, excediendo, en algunos casos, el esfuerzo pesquero recomendable en nuestros litorales. Este crecimiento es consecuencia de la falta de inversión y financiamiento en el sector, que obliga a nuestra población pescadora a encontrar alternativas de producción de fácil acceso, pero que no necesariamente resultan las más eficientes desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, la infraestructura portuaria pesquera se ha construido de manera heterogénea; al tiempo que existen puertos con todos los servicios, hay gran cantidad de comunidades ribereñas con insuficientes instalaciones para el desarrollo de sus actividades. Los centros de acopio, fábricas de hielo y depósitos de combustible, se han instalado más como respuesta a solicitudes específicas que bajo un programa que considere las necesidades de manejo de los productos.

Las condiciones en que se ha desarrollado la pesca fueron las propias de una economía cerrada, en donde la competencia internacional era casi inexistente. Por ello, no es extraño que la industria pesquera nacional evolucionara muy lentamente en calidad y presentaciones de productos, así como oportunidad en

el abasto, en relación con el desarrollo que se puede constatar en el mercado internacional.

Igualmente, no se ha dado cumplimiento cabal a las normas sanitarias y a las técnicas de manejo eficiente del producto, lo que provoca una disminución en la calidad y mermas considerables. Destaca que, mientras para el mercado de exportación se manejan controles muy estrictos en sanidad y calidad, para el mercado interno no se aplican con el rigor requerido.

Durante la década de los ochenta se mostró la gran vulnerabilidad de la actividad pesquera en relación con el comportamiento del mercado interno. En la medida en que el consumo de pescados y mariscos no ha logrado una sólida participación en los patrones alimenticios de la población, aunado a la disminución de los ingresos familiares, producto de la crisis de esos años, se ha afectado en forma destacada el consumo de estos alimentos.

La industria procesadora se ha concentrado en pocas especies sin gran variedad de presentaciones. En lo que se refiere al producto fresco, existe un alto grado de intermediarismo que afecta directamente la distribución y el precio al consumidor final.

La incertidumbre en el abasto de los productos pesqueros y la carencia de esquemas financieros apropiados desalentó la integración vertical de la industria, lo que derivó en un reducido valor agregado con relación al volumen total de captura.

Respecto a nuestras ventas al exterior, se registra, como en otras áreas, una concentración en los mercados de América del Norte y una presencia limitada a unos cuantos productos de alto valor en Oriente.

Otro factor que ha limitado el crecimiento del sector pesquero ha sido el financiamiento. Al carecerse de los instrumentos acordes a la naturaleza de la actividad, los créditos tienen un costo más elevado y su obtención es lenta y complicada.

Además, el país en materia de pesca se ha ido rezagando frente a la asimilación de técnicas, la preparación de elementos humanos y la adopción de métodos modernos, que en otros países experimentan avances continuos. Lo anterior se ha debido a la carencia de recursos destinados a la investigación y

desarrollo, por parte del sector productivo, así como por la falta de coordinación efectiva entre las instituciones de investigación y educación superior, lo cual ha resultado en estudios e investigaciones de alta calidad, cuya dispersión no ha permitido obtener los posibles beneficios de su aplicación.

El consumo humano directo de los productos pesqueros se concentra social y geográficamente; lo primero por el factor precio y el desconocimiento de la gran variedad de especies existentes en nuestro mercado, y lo segundo deriva del consumo en los lugares de origen y la insuficiente cobertura de canales de distribución adecuados.

Las campañas de promoción al consumo que se han realizado han sido positivas; sin embargo, la falta de continuidad en estos esfuerzos ha restringido la penetración de los mensajes, lo cual, aunado a la ausencia de una oferta adecuada a los niveles de ingreso de la población, no han logrado la modificación de los hábitos de consumo, para hacer que incluyamos en nuestra dieta básica los productos pesqueros de alto valor proteínico y nutricional.

El desarrollo de la industria ha carecido hasta la fecha de autonomía y de planeación de largo plazo. La precariedad en las autorizaciones y permisos; la falta de reinversión y de mecanismos financieros apropiados ha propiciado que el crecimiento del sector haya dependido de la afluencia de recursos públicos. Este escenario corresponde al de una actividad que ha requerido constante apoyo y protección, por lo que para hacerla resurgir sin distorsiones se hace necesario introducir cambios estructurales que le permitan crecer a su propio ritmo y de acuerdo con sus propias potencialidades.

La participación directa que tuvo el sector público en la captura, la industrialización y el mercadeo de diversas especies, junto con el cuantioso apoyo financiero otorgado al sector, han significado un alto costo alternativo de los recursos fiscales asignados.

La situación descrita del sector pesquero contrasta significativamente con la positiva transformación que han experimentado muchos sectores de la economía nacional y la notoria recuperación de sus principales indicadores.

Nuestro país tiene hoy una economía más abierta, la cual requiere de sectores económicos competitivos a nivel internacional, por ello el sector pesquero, visto como un proceso productivo integral, debe contar con una visión global desde la tarea de cultivo, extracción o captura, hasta sus mercados.

Por lo expuesto, se puede señalar que nos encontramos en el momento de tomar las decisiones que le permitan al sector pesquero nacional, por una parte, allegarse los recursos de inversión que necesita para no descapitalizarse y acceder a mejores niveles de productividad y rentabilidad para aprovechar el potencial que ofrecen nuestras pesquerías y por la otra, debe enfrentar una más agresiva competencia no sólo en los mercados de exportación, en donde tradicionalmente participa, sino en el nacional, que evidentemente refleja ya, la presencia de productos importados.

5. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

Fortalecer la administración racional de los recursos pesqueros del país; hacer realidad la pesca responsable y promover el desarrollo del sector con sentido de equidad, son los objetivos que animan a la presente iniciativa. Se busca, bajo un ordenamiento transparente, sencillo y claro, la certidumbre jurídica, que permita al sector social y a los empresarios privados planear a mediano y largo plazos su actividad, promover un mayor flujo de recursos de inversión y lograr una mayor y mejor participación del sector pesca en la economía del país.

Con estas nuevas disposiciones, se busca inducir el cambio con un sentido de responsabilidad que reconozca que el futuro está basado en la conservación y preservación de los recursos acuáticos. La pesca deberá crecer cuidando su propia riqueza y respetando al ecosistema.

Lo anterior no descarta la necesidad de intensificar el esfuerzo pesquero en aquellas especies que pueden rendir mucho más de lo obtenido hasta ahora. El avance que al respecto se logre generará un mayor número de empleos, mejores remuneraciones y niveles de utilidades que, ante la certidumbre que ofrezca la Ley, seguramente serán reinvertidas en el sector, no sólo en su

dimensión productiva, sino en una más adecuada y moderna infraestructura, lo que redundará en beneficio de las condiciones de vida de las comunidades pesqueras del país.

La iniciativa sujeta a su consideración, al adoptar como criterios la racionalidad biológica y la viabilidad económica para otorgar concesiones, permisos y autorizaciones, disminuye la discrecionalidad de la autoridad y le ofrece a los solicitantes mayor certidumbre ante sus actos.

Para facilitar la capitalización creciente del sector, esta iniciativa contempla la posibilidad de que las concesiones sean transferibles. Con ello, se pretende evitar que las embarcaciones y artes de pesca, cuando alguno de los actores no pueda proseguir en la actividad, se queden sin poder utilizarse para fines productivos.

También es propósito de estas nuevas disposiciones, impulsar una mayor integración de la cadena productiva, para contar con una industria sólida con verdaderas perspectivas de desarrollo.

Uno de los campos más fértiles para el dinámico desarrollo de las actividades relacionadas con el sector es sin duda la acuicultura, por lo que en la iniciativa de ley se ha cuidado de introducir las normas que aseguren su sano crecimiento. Al respecto, se desregula el otorgamiento de concesiones en depósitos de agua que no sean de jurisdicción federal, se facilitan las inversiones en la materia y se dota a la autoridad de instrumentos específicos para su desarrollo.

El Estado mexicano asume cabalmente su compromiso de instrumentar y ejecutar los cambios necesarios que reduzcan la participación gubernamental en aras de potenciar la energía productiva de la sociedad.

El sector pesca no puede estar ajeno a ese cambio; empero, ha sido necesario que las modificaciones contenidas en esta iniciativa concilien en ponderado equilibrio el imperativo de velar por la preservación de los recursos y el fomento a una actividad que exige más confianza en la responsabilidad de los propios productores.

Al desregular, el Estado comparte con la sociedad el compromiso de conservar y aprovechar racionalmente los recursos de

la nación. La desregulación sólo es viable en un ambiente de plena corresponsabilidad.

Los mexicanos estamos avanzando rápidamente en la sustitución de reglas complejas, que más que ordenar limitan las actividades fundamentales en la nación; éste es un aspecto de nuestro cambio a la modernidad; ésta es la nueva mentalidad.

La iniciativa que se presenta a su consideración contiene el espíritu desregulador que las legislaciones modernas deben guardar.

El funcionamiento de las relaciones económicas pesqueras del país bajo esta serie de disposiciones, de merecer su aprobación, será más ágil y eficiente a la vez que transparente.

La ausencia de trámites burocráticos complicados y lentos dotará necesariamente de un marco jurídico que permitirá atraer un mayor flujo de inversión, tanto en los procesos de captura y extracción, como particularmente en los de cultivo y en aquellos ligados a la industrialización, distribución y comercialización.

La desregulación conlleva asimismo a la adopción de una actitud responsable hacia los procesos productivos y ante el ecosistema, de parte de quienes participan en la pesca. Esto permitirá volcar sus esfuerzos, creatividad y capacidad productiva al sector pesquero, y que no dediquen tiempo y recursos a resolver requerimientos burocráticos innecesarios.

El Estado no sólo ha redefinido su función reguladora, cuidando de cumplir fielmente con el mandato de rectoría que le fue conferido; también ha disminuido su participación en las áreas no estratégicas de la economía, replanteando y reinterpretando esta función, en un esquema de racionalidad que lo fortalece, dejando atrás inercias que lo debilitan.

En el sector pesca se ha cumplido con un programa de desincorporación de empresas teniendo siempre presente a las organizaciones sociales y a los productores privados más eficientes; en todos los casos se ha buscado que las empresas se incorporen a programas de mayor impacto productivo y dimensión social.

La época actual no se puede concebir sin el indispensable adelanto científico y tecnológico, que incide en los diferentes

campos de la actividad humana, y en este caso, en el sector pesquero.

Esta iniciativa prevé la realización de estudios de los recursos pesqueros y su hábitat, mediante investigaciones que debe desarrollar el Instituto Nacional de la Pesca y promueve que los centros de investigación y de educación superior, así como los agentes productivos del sector, se sumen a esta tarea.

Estas acciones deberán vincularse a la producción, en particular de aquellas especies que sirven para el consumo humano, por su alto valor nutricional, lo que es especialmente importante para mejorar nuestra dieta.

Este objetivo es fundamental para lograr un mejor nivel de vida de la población, dado que la finalidad del sector pesquero es económica y social.

El cuidado ecológico es prioritario para la existencia humana. El Estado mexicano ha sido pionero en la protección de los quelonios y de los mamíferos marinos, y dentro de estos últimos, destacan los delfines y las ballenas.

En síntesis, la iniciativa procura ocuparse de las cuestiones sustantivas de la materia. De ser aprobada por ese Honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa, las disposiciones reglamentarias desarrollarán los aspectos relativos a procedimientos administrativos, así como las definiciones técnicas que se requieren para una mejor administración de las pesquerías. Esta simplificación se refleja en la reducción del articulado, al contar la iniciativa con treinta artículos contenidos en cinco capítulos.

En la iniciativa que se presenta a su consideración, se trata de evitar la sobrerregulación a que han estado sujetas las actividades pesqueras. Busca, al mismo tiempo, que este cuerpo legal sea claro y sencillo.

La presente iniciativa se funda en el contenido del artículo 27 constitucional, y lo aplica en esta materia. Refrenda el principio de soberanía, con el propósito de que la pesca tenga un marco normativo que garantice una adecuada conservación y preservación de los recursos y por tanto, fomenta el aprovechamiento racional, así como responsable de los mismos.

Se parte del supuesto de que la figura jurídica prevaleciente para la explotación y el aprovechamiento comercial de los recursos en aguas de jurisdicción federal, sea la concesión.

Se busca introducir la precisión y certeza que corresponden a una mayor racionalidad en la operación y generar confianza para la inversión de recursos a largo plazo, que haga posible la existencia de un mercado que estabilice el abasto y los precios al consumidor.

La iniciativa aspira a establecer un nuevo régimen para el otorgamiento de las concesiones, permisos y autorizaciones, destacándose de manera relevante los siguientes aspectos:

—La transferencia de concesiones o permisos mediante la sustitución de sus titulares, sin desvirtuar su naturaleza jurídica ni las facultades que son exclusivas del Estado para su otorgamiento. Este régimen permitirá a quienes se dedican a la actividad pesquera, contar con un respaldo adicional ante las instituciones que otorgan financiamiento.

—La posibilidad, conforme a lo que establece la iniciativa, de que el otorgamiento de las concesiones se realice por concurso, viene a introducir una modalidad que pretende garantizar la explotación más racional de las especies. De esa manera serán beneficiarios de las mismas, quienes estén dispuestos a arriesgar y a adecuarse a las características obligatorias de los títulos de concesión, con lo que serán ellos los más idóneos para este objetivo.

Además, esta forma de asignación constituirá un mecanismo autorregulatorio para propiciar que se mantengan las poblaciones de las especies pesqueras en el largo plazo.

Se mantiene la opción de que las concesiones puedan otorgarse mediante adjudicación directa.

—Se propone un nuevo sistema de administración de pesquerías que implica la desaparición del régimen de especies reservadas, con lo que se da observancia estricta a las características que toda norma debe cumplir en cuanto a generalidad y abstracción; es decir, que cualquier persona física o moral que tenga capacidad para participar en la actividad pesquera pueda dedicarse a ella, respetando los derechos adquiridos de los ac-

tuales concesionarios y permisionarios; de esta manera, se busca impulsar la responsabilidad y competitividad en la explotación de los recursos.

—En la iniciativa de ley se procura continuar con el sano crecimiento de la acuicultura, al establecer con claridad que únicamente se requiere de concesiones para dedicarse a esta actividad cuando se realice en cuerpos de agua de jurisdicción federal. Por otra parte, al proponer la liberación de las especies reservadas, se hace posible que cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana, recolecte reproductores, larvas, pos-larvas, crías, huevos, semillas o alevines del medio natural, previa autorización que al efecto otorgue la Secretaría de Pesca.

Asimismo, con el propósito de hacer más atractivas las inversiones en el renglón de acuicultura, y dar mayor permanencia en la actividad, se propone ampliar el plazo de la concesión hasta por cincuenta años, en función del monto del proyecto y su beneficio social.

—La iniciativa proporciona a la autoridad pesquera los elementos necesarios para evitar la depredación de las especies y mantener el equilibrio en la actividad pesquera.

Por último y como consecuencia de lo anterior y para garantizar el estricto cumplimiento y observancia de las disposiciones en esta materia, particularmente en lo que toca a quienes atenten deliberadamente contra los mamíferos marinos, en especial el delfín, así como en el caso de la tortuga marina y las especies en veda, se establecen infracciones con sanciones más severas.

Con el mismo propósito, cabe mencionar que el 21 de diciembre de 1991 esa Soberanía tuvo a bien aprobar el decreto de adición del artículo 254 bis, al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Comun y para toda la República en Materia de Fuero Federal, para sancionar a quienes de manera intencional capturen, dañen gravemente o priven de la vida a mamíferos o quelonios marinos en contra de las disposiciones legales.

Dicho precepto también sanciona la recolección o captura de especies pesqueras declaradas en veda.

Las penas contempladas se aplicarán sin perjuicio de la imposición de las sanciones administrativas correspondientes. La

sanción consiste en pena privativa de la libertad, que es de seis meses y hasta tres años, con lo que se busca abatir las conductas que atentan contra los ecosistemas acuáticos y sean contrarias al interés general. Dicho decreto fue publicado el 30 de diciembre de 1991 en el *Diario Oficial* de la Federación.

Por otra parte, cabe destacar la preocupación de preservar y fortalecer en esta iniciativa, el medio de defensa, que corresponde a todo ciudadano respecto de los actos de autoridad, a través del recurso de revisión.

En suma, la iniciativa de Ley que se presenta responde al propósito de modernización del país; busca dar satisfacción a los requerimientos actuales; procura evitar procedimientos y formas que se han visto imprácticos o superados; pretende constituir un nuevo sistema de participación y de inversión que atienda a los reclamos de mayor productividad, mejor tecnología y cuidado ecológico, dirigidos al sano desarrollo del sector pesquero.

Por lo anteriormente expuesto y en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de: