

LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO

Guillermo JIMÉNEZ MORALES

México vive un proceso de cambio que se expresa en las modificaciones a fondo en su legislación; la actividad pesquera tiene ahora un nuevo cauce. El cambio estructural en el ámbito económico precisa adecuaciones a las leyes para que respondan a la realidad social actual. Existe voluntad política para que el desenvolvimiento del proyecto de modernización sea en cabal congruencia con los principios jurídicos que nos rigen.

Desde que en nuestro país se promulgaron las primeras leyes tendentes a regular la actividad pesquera, estuvo presente el afán protector de los recursos que brinda el mar; ello ha caracterizado a toda su legislación en la materia.

Entre 1925 y 1950 se emitieron los primeros ordenamientos legales dirigidos a perfilar las condiciones y formas de producción social. Es en este primer periodo en el que se otorga a la sociedad cooperativa, como organización social, la exclusividad sobre el aprovechamiento de algunas especies que les fueron reservadas.

A partir de los años cincuenta nuestro país establece como estrategias fundamentales para el sector, el mejoramiento de la flota pesquera, el desarrollo de la industria en sus diferentes fases, y la investigación sistemática de los recursos. En esa época se fijan metas concretas de producción y se orienta el esfuerzo a las pesquerías de camarón, langosta y abulón. A estos primeros intentos de incrementar la producción con base en el mercado externo, les sucede otra etapa en la que se busca la diversificación de la pesca comercial con atún, sardina, tiburón y ostión.

En la década de los setenta el Estado desarrolló un amplio programa para fomentar la producción pesquera en todas sus fases. Se continuó promoviendo el incremento de la flota, se crearon instituciones financieras de fomento, se desarrollaron programas de capacitación pesquera y, como logro fundamental en la defensa de la soberanía de la nación, se estableció la zona económica exclusiva.

El fomento a la producción se reflejó en cifras que mostraban un gran dinamismo del sector, particularmente en el periodo comprendido de 1965 a 1981. No obstante, los recursos financieros no han podido crecer en similar proporción, ni los recursos pesqueros pueden aceptar un aumento continuo del esfuerzo pesquero sin ver amenazada su capacidad reproductora.

Después de 1981 la captura muestra un comportamiento variable y no se han podido recuperar los niveles alcanzados en ese año, lo que en cierta forma refleja el estancamiento del sector.

Más aún, en el sector pesquero no se invirtió ni en el grado ni con el sentido redistributivo que impulsó a los programas de gobierno. La disminución de la inversión pública puso de manifiesto la vulnerabilidad del sector, así como su dependencia del gasto público y su escasa capitalización.

Además de la aparición de factores económicos limitantes en nuestro país, la comunidad internacional ha expresado preocupación por las formas de explotar algunas pesquerías en el mundo. La amenaza permanente de actitudes depredatorias que ponen en peligro a ciertas especies, hace indispensable que el concepto de pesca responsable cobre el rango jurídico necesario que induzca a establecer, a la brevedad, nuevas formas de administrar las pesquerías.

En esta década, al final del siglo, muchas tesis han tenido que ser replanteadas. Un examen ponderado aconseja que el incremento en el esfuerzo pesquero no puede analizarse y proyectarse sólo a la luz del volumen de producción creciente. Es necesario también dar su justo valor a la preservación del recurso, en aras de respetar sus ciclos reproductores y sin poner en peligro de extinción a especies que hoy en día son parte de nuestro alimento y riqueza; son eslabones de complejos ciclos

de interrelación biológica, de la cual el ser humano también depende como especie.

México no está ajeno al acontecer internacional, más ahora cuando vivimos en un mundo de estrecha interdependencia. Nada que afecte a los recursos de la naturaleza, en parte alguna del planeta, puede ser ignorado por los demás. Tenemos una conciencia más universal que engrandece horizontes y nos compromete en el quehacer como individuos y como nación.

De manera simultánea al estudio y consideración de la iniciativa de Ley enviada por el presidente de la República, al Congreso de la Unión, en nuestro país se llevó a cabo la Conferencia Internacional de Pesca Responsable.

En ese Foro Internacional surgió la Declaración de Cancún, que propone entre otros aspectos medulares: que se elabore un Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable; promover en el marco jurídico de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, una cooperación internacional efectiva a fin de lograr la ordenación y la conservación de los recursos vivos en alta mar de una manera racional y sostenible. Estas propuestas formuladas por la comunidad internacional, son ya práctica en nuestro país y se ven reflejadas en el nuevo ordenamiento jurídico.

México hace suya la preocupación de la comunidad internacional de realizar acciones que, con sentido de responsabilidad, aseguren un equilibrio entre el fomento a la actividad económica y la necesidad de cuidar nuestros recursos.

Los beneficios de un crecimiento sostenido en el esfuerzo pesquero, como base del desarrollo de este sector de la economía, están siendo cuestionados. Se hace necesario abrir nuevas alternativas que contengan planteamientos de rentabilidad económica, en función de procesos integrales de aprovechamiento, que apoyen la preservación del recurso y den un nuevo enfoque a la administración pesquera.

El Estado mismo, en su función rectora irrenunciable, ha tenido que replantear compromisos y programas para recuperar así sus fines esenciales. Su actuación como eje de la economía está siendo orientada hacia formas de mayor participación social. El elemento financiero ha sido un catalizador en ese nuevo

escenario en el que la sociedad en su conjunto es más participativa, dueña de sus decisiones y más corresponsable de su futuro económico.

En tal sentido, cuando se aboga por la competitividad como detonador de la actividad económica, resulta indispensable que ésta se dé entre los agentes económicos con un estricto sentido de corresponsabilidad con el Estado y la sociedad; pero también en un equilibrado marco de movilidad que estimule la creatividad y formas de capitalización en pos de un crecimiento sostenido más justo y autosuficiente.

El incremento de la productividad como factor esencial para el desarrollo del sector pesquero, está vinculado estrechamente con el acceso a nuevas tecnologías que permitan aprovechar los recursos generando la mayor riqueza posible. Así pues, el acceso a tecnología moderna y a la productividad, son dos objetivos que encuentran pleno fundamento en el actual ordenamiento.

Éste es el entorno en el que las organizaciones sociales orientadas a alguna actividad productiva, deberán actuar poniendo a prueba su capacidad de crecimiento y consolidación económica. El movimiento cooperativo en el sector pesca cuenta con invaluable recursos humanos y con amplia experiencia en el aprovechamiento de los recursos pesqueros.

No obstante, hemos de reconocer que la heterogeneidad en la composición del sector pesquero y su variada capacidad de respuesta ante las circunstancias económicas prevalecientes, constituyen factores determinantes para modificar los términos de su participación en la actividad, y para cumplir con sus objetivos sociales.

La Ley de Pesca, reglamentaria del artículo 27 constitucional, respeta la encomienda de que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Su naturaleza de orden público, establece la trascendencia que tiene la adecuada administración de la pesca y la necesaria preservación de los recursos naturales.

Por cuanto toca a las características de Ley, la técnica jurídica aplicada en su elaboración se tradujo en que conservará en su articulado lo sustantivo, dejando lo adjetivo al Reglamento; lo que produjo que la nueva Ley tenga un número menor de artículos, que la abrogada.

Asimismo, evita la sobrerregulación a efecto de eliminar trámites innecesarios que hacían compleja la incorporación de nuevos agentes a la producción y, con ello, adquiere la característica de un ordenamiento moderno que busca facilitar el desarrollo de la actividad que regula, a la vez que elimina repeticiones que, por estar contenidas en otras leyes, resultaban reiterativas.

Acorde con nuestra Constitución Política, queda debidamente establecida la garantía de audiencia para asegurar que quienes acudan a la autoridad administrativa ejerzan el derecho de ser oídos y, en su momento, reciban respuesta en los términos de Ley. Ante los actos de autoridad, los involucrados en el sector pesca tendrán siempre la garantía de audiencia y la posibilidad de ejercer los recursos que establece el derecho administrativo y que le confiere la Constitución a todo ciudadano.

Contiene innovaciones que atienden a la problemática vigente en el sector pesquero. Fija nuevas bases para su desarrollo en un marco de mayor libertad, equidad y justicia.

Para propiciar un moderno enfoque en la administración de las pesquerías, se establece un régimen de concesiones, que brinda la certidumbre jurídica necesaria para que quienes las obtengan, puedan programar y comprometer sus inversiones.

Por su mayor temporalidad se podrá hacer de cada concesión un programa de aprovechamiento racional, integral y viable económicamente.

El régimen de concesiones propicia la corresponsabilidad de los productores con las autoridades en cuanto al aprovechamiento racional de los recursos, al estar de por medio no sólo el recurso mismo, sino la fuente de materia prima para sus inversiones.

Logrado un horizonte temporal amplio, se proporcionó mayor certeza jurídica para quien se apegue a los términos de la concesión. Es de esperarse que estos dos factores contribuyan a hacer más atractiva la inversión. Las modalidades de adjudicación directa o mediante concurso y su carácter transferible, proporcionan un instrumento a cuyo amparo será más factible obtener apoyos crediticios.

Con el propósito de asegurar la permanencia de las cooperativas pesqueras, que se han desempeñado con responsabilidad y clara conciencia del valor de nuestros recursos, y contribuyeron al desarrollo social, la Ley de Pesca les da preferencia en el otorgamiento de las concesiones, en el caso de ser permisio-narias vigentes.

El sistema de concesiones, como forma de administrar las pesquerías, brinda amplias posibilidades, no sólo por la certidumbre que le es propia, sino también porque permite establecer programas de desarrollo regional en los que autoridades y productores se vinculen de manera más comprometida, para hacer posibles proyectos productivos de mediano y largo plazo, de mayor impacto social y económico.

La pretensión de adecuar la actividad pesquera a las nuevas circunstancias económicas, tanto en el orden nacional como en el internacional, hizo necesario que, previa consulta con los sectores participantes en la pesca, se revisara la pertinencia de mantener el régimen de especies reservadas.

Asumimos el criterio manifestado en la exposición de motivos, en el sentido de que ante la necesidad de desarrollar un régimen de administración de pesquerías más racional y eficiente basado en concesiones, resulta incompatible con el mismo la existencia de especies reservadas que operan en cierto modo como una concesión indirecta, excluyente de algunas formas de competencia.

Si bien la figura jurídica de la concesión se encontraba ya en la Ley Federal de Pesca, y su carácter revocable es inherente a su naturaleza, el que se contemple su transferencia, permite al Estado reasignar la concesión a solicitud de su titular, cuando concurren factores que le impidan el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

Así entonces, las posibilidades de revocación del título como sanción al incumplimiento doloso y la posibilidad de su transferencia por parte del Estado, sumadas a la ausencia de especies reservadas, propiciará un mercado productivo en el que los participantes tendrán clara conciencia de que los beneficios de una concesión sólo podrán obtenerse, en tanto se cumpla con las obligaciones de la concesión misma, sujeta a un orden de plena competencia por el aprovechamiento racional y óptimo de los recursos.

De esta manera, el Estado amplía y fortalece su función rectora sustantiva que con el régimen de especies reservadas le había sido obstaculizada, difiriendo el cabal desarrollo de un sistema de administración pesquera, más responsable y equitativa en lo jurídico, en lo económico, en lo social y en lo biológico.

El carácter excluyente de las especies reservadas impactó en diversos aspectos directamente relacionados con el crecimiento del sector pesquero. Con el nuevo régimen de concesiones, se pretende establecer un marco más adecuado para administrar las pesquerías e intensificar el fomento al desarrollo del sector.

En esta etapa de reestructuración de nuestra economía, de desincorporación de empresas públicas y de establecimiento de un nuevo escenario en lo que toca a la actividad financiera, se hace indispensable allegar los elementos de garantía que permitan al sector social de la pesca acceder a los recursos crediticios que requiere la actividad.

Ahora los capitales de inversión encuentran un campo más propicio para apoyar a la actividad pesquera. El dinamismo con que asuma el sector social su responsabilidad productiva será determinante para su consolidación.

Por otra parte, las perspectivas del sector pesquero no pueden constreñirse, por razones biológicas y económicas, únicamente a las actividades extractivas y de captura. Esta realidad hace necesario que la acuicultura reciba un mayor impulso como forma de multiplicar y variar las posibilidades de producción en el sector.

En este sentido, la Ley de Pesca tiene entre sus objetivos fomentar la acuicultura. Para ello flexibiliza la integración de nue-

vos agentes económicos y elimina algunos obstáculos que constituirían limitantes al desarrollo de este provisorio segmento del sector pesca.

Un aspecto de particular relevancia es la autorización para que personas físicas o morales puedan recolectar larvas y pos-larvas del medio natural. Este insumo vital para el desarrollo de la acuicultura podrá ser obtenido en forma directa por los acuicultores, supeditada su extracción a fines de producción acuícola o de investigación. Las autorizaciones para realizar esta actividad, quedarán sujetas a la disponibilidad y conservación del recurso de que se trate.

Por lo expuesto, se propicia una mayor inversión en la acuicultura, lo que permitirá hacer de esta actividad una alternativa de crecimiento para el sector, al diversificar las fuentes de inversión y ampliar las perspectivas de producción, industrialización, comercialización y consumo.

En este orden de ideas, el fomento a la acuicultura viene a reforzar en gran medida el espíritu protector de los recursos pesqueros que priva en la Ley. Se trata de aprovechar los recursos en el mar, esteros y lagunas, con estricto criterio de racionalidad que, por una parte fomente la diversificación y aprovechamiento óptimo de los recursos en el mar y, por la otra, brinde opciones productivas que, como la acuicultura, permitan incrementar la producción sin detrimento de las especies.

Por tradición y manifiesto compromiso con las circunstancias actuales, para mayor claridad la Ley es protectora del recurso pesquero y da a la vez, alta prioridad a los estudios científicos que habrán de fundamentar el otorgamiento de permisos y concesiones.

La protección comprende a especies que hoy día se ven en peligro de extinción. De la efectividad con que se apliquen las sanciones o se implanten medidas preventivas dependerá en cierta medida el futuro de nuestros recursos.

Las sanciones que en ella se contemplan, además de un sentido preventivo, tienen una gradación que a partir de la amonestación, pueden, en caso de reincidencias, traducirse en sanciones de mayor rigor; sobre todo cuando las violaciones a

la Ley o a su Reglamento puedan constituir riesgo para algunas especies.

Si bien este nuevo cuerpo normativo se caracteriza por su propósito desregulador, también se tiene presente que el Estado, en su función de proteger los recursos, requiere de instrumentos de control más eficaces.

La racionalidad de las explotaciones pesqueras no puede quedarse como una demanda ante la actividad de extracción, precisa de un planteamiento integral que comprenda también los procesos de industrialización y comercialización. Deberá fomentarse el consumo, a efecto de que se cumpla con los objetivos primarios de mejorar la alimentación de la población y de dar cauce a la actividad de la pesca, haciéndola más rentable e independiente de factores coyunturales.

Todos estos aspectos a los que me he referido contienen las modalidades e innovaciones sustantivas que convalidan lo manifestado en la exposición de motivos:

Concilian 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.

Toda ley contiene en sus disposiciones fines explícitos, y entraña expectativas propias de su correcta interpretación y aplicación. La Ley de Pesca tiene objetivos que al ser detallados en su Reglamento, habrán de precisar aún más el propósito de sus preceptos.

Así, el Reglamento recoge todos aquellos conceptos que por su naturaleza adjetiva le corresponden.

Es pertinente destacar que se busca fortalecer la administración responsable de los recursos pesqueros del país, fundada en un nuevo régimen de concesiones y permisos que permitan el fomento al desarrollo de la actividad pesquera, cuidando con rigor científico el recurso y, a la vez, preservando los ecosistemas.

El régimen de concesiones, con las modalidades que lo contempla, busca establecer un esquema autorregulatorio más eficiente para el control y la vigilancia. Pretende sustituir una vigilancia atomizada, dispersa y algunas veces confrontada o cuestionada por intereses que compartan ilícitos, por aquella en que sean los propios concesionarios los mayormente interesados en velar por el recurso.

Concibe a los permisos y concesiones no sólo con su carácter regulador de la actividad pesquera, sino también como instrumentos legales que habrán de vincular el ejercicio de un derecho de aprovechamiento del recurso pesquero, con el deber de contribuir al impulso de la actividad; con metas de producción orientadas a promover el desarrollo de cada región.

Las concesiones en este nuevo ordenamiento buscan establecer las bases para impulsar programas de desarrollo regional, en los que concurran el trabajo, la inversión y el compromiso de los productores, de las autoridades y demás población que desarrolla actividades complementarias a la pesca o se encuentran asentadas en zonas de influencia de este sector.

La competitividad en condiciones de equilibrio y equidad, es un propósito fundamental de la Ley. No supone que la competencia por sí sola pueda ser el elemento motor de una actividad económica orientada a fines de justicia social, si en cambio considera que la competitividad en un marco de concertación en el que el Estado ejerce su función rectora y de equilibrio, puede ser una legítima aspiración de todos quienes forman parte del sector pesquero.

En este sentido, a las normas contenidas en la Ley se unen programas complementarios que potencien el planteamiento social del proyecto hacia el sector pesquero.

Estamos conscientes de que la Ley por sí sola, aun con depuración e innovaciones en su elaboración, no es suficiente para reactivar al sector si no se le acompaña de programas que corrijan la problemática que frena su desarrollo.

El gobierno de la República actúa buscando corregir deficiencias estructurales. De ahí que, de manera simultánea a la presentación de la iniciativa de Ley ante el Poder Legislativo, el Ejecutivo Federal puso en marcha un programa integral de

medidas de apoyo al sector pesquero, con las siguientes propuestas:

Reordenación de las actividades pesqueras; acceso a la aplicación de esquemas tecnológicos; creación de empresas de solidaridad con los pescadores; establecimiento de un fondo de apoyo a las empresas de solidaridad del sector social pesquero; mejoramiento de la administración de los puertos pesqueros; reforzamiento de las acciones de inspección y vigilancia para obtener el mejor cumplimiento de las vedas y abatir las prácticas de pesca ilegal; creación de uniones de crédito en el sector pesquero; comercialización para los pescadores; programa de dragado y apertura de bocas de lagunas y esteros; apoyo a las sociedades cooperativas camaroneras del Pacífico a través de una reestructuración de adeudos, y conversión de las embarcaciones camaroneras para que puedan, además del camarón, pescar otras especies.

Entre las acciones que están en proceso, podemos mencionar las siguientes:

La reestructuración de la deuda del sector social constituye una condición de posibilidad al proyecto renovador del sector pesquero, que busca trasladar beneficios concretos y establecer otras bases para su sano desenvolvimiento en el corto y mediano plazos.

La regionalización del sistema de concesiones pretende establecer la racionalidad de las explotaciones en su diversidad y en distribuciones geográficas, que respeten los derechos de los asentamientos humanos y los derivados de su permanente participación productiva.

Con la regionalización, aunada al fomento de la integración de procesos productivos, se busca generar mayor empleo, y que la riqueza, producto del aprovechamiento de los recursos, sea distribuida con un criterio de equidad social.

En este marco, se hace necesario promover también la inversión privada que contribuya a la renovación de la flota pesque-

ra, a la creación de infraestructura y al desarrollo de programas acuícolas.

No queda ajena a este gran esfuerzo integrador, la urgencia de desarrollar un amplio, serio y sistemático programa de fomento al consumo. En la medida en que logremos incrementarlo, estaremos cumpliendo con el objetivo prioritario de dar mejor alimentación a nuestro pueblo y apoyar a la producción.

Ninguna actividad que tenga relación con el aprovechamiento de los recursos pesqueros puede soslayar la importancia de la investigación. Con este propósito, se convocará a universidades e institutos para que con el Instituto Nacional de la Pesca y sus Centros Regionales de Investigación Pesquera coadyuven en la determinación y revisión del potencial pesquero y, además, los aspectos científicos que deben sustentar el desarrollo de la actividad pesquera.

El nuevo régimen de administración de pesquerías hará necesario establecer mecanismos de concertación permanentes, nacionales y regionales, que permitan ventilar la problemática del sector, con el ánimo de dar transparencia a las formas de asociación y consolidar estructuras de participación social, que orienten y avalen la acción de la Secretaría de Pesca, como responsable de administrar y velar por los recursos pesqueros.

Los objetivos medulares de la Ley de Pesca, y el nuevo proyecto para el sector pesquero, son aspectos complementarios de una política económica que reconoce el valor intrínseco de las leyes y el peso de la realidad económica y social, a la cual responden.

El mar territorial y sus recursos son patrimonio de México. La conciencia de su adecuado aprovechamiento y del gran potencial que representa como alimento y riqueza, es el mejor instrumento para el cambio en el sector pesquero. Norma jurídica, voluntad y compromiso productivo responsable, nos coloca frente al reto del desarrollo pesquero.

Bibliografía: Sepúlveda Amor, Bernardo, *México y el derecho del mar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986; Hernández, Gloria, *75 años de la historia de la pesca 1912-1987*, México, Secretaría de Pesca, 1988; Secretaría de Pesca, "Conferencia Inter-

nacional de Pesca Responsable", Cancún, Quintana Roo, México, 1992; Presidencia de la República, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley de Pesca*, México, 1992; Cámara de Diputados, *Dictamen a la Iniciativa de Ley de Pesca 1992*, México, 1992; Cámara de Senadores, *Dictamen a la Iniciativa de Ley de Pesca 1992*, México, 1992.