Un caso de simulación del federalismo. La Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables

Luis Alfonso Calvillo Unna*

El fin de la hegemonía de un partido político y del presidencialismo en México, generó esperanzas en una posible reforma del Estado en la que el ideal federal de nuestra Constitución se materializara en una ampliación de las competencias de las entidades federativas. En los sectores de la pesca y la acuacultura eran de larga data las demandas por una mayor autonomía estatal. Con este anunciado propósito se adicionó la fracción XXX-L al artículo 73 de la Constitución que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, "en el ámbito de sus respectivas competencias", en materia de pesca y acuacultura. La desafortunada redacción de esta fracción se unió a la ausencia de una voluntad política clara para transferir competencias efectivas a las entidades federativas. El resultado ha sido la expedición en julio de 2007, de una Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables confusa y carente de sustancia en materia de distribución de competencias. Un efecto negativo de esta ley es que propicia injustificadamente el aumento de burocracia en las Entidades Federativas afectando los ya escasos recursos destinados a la pesca y la acuacultura.

The end of political party hegemony and "presidencialismo" in Mexico, generated hopes for a possible state reform in which the federal perfect model of the Constitution materialized in an extension of attributions for federal organizations. Fishing and aquaculture sector have a long list of demands due its greater state autonomy. With this announced intention the 73rd constitutional bill added fraction XXX-L which authorizes Congress to create laws that establish concurrence for federal government, States and municipalities, "in the scope of its respective attributions", in fishing and aquaculture issues. The unfortunate writing of this fraction was united with absence clarity of political will for transferring effective attributions to the states. The result was the expedition of a confusing and lacking of attribution Fishing and Sustainable Aquaculture General Law on July 2007. A negative effect of this law is that give unjustified increase of bureaucracy in the states affecting the already limited resources destined for fishing and aquaculture.

* Abogado especialista en Derecho Pesquero.

En un contexto de discursos sobre cambios en los hábitos políticos y reformas del Estado, que empezaban ya a generar más incredulidad que esperanzas, se publicó en el mes de septiembre de 2004 la reforma constitucional federal que adicionó la fracción XXIX-L al artículo 73, también conocida como la "fracción perdida", por la cual se faculta al Congreso de la Unión 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 acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y…"[1]

No vamos a entretenernos en la discusión doctrinal alrededor de los vocablos utilizados en esta fracción, nuestro objetivo es analizar el propósito anunciado de la reforma, su materialización y si ésta contribuye positivamente a la autonomía de las Entidades Federativas, esto es, si es un medio eficaz para construir un federalismo más auténtico e impulsar el desarrollo de la industria pesquera. Partimos de un presupuesto: el federalismo, no obstante los avances en la vida política derivados del fin de la hegemonía de un partido y del presidencialismo, es todavía una tarea pendiente en nuestra nación.

La trascendencia social y económica de las actividades pesquera y acuícola importa naturalmente a los gobiernos de los estados costeros por lo que algunos de ellos buscan tener mayor injerencia y control en su desenvolvimiento, interés que se incrementa de la mano con el desarrollo y la creciente madurez de su vida política y económica internas, y se justifica en el ideal federal proclamado por nuestra Constitución. A estas circunstancias e ideal parecen responder los motivos de la iniciativa del proyecto de la reforma constitucional que nos ocupa:

Se pretende buscar la responsabilidad compartida entre Federación y Entidades Federativas en el ámbito pesquero.

> Las entidades que forman el pacto federal mexicano, deben ser consideradas capaces de conducir por sí mismas o, de forma corresponsable con la Federación, sus procesos de desarrollo. Creemos firmemente que en los diferentes estados con litoral se ha desarrollado una alta capacidad de investigación institucional pesquera y acuícola... Se pretende buscar la responsabilidad compartida entre Federación y Entidades Federativas en el ámbito pesquero como un legítimo derecho constitucional del pueblo de México.[2]

[1] D.O.F. 27 septiembre 2004.

[2] Exposición de motivos. Iniciativa presentada por la fracción príista en la Cámara de Senadores. 7 de noviembre de 2002.

El dictamen sobre este proyecto aprobado por el Senado de la República "considera como argumento irrefutable para la aprobación de la propuesta: impulsar el federalismo visto como la desconcentración administrativa y transferencia de facultades, recursos y programas a los estados y municipios…" Los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en su dictamen respectivo coinciden "con los argumentos planteados en el dictamen del Senado de la Republica, así como aquellos vertidos en la iniciativa en el sentido de que la tendencia federalista desarrollada en el país en los últimos años, incluye necesariamente la redistribución de competencias entre los niveles de gobierno."[3]

Parecía que por fin se les empezaba a reconocer la mayoría de edad a las Entidades Federativas. Pero, aparece en la escena la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) que celosa y presurosa se encarga de recordarnos que "la participación o concurrencia de los distintos órdenes de gobierno debe ajustarse a la Constitución, circunscribiendo aquello al ámbito de sus respectivas competencias -tal y como se propone en el proyecto original-. En el caso que nos ocupa es claro que el uso y aprovechamiento de los recursos pesqueros que se encuentran en aguas de jurisdicción federal sólo podrá realizarse mediante concesión o permiso del Ejecutivo Federal, motivo por el cual – y dado el énfasis que al respecto hizo el Constituyente- será una actividad que deberá permanecer en el ámbito de este poder federal."[4] Y las aguas de jurisdicción federal son prácticamente todas, excepto aquéllas que no están comprendidas en la exhaustiva relación que hace el Artículo 27 constitucional de las aguas propiedad de la nación.

No hay cifras recientes que nos indiquen qué tanto de la producción pesquera y acuícola nacional procede de aguas bajo jurisdicción federal y qué tanto procede de aguas bajo jurisdicción estatal, pero no nos cabe duda de que la de esta última es insignificante frente a la de aquella.

En consecuencia, *ab initio*, la prometida redistribución ya se avizora como sumamente limitada y hasta contradictoria entre el propósito enunciado y las condiciones de su enunciación. El reclamo histórico de las entidades costeras es en contra del centralismo y el abrumador papel de la Federación en la regulación y desarrollo de estas actividades. No ignoramos que, como lo señala el maestro Elisur Arteaga, estamos ante un federalismo de carácter mayormente administrativo.[5] Tampoco ignoramos que de hecho, se ha dado ocasionalmente una deferencia hacia los estados en el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación. Deferencia que aquí es un acto

[3] Gaceta Parlamentaria, año VII, núm.1476, 15 abril 2004.

[4] Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria año VII, núm.1478, 15 de abril de 2004. Ciertamente se requeriría de una reforma del Artículo 27 constitucional para ampliar el ámbito de competencia de las entidades federativas en materia de pesca y acuacultura relacionando expresamente aquellas áreas en las que las entidades federativas podrán ejercer actividades normativas y de administración , incluyendo el control de permisos y concesiones, sin que por ello se socave el dominio marino de la Federación.

[5] Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Tercera edición. Oxford University Press.Mex 2008. p. 475

gratuito pero que en otros países constituye un principio en la interrelación de ambos poderes. Si bien, en los países con instituciones federales el ejercicio de la soberanía y demás derechos del Estado costero sobre sus aguas marinas interiores, mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva está en manos de los poderes federales o centrales, esto no ha sido obstáculo para que las entidades federativas o similares ejerzan autónomamente competencias normativas y ejecutivas que les permitan planear y regular el aprovechamiento de recursos marinos frente a sus costas de acuerdo a sus propias políticas e intereses.

Podríamos clasificar en dos los esquemas de reparto de competencias en materia de pesca y de acuacultura. Uno de ellos, es de carácter histórico-territorial, como en Estados Unidos, y en él los estados de la Unión ejercen su competencia en áreas marinas de tres y hasta de nueve millas de ancho a lo largo de sus costas. Este sistema se entiende dentro de un pacto histórico de asociación federal original y presenta, precisamente por ello, la desventaja de que la anchura de sus áreas marinas resulta anacrónica ante las nuevas realidades en la administración y explotación de pesquerías, además de la complejidad que el transcurso del tiempo ha introducido en su regulación. El otro sistema atiende desde luego al ámbito espacial, pero se define en función de las actividades y especies que regula. Un ejemplo sería el actual sistema de España en el que el Estado (gobierno central) tiene conferida la competencia exclusiva en la pesca marítima con excepciones expresas en el artículo 148 fracción 11a. de su Constitución que otorga las siguientes competencias a las Comunidades Autonómicas: la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuacultura, y la caza y la pesca fluvial. Este ejercicio autonómico de una competencia no excluye la competencia federal o central para establecer las bases y la coordinación de ese sector económico a nivel del país entero y frente a la Unión Europea. Es de subrayarse que la legislación autonómica ha requerido de una sabia y comprometida actividad interpretativa jurisprudencial para la evolución de esa nación bajo un auténtico sistema autonómico.

Podríamos clasificar en dos los esquemas de reparto de competencias en materia de pesca y de acuacultura.

Teniendo esto en cuenta, vayamos a ver el camino construido por los poderes federales para establecer la "concurrencia" con las Entidades Federativas en materias de pesca y acuacultura. La iniciativa del proyecto de Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables (la ley) se presentó en diciembre de 2004, inmediatamente después a la mencionada reforma del Artículo 73 constitucional. Sin embargo, tuvieron que transcurrir más de dos años para que se expidiera en julio de 2007 la ley en cuestión. Se esperaba entonces que las Entidades Federativas pudieran intervenir no sólo en la ejecución de la normatividad federal sino en la regulación, administración y promoción de aquellas actividades que no comprometieran a su vez un derecho similar de

En Estados Unidos, y en él los estados de la Unión ejercen su competencia en áreas marinas de tres y hasta de nueve millas de ancho a lo largo de sus costas.

otras entidades o a especies que por su naturaleza migratoria o transzonal cayeran bajo la competencia federal o que por alguna otra razón comprensible debieran estar bajo la protección federal.

En el Capítulo I "De la distribución de competencias", del Título Segundo, se encuentra el artículo 6o. que establece que: "La Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de pesca y acuacultura sustentables de conformidad con la distribución de competencias previstas en esta ley y en otros ordenamientos legales". Pese a este enunciado, los cinco artículos que forman este Capítulo únicamente nos hablan de la distribución de competencias entre secretarías del Ejecutivo federal.

Es en el siguiente Capítulo II "De la Coordinación", donde la ley nos aclara las funciones, no competencias, que gozaran las entidades federativas previo acuerdo de coordinación que podrán firmar con la Federación. Analicemos, en el mismo orden, las seis funciones listadas en el artículo 11o. que ejercerán las entidades federativas, aunque previamente no podemos evitar cuestionarnos ¿por qué éstas y no otras? Desde luego, desde el punto de vista de la producción pesquera nacional no son las más relevantes, y su importancia relativa varía de un Estado a otro, lo que ya implica un trato desigual para las entidades federativas.

I. "La administración de los permisos para la realización de pesca deportivo-recreativa." Subrayamos que textualmente se trata de la administración de los permisos

Y que está concluyendo, por lo pronto, con la expedición de múltiples leyes estatales de pesca y acuacultura, acompañadas de sus respectivas secretarías.

no de la pesca deportivo-recreativa. ¿Pero que abarca la administración? El proyecto de reglamento de la ley nos ahorra acudir a la interpretación judicial o a la doctrina, cuando en su artículo 104, párrafo tercero, prevé que:

> La Secretaría (SAGARPA) promoverá la celebración de convenios con entidades federativas, con la participación que en su caso corresponda a sus municipios, así como con personas físicas o morales tales como organizaciones y prestadores de servicio para facilitar la obtención y distribución de los permisos de pesca deportivo-recreativa expedidos por la Secretaría, previo pago de los derechos respectivos de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Derechos.

Así, ya no nos queda claro que el concepto de federación que guía "la razón de ser de esta iniciativa (hoy ley), es precisamente la distribución de competencias de la Federación y de las entidades federativas. El fortalecimiento del federalismo al que se ha aludido con insistencia, cobra vida en este ámbito…"[6] Resulta cuando menos decepcionante que con tan altos propósitos se termine confiriendo a las entidades federativas funciones a las que coloquialmente podríamos llamar de "ventanilla", funciones que también pueden ser emprendidas por simples ciudadanos y que no requieren para ello de reforma constitucional alguna. Es obvio, y resulta inevitable señalar que este resultado difícilmente puede justificar el periplo legislativo que se inició con la reforma constitucional y que está concluyendo, por lo pronto, con la expedición de múltiples leyes estatales de pesca y acuacultura, acompañadas de sus respectivas secretarías.

II. "La administración sustentable de las especies sésiles que se encuentran en los sistemas lagunarios estuarinos y en el mar territorial frente a sus costas, que se determinen previamente en la Carta Nacional Pesquera y en la Carta Nacional Acuícola" (las Cartas). Las especies sésiles son aquéllas que se hallan inmóviles o adheridas al sustrato marino como son los mejillones, ostiones, corales, etc. Y las Cartas son un inventario de los recursos pesqueros y acuícolas susceptibles de explotación, y un diagnóstico y evaluación del estado que guarda su aprovechamiento. Para efectos de la actividad pesquera la Carta es de observancia obligatoria para las autoridades, y en el caso de la acuacultura la Carta solo tiene carácter consultivo.

Parece pertinente preguntarse igualmente hasta dónde llega la administración en este apartado, y si hemos de estar al criterio anterior, entonces también serían pro-

[6] Exposición de motivos de la iniciativa de la LGPAS. Gaceta parlamentaria. 10 de diciembre de 2004.

cedentes iguales observaciones, pero en esta ocasión el reglamento no nos ayuda, ya que carece de disposiciones específicas para el régimen de las especies sésiles. Habrá que esperar a los convenios de coordinación que lleguen a celebrarse entre la Federación y las entidades federativas, pero en todo caso, debemos tener presente que la Federación conserva la facultad exclusiva de otorgar y revocar los permisos y concesiones para esta actividad, así como su marco normativo.

Eludiendo las imprecisiones que presentan en este asunto la ley y el reglamento, encontramos que la elaboración y actualización de las Cartas está a cargo del Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura (INAPESCA) y su aprobación corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Conocer la participación que concede la ley a las Entidades Federativas

Podemos adelantar que el INAPESCA, siendo una institución fundamentalmente científica, no se encuentra especialmente habilitada para la tarea de distribuir entre las Entidades Federativas la administración de las especies sésiles, que es una tarea principalmente política. Aunque nos resulta difícil de imaginar, no podemos descartar a priori que pudieran existir razones estrictamente científicas para definir en una situación determinada si corresponde a la Federación o a una Entidad Federativa la administración de alguna especie sésil, sea cual sea el alcance de la administración.

En este punto, la cuestión a precisar para nuestro propósito es la de conocer la participación que concede la ley a las Entidades Federativas en la formulación de las Cartas porque de ellas depende la determinación de las especies sésiles cuya administración se promete conferir, y es aquí en donde vuelve a venir en nuestra ayuda el proyecto de reglamento de la ley que en sus artículos 55 y 57 manda que en su elaboración el INAPESCA reciba la colaboración de la CONAPESCA, demás unidades administrativas y órganos de la SAGARPA; las recomendaciones de la SEMARNAT; y, las contribuciones de los sectores académico y productivo. Por último, manda que se considere "la información estadística local que en ejercicio de sus atribuciones concurrentes proporcionen las entidades federativas…" Únicamente la información estadística, ninguna otra. Vaya papel. Información que, por otra parte, resulta redundante con la que debe obrar en manos de las autoridades federales.

III. "La administración de la pesca en cuerpos de agua que sirvan de límite a dos Entidades Federativas, o que pasen de una a otra, que comprenderá además las funciones de inspección y vigilancia." El hecho de que los cuerpos de agua a que se refiere este apartado son escasamente importantes en cuanto a volumen de producción actual y futura, no explican que ni la ley ni el reglamento prevean regulación alguna sobre los conflictos que con seguridad surgirán entre las entidades federativas involucradas en la explotación de un mismo cuerpo de agua, por lo que habrá que estar a los convenios de coordinación que celebre cada entidad por aparte con la Federación.

Esta posibilidad cierta de conflictos nos lleva a cuestionarnos la razón de su inclusión en este esquema de concurrencia.

IV. "El ordenamiento territorial y la sanidad de los desarrollos acuícolas." Ante la inconsistencia terminológica de la ley y el proyecto de reglamento que nos parece simplista atribuirla sólo a una falta de técnica legislativa, presumimos que por ordenamiento territorial debemos entender que se refiere a la delimitación del área que abarcan los planes de ordenamiento acuícola a que se refiere el artículo 81.III de la ley. Tenemos que acudir al artículo 150 del proyecto de reglamento de la ley para saber que debe contener un programa de ordenamiento. Son cinco los rubros: I) La delimitación de la zona o región que abarcarán; II) Relación de las unidades acuícolas; III) Las condiciones para el establecimiento de unidades de manejo acuícola; IV) La definición de los componentes biológicos, biotecnológicos, económicos, sociales, ambientales y jurídico-administrativos que intervengan en los espacios correspondientes; y, V) Las acciones y medidas para la administración y desarrollo sustentable de las actividades acuícolas.

El papel que puede desempeñar una Entidad Federativa en el ordenamiento territorial se percibe como muy limitado frente a la Federación.

Sin más facultades, el papel que puede desempeñar una Entidad Federativa en el ordenamiento territorial se percibe como muy limitado frente a la Federación que mantiene el control sobre qué especies, quiénes, cuándo y cómo las pueden aprovechar Pero un artículo anterior (142-II) en el mismo proyecto de reglamento, que repite lo establecido en el último párrafo del artículo 82 de la ley, parece reducir aún más el papel de la entidad federativa al circunscribirlo a las aguas continentales, cuando dispone que la SAGARPA se "coordinará con las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios, para llevar a cabo acciones que propicien el ordenamiento territorial de los desarrollos acuícolas ubicados en aguas continentales, de acuerdo a la distribución de competencias establecidas en la ley."Aun cuando la redacción de este artículo no repara en que algunos, muy pocos, cuerpos de aguas continentales están sujetos exclusivamente a las disposiciones que dicte una entidad federativa como lo reconoce la fracción XV del artículo 13, sería tan limitado el papel de la función que nos cuestionamos si este es el ordenamiento territorial a que se refiere el artículo 11-IV. Habrá que ver en los hechos y en los convenios de coordinación hasta dónde llega esta función. Los Capítulos específicos de la ley, relativos a los programas de ordenamiento pesquero y acuícola omiten mencionar cualquier otra participación de las Entidades Federativas, pero en el artículo 13.IX, que relaciona las facultades de las Entidades Federativas, se les confiere la de "participar en la formulación e implementación de los programas de ordenamiento pesquero y acuícola;…" Ante las dudas, con base en esta última disposición, las entidades federativas

deberían de buscar en los convenios de coordinación el mayor alcance posible en sus facultades, teniendo en cuenta que se embarcarán en la construcción de una burocracia, propiciada por la Ley federal, a la que conviene ocupar en tareas productivas.

En cuanto a la sanidad acuícola, la institución técnica especializada en esta materia es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) que bajo cualquier esquema de federalización que se pueda imaginar conviene que se mantenga bajo control centralizado por la escala de recursos técnicos y humanos especializados que requiere su función, y por su función en el comercio nacional e internacional que exige estándares homogéneos. Además, las labores de certificación sanitaria han venido realizándose en forma complementaria por organismos acreditados, como laboratorios particulares especializados e instituciones educativas. Otros órganos auxiliares que intervienen en estas tareas son los Comités de Sanidad Acuícola, para cuya organización la ley prevé que las Entidades Federativas se coordinen con la SAGARPA. Se trata de una tarea de colaboración más que del ejercicio de una competencia de carácter sustantivo que hubiere justificado una reforma constitucional y el discurso que la acompaña.

V. "La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, o

La ley espera que cada Entidad Federativa diseñe y aplique la política, los instrumentos, los programas, las cartas y fondos para la pesca y acuacultura estatales y municipales.

Estas tareas de carácter objetivo se pueden considerar como de apoyo o de coadyuvancia al ejercicio de competencias federales. Sobre todo en materia de inspección y vigilancia que es una función que viene realizando la Federación de manera insuficiente y que si no va acompañada de la transferencia de los recursos necesarios podría representar una carga para la entidad federativa.

Estas son todas las funciones objeto de la "concurrencia" entre entidades federativas y la Federación. De la redacción del artículo 11 de la ley colegimos que no hay margen de negociación en el sentido de que una entidad federativa pudiera optar por unas u otras de las funciones, salvo lo que quiera decir la ley con la "o" disyuntiva al final del apartado V, pero que en todo caso carece de relevancia.

Otro aspecto de importancia es el carácter optativo de los convenios de coordinación. Es pertinente resaltar que a contrapelo del carácter obligatorio del régimen de concurrencia que pudiera derivarse de la redacción del art.73.XXIX-L Constitucional, la celebración de los convenios de coordinación es optativa. El artículo 11 dispone que la SAGARPA "podrá" celebrarlos a petición de una entidad federativa cuando esta "garantice que cuenta con los recursos humanos capacitados y la estructura institucional específica para atender las funciones que asumiría de acuerdo con los recursos financieros que le serán transferidos para cumplir con las responsabilidades." Y los recursos que le serán transferidos, en los términos del artículo 16 de la ley, son las

> contribuciones que por el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas se generen, así como los que se obtengan por el otorgamiento de concesiones o permisos y por cualquier otro concepto relacionado con esta actividad y cuya administración se efectúe por los gobiernos locales (pesca deportivo-recreativa y especies sésiles), ingresarán a sus haciendas públicas con base en lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal, y deberán aplicarse en los programas relacionados con el sector pesquero y acuícola.

Qué tanto pueden ser estos recursos, no lo sabemos, pero variarán sensiblemente de una entidad a otra lo que dará lugar a un trato desigual de la Federación para con las entidades federativas. Atendiendo literalmente a la ley, resulta que la entidad federativa solo requiere contar con la infraestructura material y personal capacitado que esté "de acuerdo" a los recursos que se le transferirán en los términos que ya mencionamos, independientemente de cualquiera otra consideración o de la realidad misma. También es de advertirse la variabilidad del monto de los recursos al sujetarse estos a los resultados de estas dos actividades con los problemas que esto representa para la formulación de presupuestos.

Por último, teniendo en cuenta que la celebración de los convenios de coordinación son optativos, nos encontramos con la cuestión de la entrada en vigor de la ley que se agrava con la imprecisa redacción del artículo noveno transitorio que establece que:

> En tanto las legislaturas de las Entidades Federativas expidan las leyes prevista en los artículos 13 y 14 de esta Ley, se continuará aplicando en lo conducente la Ley de Pesca…de 1992." Suponemos que la vigencia de la ley estará en suspenso, en lo conducente, solo para aquella entidad federativa que no haya expedido las mencionadas leyes.[7] Así tendremos la vigencia simultánea de dos leyes de pesca que puede prolongarse por tiempo indefinido si una entidad federativa decide no adecuarse al nuevo esquema de "concurrencia,

o, a falta de incentivos reales, no encuentra razones para apresurar las adecuaciones necesarias a su régimen interno.

Si tuviéramos que resaltar algún aspecto positivo de esta ley mencionaríamos que ciertamente le da participación expresa a las entidades federativas en la formulación de planes y programas, aunque esta participación tenga un carácter difuso y, que de hecho ya se venía dando una deferencia con las entidades federativas al tomar en cuenta su opinión. Otro aspecto positivo sería el espíritu participativo- democrático que la anima en la creación de consejos y comités, aunque ralle en los peligros del asambleísmo, como es el caso absurdo de dejar a discreción de la CONAPESCA la posibilidad de recabar la "opinión técnica" de los Consejos Estatales de Pesca y Acuacultura respecto de las solicitudes de aprovechamiento de recursos pesqueros y acuícolas que reciba. Aun resaltando estos aspectos positivos, la ley esta lejos de justificar una reforma constitucional y menos de constituir un nuevo orden jurídico en materia de pesca y acuacultura como deshonestamente lo han venido proclamando las autoridades pesqueras.

La ley espera que cada Entidad Federativa diseñe y aplique la política, los instrumentos, los programas, las cartas y fondos para la pesca y acuacultura estatales y municipales.

Pero este fracaso no es inocuo, la ley en forma prodiga da pie a la erección de un injustificable entramado burocrático en las Entidades Federativas con la consecuente dilapidación de recursos.

Aunque la ley no lo manda, pero se puede suponer que lo implica, es motivo para que las Entidades Federativas formen sus propias Secretarias de Pesca, como ya sucedió en Baja California, que responden más al reparto partidario de prebendas.[8]

[7] Aunque también podría interpretarse que la ley estará en suspenso a lo largo del territorio nacional hasta en tanto todas las entidades federativas no hayan adecuado su legislación interna a la nueva Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables..

[8] Hay algunos estados que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables ya contaban con su propia Secretaría de Pesca, como Campeche y Baja California Sur, que son

Como ya lo mencionamos, también dispone la creación de un Sistema Estatal de Información Pesquera y Acuícola con su respectivo Registro Estatal, lo que resulta completamente redundante con el actual Sistema Federal de Información Pesquera y Acuícola en el que se podría facilitar la concentración y consulta de información por Entidad Federativa.

No obstante la nula transferencia de competencias, la ley espera que cada Entidad Federativa diseñe y aplique la política, los instrumentos, los programas, las cartas y fondos para la pesca y acuacultura estatales y municipales. La pregunta es ineludible: ¿sobre qué especies o actividades específicas y económicamente significativas versarán estas políticas, planes y programas? Aunque sospechamos que esto no es ni será obstáculo para que el ingenio producto de las necesidades apremiantes de empleo y de prebendas conciba abultados lineamientos de política, programas, planes, cartas y anuarios estadísticos estatales y municipales sobre pesca y acuacultura.

Todo este entramado burocrático habrá que multiplicarlo, al menos, por 17, que es el número de entidades federativas costeras. Entonces ya no nos resultará difícil imaginarnos que en las ferias y exposiciones pesqueras y acuícolas de Vigo, Bruselas o Boston, por ejemplo, la presencia de funcionarios públicos eclipse en número a la de los expositores nacionales.

Bibliografía

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional 3a. ed. Oxford University Press. México 2008.

CARBONELL, Miguel. El Federalismo en México: Principios Generales y distribución de Competencias. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. UNAM. 2003.

SERNA DE LA GARZA, José María. El Sistema Federal Mexicano. UNAM. 2008.

útiles, entre otras cosas, para gestionar asuntos y recursos ante la Federación o para realizar proselitismo electoral.