



Archivo fotográfico de la Comisión de Pesca

Introducción

La primera Ley de Pesca en México se promulgó en 1925 y tenía como base el “Reglamento de pesca marítima y fluvial de la República Mexicana” de la Ley de Aguas que se publicó en 1924. La Ley permitía al Estado regular los permisos de pesca para nacionales y extranjeros.

Desde esa primera Ley hasta la vigente que fue publicada en 1992, la pesca¹ y sus actividades conexas han permanecido bajo el control exclusivo de la federación. Es la única actividad vinculada con el uso de los recursos naturales donde no se ha incorporado la participación de las entidades federativas en su administración y manejo.

La creciente capacidad política y administrativa de los gobiernos locales debe transformarse en una participación más activa y responsable, que detone regionalmente la pesca y la acuacultura como actividades prioritarias del desarrollo social y económico de dichas entidades y, por ende, de los habitantes del país. Congruentes con el ánimo federalista prevaleciente en nuestra nación, el Congreso de la Unión impulsó el desarrollo de una legislación concurrente en materia de pesca y acuacultura.²

¹ El acto de extraer, capturar o recolectar, por cualquier método o procedimiento, especies biológicas o elementos biogénicos, cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua.

² En la Cámara de Senadores se presentó una iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional el 7 de noviembre de 2002. En tanto que la Dip. Rosa Delia Cota Montaño presentó una propuesta el 13 de diciembre de 2002.

El 21 de abril de 2004 se aprobó en la Cámara de Diputados la reforma constitucional que adicionó la fracción XXIX-L al artículo 73. El constituyente permanente la aprobó y fue publicada el 27 de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, para quedar como sigue:

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado [...]

Hasta hoy la participación de los gobiernos estatales y municipales ha sido muy limitada, sin ninguna libertad de acción que no se constriña a lo expresamente pactado en algunos convenios o acuerdos signados con el gobierno federal.

Con base en la reforma constitucional, el Congreso de la Unión está facultado para expedir una ley general en materia de pesca y acuicultura, que incorpore de forma expresa la distribución de competencias entre federación, estados y municipios.

Asimismo, se reconoce el desarrollo de la acuicultura como una actividad productiva que permite la diversificación pesquera, para ofrecer opciones de empleo en el medio rural, incrementar la producción pesquera y la oferta de alimentos que mejoren la dieta de la población mexicana, así como la generación de divisas.

El 9 de diciembre de 2004 los integrantes de los cuatro grupos parlamentarios representados en la Comisión de Pesca, presentaron la iniciativa de Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (ILGPAS).

Objeto de la iniciativa:

- Garantizar el desarrollo sustentable e integral de la pesca y la acuicultura a través de la conservación,

preservación, aprovechamiento, repoblamiento, cultivo, transformación, distribución y comercialización de los recursos pesqueros y acuícolas, así como su adecuado fomento y administración.

- El establecimiento de las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia de pesca y acuicultura corresponden a la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en la fracción XXIX-L del artículo 73 de la Constitución.
- Garantizar, a través de los programas para el sector pesquero que se instrumenten, el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores y acuicultores del país.

Principios en materia de pesca y acuicultura

Entre los elementos novedosos que la ILGPAS incorpora, se encuentran los principios que deberán observarse en la formulación y conducción de la política nacional de pesca y acuicultura, en la elaboración de programas y en la regulación reglamentaria y administrativa que se expidan:

- I. Que la pesca y la acuicultura se orienten a la producción de alimentos para el consumo humano directo como fuente de proteínas de alta calidad y de bajo costo para los habitantes de la nación.
- II. Que el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, su conservación, rehabilitación y la protección de los ecosistemas en los que se encuentren, sea compatible con su capacidad natural de recuperación y disponibilidad.
- III. Que la investigación científica y tecnológica sea una herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas, instrumentos, medidas, mecanismos

La creciente capacidad política y administrativa de los gobiernos locales debe transformarse en una participación más activa y responsable, que detone regionalmente la pesca y la acuicultura como actividades prioritarias del desarrollo social y económico

Se reconoce el desarrollo de la acuicultura como una actividad productiva que permite la diversificación pesquera, para ofrecer opciones de empleo en el medio rural, incrementar la producción pesquera y la oferta de alimentos que mejoren la dieta de la población mexicana, así como la generación de divisas.

y decisiones relativos a la conservación, rehabilitación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros.

- IV. Reconocer a la acuicultura como una actividad productiva que permita la diversificación pesquera, ofrecer opciones de empleo en el medio rural, incrementar la producción pesquera y la oferta de alimentos que mejoren la dieta de la población mexicana, así como la generación de divisas.
- V. El ordenamiento de la acuicultura a través de programas regionales que incluyan la definición de sitios para su realización, tecnificación, diversificación, buscando nuevas tecnologías que reduzcan los impactos ambientales y que permitan ampliar el número de especies que se cultiven.
- VI. El uso de artes y métodos de pesca selectivos y ambientalmente menos impactantes, a fin de conservar y mantener la disponibilidad de los recursos pesqueros, la estructura de las poblaciones, la rehabilitación de los ecosistemas costeros y acuáticos y la calidad de los productos de la pesca.
- VII. La adopción del enfoque precautorio que incluya la definición de límites de captura y esfuerzo aplicables, así como la evaluación y monitoreo del impacto de la actividad pesquera sobre la sustentabilidad a largo plazo de las poblaciones.
- VIII. La transparencia en los procedimientos administrativos relativos al otorgamiento de concesiones y permisos para realizar actividades pesqueras y acuícolas, así como las medidas para el control del esfuerzo pesquero, deberán ser eficaces y claras, además de que incorporen mecanismos de control accesibles a los productores.
- IX. La participación, consenso y compromiso de los productores y sus

comunidades en la corresponsabilidad de aprovechar de forma integral y sustentable los recursos pesqueros y acuícolas.

Distribución de competencias y concurrencia

El eje fundamental de la iniciativa es la distribución de competencias de la federación, entidades federativas y municipios, bajo el principio de federalismo corresponsable. Considerando que la naturaleza jurídica de las aguas donde se llevan a cabo las actividades de pesca y acuicultura es de jurisdicción federal, como lo señala el Artículo 27 constitucional. Esto se traduce, específicamente, en que el otorgamiento de concesiones y permisos corresponde a la federación y no es transferible a las entidades federativas y los municipios.

Sin embargo, para atender la demanda de los gobiernos locales de contar con mayor información de las solicitudes que se reciben para la explotación de recursos pesqueros en sus regiones, se propone que a través de los consejos estatales de Pesca y Acuicultura se envíe copia de la solicitud recibida y pueda emitir una opinión sobre esa solicitud.

En cuanto a las entidades federativas se propone que participen en la elaboración de programas de manejo pesquero, en la formulación de los ordenamientos pesqueros y los planes de ordenamiento acuícola y en las acciones de inspección y vigilancia (a través de convenios específicos). Convocar a la creación de los consejos estatales de pesca y acuicultura y publicar sus reglamentos.

Se propone que los municipios se hagan cargo de conducir la política municipal de información en materia de pesca y acuicultura, del fomento de la actividad acuícola, en armonía con la preservación del ambiente y la conservación de la biodiversidad, la participación en la inspección y vigilancia en su municipio.



Liliam Jiménez

Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura

La administración y regulación del sector pesca y acuicultura ha sido conducida por diferentes instancias en el Poder Ejecutivo,³ alcanzando su máximo nivel jerárquico en 1982 como Secretaría de Pesca. En 1994 desapareció y se integró como Subsecretaría de Pesca a la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

En 2001 se creó la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) como un organismo desconcentrado de SAGARPA, a través del cual ejerce las atribuciones de fomento y regulación de la actividad pesquera y de acuicultura.

Con la transformación a organismo desconcentrado de SAGARPA, el sector pesca y acuicultura se "diluyó" con la agricultura y la ganadería. Especialmente en cuanto al presupuesto asignado y su ejecución.

Con el objeto de reconocer la importancia del sector pesquero y ante la necesidad de otorgarle mayores atribuciones de orden administrativo y de control, se propone en la iniciativa a la CONAPESCA como organismo público descentralizado de SAGARPA, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto será coordinar y ejecutar la política nacional de pesca y acuicultura.

Como organismo descentralizado, la CONAPESCA contará con autonomía de gestión, lo cual le permitiría proponer y ejecutar su presupuesto. Asimismo, en caso de que se modifique su status administrativo, los bienes con los que cuenta permanecerán bajo su "control".

De la investigación científica y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA)

La ILGPAS incluye un título específico en la definición de la política de investigación científica y tecnológica en materia de pesca y acuicultura, así como el carácter del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA).

En concordancia con los principios que deberán observarse en el desarrollo de las políticas públicas y los ordenamientos jurídicos, uno de los objetivos esenciales de la investigación pesquera y acuícola será:

Orientar las decisiones de las autoridades competentes en materia de pesca y acuicultura, relativas a la conservación, protección, rehabilitación y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas [...]

Además, con el objeto de vincular y fortalecer la investigación, optimizar el uso de los recursos e integrar los resultados de la información generada en las instituciones públicas y privadas, se propone que el INAPESCA promueva y coordine la integración de la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura, con el objeto de vincular y fortalecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico para el manejo y administración de los recursos pesqueros y el desarrollo ordenado de la acuicultura.

En 1971, el Instituto Nacional de Investigaciones Biológico Pesqueras cambió de nombre a Instituto Nacional de la Pesca (INP), dependiente de la Subsecretaría de Pesca. En diciembre de 1994, el INP se integró a la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). En noviembre de 2000 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública y el INP se transformó en organismo desconcentrado de la SAGARPA.

La ILGPAS propone incorporar a la acuicultura como objeto específico de los trabajos de investigación que realice

Se propone que los municipios se hagan cargo de conducir la política municipal de información en materia de pesca y acuicultura



Liliam Jiménez

En 2001 se creó la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) como un organismo desconcentrado de SAGARPA, a través del cual ejerce las atribuciones de fomento y regulación de la actividad pesquera y de acuicultura.

³ En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez fue Subsecretaría de Pesca en la Secretaría de Industria y Comercio, hasta que en 1976 José López Portillo promovería la creación del Departamento de Pesca, como un departamento administrativo autónomo. Durante el mismo sexenio se convirtió en Secretaría.

dicho instituto, por lo que su denominación será distinta: Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA), como organismo descentralizado. Estará encargado de emitir dictámenes y opiniones que serán vinculantes para la autoridad en la toma de decisiones para la administración y manejo de la pesca y la acuicultura.

La Ley de Pesca vigente señala que el Instituto Nacional de la Pesca es la instancia de apoyo del Estado con las funciones de investigación científica y tecnológica, para dar asesoramiento y emitir opinión de carácter técnico-científico —cuando lo solicite la autoridad— para la administración y conservación de los recursos.

La condición de hacer vinculante la opinión del INAPESCA tiene por objeto cancelar la discrecionalidad en la administración de los recursos pesqueros y de la acuicultura que la CONAPESCA ejecuta regularmente. Conlleva el reconocimiento de la investigación científica y tecnológica como herramienta básica en la toma de decisiones de manejo.

Carta Nacional Pesquera y Acuícola

Este instrumento de manejo es el único que actualmente se reconoce para la administración de los recursos pesqueros, sin embargo solamente la refiere el Reglamento de la Ley de Pesca como: la presentación cartográfica y escrita de los indicadores sobre la disponibilidad de los recursos pesqueros y acuícolas.

Con el objeto de reconocer su importancia para la definición de las estrategias de manejo de los recursos pesqueros y acuícolas, se incorpora la Carta Nacional Pesquera en la ILGPAS.

En consonancia con la política de investigación, se propone que: su contenido tendrá carácter informativo para los sectores productivos y será vinculante para la CONAPESCA en la toma de decisiones de la autoridad

pesquera respecto de la adopción e implementación de instrumentos y medidas para el control del esfuerzo pesquero, en la resolución de solicitudes de concesiones y permisos para la realización de actividades pesqueras y en la instrumentación y ejecución de acciones y medidas relacionadas con dichos actos administrativos. Así como en la implementación y ejecución de acciones tendentes a la recuperación de alguna especie o ecosistema.

Asimismo, a diferencia del reglamento vigente, que señala deberá publicarse íntegramente en el *Diario Oficial de la Federación*, la ILGPAS propone se publiquen actualizaciones de las fichas individuales por recurso o pesquería, sin que el total de la Carta pierda su validez.

Acuicultura

En la Iniciativa, la acuicultura tiene un capítulo específico. Esto obedece al impulso e importancia que se le debe brindar para su mejor desarrollo y crecimiento productivo, como actividad sustentable. De esta forma, se define dicha actividad y se establecen disposiciones generales aplicables a cada una de sus modalidades.

En la ILGPAS se propone que la CONAPESCA, aplicando criterios de sustentabilidad, regule el crecimiento ordenado de la acuicultura, atendiendo principalmente a las áreas o zonas con potencial para desarrollar esta actividad, mediante la expedición de permisos por especie o grupos de especies.

Asimismo, se reconoce que la planeación y regulación del ordenamiento acuícola forma parte del sistema nacional de planeación democrática y se proponen instrumentos específicos para la acuicultura:

- I. El Programa Nacional de Acuicultura y la Carta Acuícola Nacional;
- II. Los programas estatales de acuicultura;
- III. Los planes de ordenamiento acuícola.



Liliam Jiménez

El poder legislativo reconoce que es imperativo crear un marco general que permita responder con eficacia a los retos que plantea el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con la participación de los productores en el manejo y conservación de los recursos

Unidades de manejo acuícola

Como componente fundamental para el fomento y la administración de la acuicultura se propone el desarrollo de las Unidades de Manejo Acuícola, que estarán basadas en la evaluación de los recursos naturales disponibles para la acuicultura. Cada unidad de manejo deberá contar con un plan de manejo.

Auditorías técnicas preventivas

Tendrán la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de la normatividad y de los planes de manejo respectivos por parte de los acuicultores.

Comités de Sanidad Acuícola

Atendiendo una demanda creciente de los productores acuícolas, la ILGPAS reconoce a los Comités de Sanidad Acuícola como órganos auxiliares para que el SENASICA lleve a cabo la prevención, diagnóstico y control de enfermedades.

Instrumentos de la política pesquera

Considerando que la mayoría de las pesquerías se encuentran en niveles máximos de rendimiento o incluso de sobreexplotación, la ordenación de la pesca y la incorporación de los productores en la definición de las medidas de manejo son los ejes fundamentales que dictan el rumbo de la ILGPAS.

Asimismo, por primera vez la ley en la materia inserta instrumentos de manejo que incluyen elementos ambientales, sociales y la evaluación sistemática del estado de los recursos sujetos a explotación.

Basados en el principio de concurrencia, se propone que en el desarrollo y aplicación de estos instrumentos participen las entidades federativas y los municipios.

- I. Programas de ordenamiento pesquero: su objeto es regular e indu-

cir el uso de la franja marina sujeta a aprovechamiento pesquero, con el fin de lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, basados en información histórica de niveles de extracción, vocación, usos y potencialidades de desarrollo de actividades.

- II. Plan de manejo pesquero: el conjunto de acciones encaminadas al desarrollo de la actividad pesquera de forma equilibrada, integral y sustentable; basadas en el conocimiento actualizado de los aspectos biológicos, pesqueros, ambientales, económicos, culturales y sociales que se tengan de ella.
- III. Zonas de pesca artesanal: franja marina donde se realicen actividades de pesca, que tendrán como objetivos:
 - a. El ordenamiento de la pesca realizada por las embarcaciones menores;
 - b. El garantizar el uso de artes de pesca altamente selectivas y menos impactantes con el medio ambiente;
 - c. El fomentar la participación de los habitantes locales en las estrategias de manejo pesquero, y
 - d. El reconocimiento de los derechos históricos de los pescadores tradicionales.
- IV. Concesiones y permisos: en el caso de las concesiones, se propone que podrán ser transferidas entre familiares (conyuge, hijos y a quienes tengan derechos sucesorios).

Ambos títulos podrán ser prorrogados si la evaluación realizada por el INAPESCA o las instituciones de la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura resulta positiva en cuanto al manejo de la pesquería y acorde con las condiciones que se establezcan en el reglamento de la Ley y en las normas oficiales que para el caso se publiquen.

El proceso legislativo

El poder legislativo reconoce que es imperativo crear un marco general que permita responder con eficacia a los retos que plantea el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con la participación de los productores en el manejo y conservación de los recursos. Con esta misión, el pleno de la Comisión de Pesca acordó llevar a cabo un amplio proceso de consulta e información con los productores de la pesca y la acuicultura del país, analizar la Iniciativa de Ley y recoger sus propuestas.

Hasta agosto del presente año se han realizado consultas en Baja California, Campeche, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Además reuniones específicas con los representantes encargados de la materia en los gobiernos estatales.

Actualmente se está llevando a cabo un proceso de análisis y revisión con los representantes de la Administración Pública Federal, que están involucrados en la administración de la pesca y la acuicultura, con el objeto de incorporar las observaciones y cambios que el Poder Ejecutivo considera pertinentes. Bajo la misma óptica la Comisión de Pesca se propone lograr el acuerdo con la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del Senado de la República para trabajar en Conferencia Legislativa y con ello garantizar la aprobación de la Ley.

Con la Iniciativa de Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, esta Comisión pretende abonar al gran objetivo que significa garantizar el ordenamiento de la actividad, que permita su permanencia en el largo plazo para el desarrollo económico y social en las regiones de la nación mexicana con la participación de los productores de las tres esferas de gobierno.