



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" Acatlán "

22
20

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA PESCA
" HISTORIA Y DESARROLLO "

T E S I S

Que para optar el título de:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA.**

P r e s e n t a :
ARMANDO QUINTERO MATEOS

NAUCALPAN, EDO., DE MEXICO 1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

Capítulo I

1. LA REPUBLICA RESTAURADA: LAS PRIMERAS DISPOSICIONES PARA LA EXPLOTACION PESQUERA

- 1.1. El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.....18
- 1.2. Las Reglamentaciones de 1871 y 1874.....19
- 1.3. Los Recursos Pesqueros y la Compañías Colonizadoras..21

Capítulo II

2. EL PORFIRISMO 1876- 1910

- 2.1. El Impacto de las Comunicaciones, Transportes y las Nuevas Tecnologías en los Recursos Naturales....25
- 2.2. Los Privilegios para la Explotación de los Recursos Pesqueros.....28
- 2.3. Las Disposiciones en Materia Pesquera.....33
- 2.4. La Ley sobre el Mar Territorial de las Tres Millas Marinas.....35
- 2.5. Esteban Cházari, Impulsor de la Piscicultura en México.....36
- 2.6. Los Saldos Pesqueros del Porfirismo.....38

Capítulo III

3. PERIODO REVOLUCIONARIO

- 3.1. Francisco I. Madero y la Pesca.....41
- 3.2. La Constitución Política de 1917 y los Recursos Naturales.....42
- 3.3. Los Asuntos Pesqueros en el periodo Constitucional del Presidente Carranza 1917- 1920.....48
- 3.4. Alvaro Obregón 1920- 1924: el primer Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial.....55
- 3.5. Plutarco Elías Calles 1924- 1928: La primera Ley de Pesca.....58

Capítulo IV

4. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN EL PERIODO 1928-1934

- 4.1. Emilio Portes Gil.....66
- 4.2. Pascual Ortiz Rubio.....67
- 4.3. Abelardo L. Rodríguez.....69

Capítulo V

5. LA PESCA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS 1934-1940

- 5.1. El Primer Plan Sexenal y la Actividad Pesquera...74
- 5.2. Las Políticas Pesqueras.....75
- 5.3. El Departamento de Marina Nacional asume la
administración del sector pesquero.....84
- 5.4. La industria pesquera y el general
Abelardo L. Rodríguez85

Capítulo VI

6. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MANUEL AVILA CAMACHO 1940- 1946

- 6.1. El Segundo Plan Sexenal y la Pesca.....88
- 6.2. La Administración Pública Pesquera.....89
- 6.3. La Soberanía de la Plataforma Continental y las
Proclamas del Presidente de los Estados Unidos
de América.....93
- 6.4. Producción y Desarrollo.....97

Capítulo VII

7. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PRESIDENTE MIGUEL ALEMAN 1946-1962

- 7.1. Proyectos, Disposiciones y Políticas de la
Administración Pública Pesquera.....100
- 7.2. La Ley Federal de Pesca de 1950.....107
- 7.3. Producción y Desarrollo.....111

Capítulo VIII

8. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ADOLFO RUIZ CORTINES EN LA ACTIVIDAD PESQUERA 1952-1958

- 8.1. El Programa de Progreso Marítimo.....114
- 8.2. Las Negociaciones Pesqueras con los Estados Unidos de América.....117
- 8.3. Producción y Desarrollo.....119

Capítulo IX

9. LA ACTIVIDAD PESQUERA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE ADOLFO LOPEZ MATEOS 1958-1964

- 9.1. La Administración Pública Pesquera.....123
- 9.2. La Adhesión de México a la Comisión Interamericana del Atún Tropical.....130
- 9.3. Producción y Desarrollo.....131

Capítulo X

10. LA PESCA EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ 1964-1970

- 10.1. La Administración Pública Pesquera.....136
- 10.2. La Soberanía de la 12 Millas Marinas.....139
- 10.3. Producción y Desarrollo.....142

Capítulo XI

11. EL SECTOR PESQUERO EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ 1970-1976

- 11.1. La Zona Económica Exclusiva de las 200 Millas Marinas.....145
- 11.2. La Administración Pública Pesquera.....154
- 11.3. La Ley Federal para el Fomento de la Pesca 1972 ..161
- 11.4. El Panorama Pesquero.....162
- 11.5. Producción y Desarrollo165

Capítulo XII

12. EL SECTOR PESQUERO EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO 1976-1982

- 12.1. Las Tesis Marítimas.....171
- 12.2. La Administración Pública Pesquera.....173
- 12.3. El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero
1977-1982.....181
- 12.4. El Cooperativismo Pesquero.....190
- 12.5. La Transferencia de la Flota Camaronera..192
- 12.6. Los Asuntos Pesqueros Internacionales....202
- 12.7. Producción y Desarrollo.....209

Capítulo XIII

13. LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID EN LA ACTIVIDAD PESQUERA 1982-1988

- 13.1. La Campaña.....212
- 13.2. El Plan Nacional de Desarrollo y la Pesca....213
- 13.3. El Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar
1984-1988.....216
- 13.4. Las Nuevas Políticas del Estado Mexicano....219
- 13.5. El Entorno Internacional.....235
- 13.6. Producción y Desarrollo.....238

CONCLUSIONES GENERALES241

FUENTES DOCUMENTALES, BIBLIOGRAFICAS Y HEMEROGRAFICAS.....249

CARTA A DELIO GRAMSCI

Carísimo Delio,

"....yo creo que te gusta la historia, como me gustaba a mí cuando tenía tu edad, porque se refiere a los hombres vivos, y todo lo que se refiere a los hombres, a cuantos más hombres sea posible, a todos los hombres del mundo en cuanto se unen entre ellos en sociedad y trabajan y luchan y se mejoran a sí mismos, no puede no gustarte más que cualquier otra cosa. ¿ Pero es así ?...."

Antonio

introducción

INTRODUCCION

Para comprender el presente y poder diseñar el futuro de las instituciones de este país, es importante la perspectiva histórica de su desenvolvimiento. Sin ésta herramienta metodológica, que nos ayuda a conocer el porqué de las instituciones y su participación en los objetivos nacionales así como su interacción con los agentes sociales internos y externos, no podremos entender cabalmente los acontecimientos en vísperas del fin de siglo. Para algunos puede ser ocioso ahondar en la historia de las instituciones a pesar de encontrarnos en el contexto que define Gramsci magistralmente: "...la crisis consiste precisamente en que muere lo viejo sin que pueda nacer lo nuevo, y en este interregno ocurren los más diversos fenómenos morbosos..." (Sacristan, comp., 1984:313)

En este esfuerzo por desentrañar el pasado, la presente investigación persigue identificar la participación del Estado mexicano en la actividad pesquera, a través de la organización por la cual los estados instrumentan sus políticas: la administración pública. Abordamos la temática pesquera por distintas razones, en primer lugar porque el haber colaborado en la Secretaría de Pesca nos ha ayudado a tener una visión más realista, objetiva y pragmática de la actividad pesquera en México y en el mundo.

Los recorridos por los litorales y las zonas pesqueras, las conversaciones con los pescadores independientes, cooperativistas, científicos, periodistas, ecologistas, dirigentes políticos,

Armando Quintero Mateos

empresarios y funcionarios, como la interiorización en sus problemas fue de un valor inapreciable por su riqueza en conocimientos y experiencias. El mar y la pesca encierran muchas incógnitas y conocimientos aún no desahogados en los libros por los que es importante la generación de mayores estudios en relación a los recursos naturales renovables con que cuenta el país.

Las experiencias dentro del sector nos condujo a hacernos diversas interrogantes sobre el presente y futuro de la pesca en México, y sobre todo el papel que debe jugar el Estado mexicano en el fomento, la regulación y la administración de los recursos pesqueros en el actual contexto de transformaciones y de crisis del intervencionismo estatal. Al igual que otros recursos naturales renovables, el Estado tiene una gran responsabilidad en la formulación de políticas, ya no como empresario, sino sistematizando la actividad con la participación decidida de los diferentes agentes sociales, lo cual exige imaginación, conocimiento y disciplina del administrador público del fin de milenio.

Otro incentivo que nos motivo a realizar la investigación fue identificar cuáles han sido las tendencias históricas del Estado mexicano en torno a la actividad pesquera a lo largo de los

INTRODUCCION

gobiernos nacionales. Resaltando la visión del Titular de Ejecutivo Federal, los planes y programas, los principales ordenamientos legales, el marco internacional, los procesos tecnológicos, la industria, los empresarios, el cooperativismo, la participación extranjera, la producción y desarrollo y, por supuesto, la evolución de la administración pública pesquera.

Asimismo fue de suma importancia durante la elaboración de la tesis destacar la soberanía de México sobre sus aguas, toda vez que la actividad pesquera está intimamente ligada con aquello que logre el Estado mexicano en el marco internacional, porque no podemos concebir el crecimiento de la industria pesquera, sin la presencia gradual de México sobre sus mares. Tres millas, Nueve millas, Doce millas y las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva marcan cuantitativamente la lucha de la soberanía marítima. Es a partir del establecimiento de la Zona Económica Exclusiva, cuando el Estado mexicano se abocó, sin escatimar recursos, a incrementar la presencia de México sobre su mar patrimonial y a la vez subsanar las dificultades alimenticias que se evidenciaron a partir de la década de los Setenta. De esta forma, el progreso pesquero nacional no se explica sin la intervención activa y decidida del Estado mexicano y la administración pública, cuyas acciones se encaminaron fundamentalmente hacia el ejercicio de la soberanía, y en paralelo, se

instrumentaron políticas de apoyo y protección a las organizaciones sociales como a los empresarios, dando como resultado un desarrollo en el sector pesquero muy diferente a los demás ámbitos económicos del país.

Para lo anterior realizamos una revisión histórica de las principales acciones de gobierno, abarcando el presente estudio de la República Restaurada encabezada por el Presidente Benito Juárez hasta la administración del Presidente Miguel de la Madrid. El primer capítulo versa sobre las primeras reglamentaciones en materia de pesca que formula el gobierno juarista. Las concesiones y privilegios para la explotación de los recursos marinos, el proyecto piscícola de Esteban Chazarí y la dinámica del fin del siglo generada por una revolución en los transportes, comunicaciones y alimentos, caracterizan el periodo del Porfirismo. A partir del periodo Revolucionario efectuamos el análisis de los ordenamientos que el Artículo 27 Constitucional estableció en materia de recursos naturales, que si bien es cierto no contiene la palabra pesca, si hay una clara referencia sobre el uso y explotación de las aguas nacionales. En este sentido, durante el gobierno del Presidente Carranza quedan sin efecto una gran cantidad de los privilegios pesqueros. Los regímenes de Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se abocaron a sistematizar la actividad por medio del Reglamento de Pesca

INTRODUCCION

Marítima y Fluvial y por la primera Ley de Pesca de 1925, respectivamente. Asimismo el régimen callista inicia el proceso de la pesca social al otorgar a los pescadores de Sinaloa y Nayarit las primeras zonas de explotación exclusiva.

Por su parte el lapso 1928-1934 se caracteriza por la continuidad del proyecto callista, expidiéndose la Ley de Pesca de 1932 y su Reglamento en 1933, la primera Ley de Sociedades Cooperativas, y el fomento de las sociedades cooperativas para la explotación de las zonas especiales de pesca.

El gobierno del Presidente Cárdenas se distingue por el estímulo e impulso a las organizaciones sociales a fin de que se incorporen a los procesos productivos, a través de distintas disposiciones del Ejecutivo Federal, destacando la explotación exclusiva de las especies marinas más rentables para las sociedades cooperativas. Respecto a la administración pública ésta organiza a la pesca mediante el Departamento Forestal y de Caza y Pesca y hacia el final del sexenio el Departamento de la Marina Nacional asume las atribuciones en materia pesquera. También la administración cardenista busca regular la pesca de las embarcaciones de matrícula extranjera, que cada vez es mayor su esfuerzo pesquero sobre nuestras aguas, al publicar la Ley de Pesca

Armando Quintero Mateos

en Aguas Territoriales del Océano Pacífico y el Golfo de California, y al ampliar el Mar Territorial sobre las nueve millas marinas.

La administración del Presidente Avila Camacho se desenvuelve a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, lo que trajo diversas consecuencias sobre la actividad pesquera. Por un lado el retiro de nuestras aguas de los pescadores de otros países abrió la oportunidad a los nacionales para incrementar su presencia tanto en la industria como en los mares, al asimilar las nuevas tecnologías, además, se inicia una nueva concepción en el marco internacional respecto a la explotación de los recursos marítimos, por parte del Estado ribereño. A raíz de la incorporación de las nuevas tecnologías en el proceso productivo y ante la necesidad de impulsar la industria pesquera, el sexenio alemanista formula la Ley de Pesca de 1947 y la de 1950, y además apoya a los empresarios de la pesca al otorgarseles mayores oportunidades en las capturas de la especies reservadas.

En el sexenio 1952-1958 México rebasa las 100 mil toneladas, sin embargo las capturas de las embarcaciones extranjeras aún son significativas. Con el Presidente Adolfo Lopez Mateos se aprecia un mayor fomento a la pesca con el Programa Integral para la Promoción de la Industria Pesquera Nacional, la reestructuración

INTRODUCCION

de la administración pública pesquera -con la asunción de la materia pesquera por la Secretaría de Industria y Comercio- y la adhesión de México a la Comisión Interamericana del Atún Tropical. El régimen del Presidente Gustavo Díaz Ordaz amplía la Zona Exclusiva de Pesca de 9 millas a 12 millas marinas.

La administración del Presidente Echeverría Álvarez externa un importante crecimiento de las industrias pesqueras del Estado, se expide la Ley de Fomento Pesquero que abroga a la de 1950 y las sociedades cooperativas reciben créditos y embarcaciones. Pero sobre todo los Setenta se distinguen por las negociaciones entre los países del Norte y Sur, por establecer las 200 Millas Marinas de la Zona Económica Exclusiva de los Estados ribereños.

El régimen lopezportillista 1976-1982 se destaca por ser la etapa del Estado mexicano de mayor impulso a la actividad pesquera, en todos sus ordenes. Se establece el Departamento de Pesca en 1977 y en 1982 la Secretaría de Pesca. Del mismo modo, se efectuaron importantes inversiones en flota e infraestructura, se transfiere la flota camaronera a las sociedades cooperativas, y se realizan grandes esfuerzos en la producción y comercialización de la especies masivas. También México ejerce su soberanía sobre sus mares al abandonar la Comisión Interamericana de Atún Tropical y al detener los barcos atuneros norteamericanos sin los permisos

Armando Quintero Mateos

correspondientes. Por su parte, el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid inicia el proceso por el cual se modifican las prioridades del Estado mexicano, al liquidar, vender o fusionar las empresas pesqueras estatales y, en el mismo sentido, el sector social pesquero es sujeto de este cambio en sus relaciones con el Estado. En el marco internacional México ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se expiden la Ley Federal de Pesca, la Ley Federal de Mar y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Finalmente quisiera hacer un reconocimiento a mi esposa Eugenia, quien a lo largo de esta investigación me ayudo con su comprensión, paciencia y valiosos comentarios. A mi padre, Armando Quintero Martínez y a mi madre, Martha Mateos de Quintero, que sin su apoyo y cariño no hubiera completado mis estudios universitarios. También aquellos amigos y funcionarios, por su comentarios y orientaciones en el campo político-administrativo en especial del administrador público Fernando Solana, y por supuesto, del director de esta tesis el maestro universitario Omar Guerrero.

CAPITULO I

1. LA REPUBLICA RESTAURADA: LAS PRIMERAS DISPOSICIONES PARA LA EXPLOTACION PESQUERA

- 1.1. El Código Civil para el Distrito y Territorios
Federales de 1870.....18**
- 1.2. Las Reglamentaciones de 1871 y 1874....19**
- 1.3. Los Recursos Pesqueros y las Compañías
Colonizadoras.....21**

1. LA REPUBLICA RESTAURADA: LAS PRIMERAS DISPOSICIONES PARA EXPLOTACION PESQUERA EN MEXICO

El inicio del desarrollo pesquero del México contemporáneo se encuentra en las primeras disposiciones gubernamentales para regular los recursos marinos. Es en la época de la República Restaurada (1867-1876), cuando se instrumentan los primeros lineamientos para reglamentar el aprovechamiento de las especies marinas. " Pero fue solo hasta el gobierno del Presidente Benito Juárez cuando se reglamentó cabalmente la producción y protección de las especies icticas, así como la regulación de las diversas pesquerías." (Cházari,1984:15)

1.1. EL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1870

Tenemos en primer término al Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1870, el cual hacía énfasis sobre el derecho de propiedad al clasificar los bienes de uso común y bienes propios; de los primeros estipulaba el Artículo 703 del Código que "Son bienes de uso común aquellos de que pueden aprovecharse todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley o por los reglamentos administrativos..."

La Administración Pública de la Pesca

A los recursos pesqueros los definía la legislación como de "uso común", al indicar el Artículo 847 que "Las pesca y el buceo de perlas son enteramente libres en las aguas públicas de uso común, salvo lo que dispongan los reglamentos administrativos.." En relación a los particulares, aclaraba que el derecho de pesca en aguas particulares pertenecía exclusivamente a los dueños de los predios en que aquéllas corren. (Herrera, 1981 (Serie no.7):10) El Presidente Benito Juárez (1867-1872) expidió el Primer Código Civil, en el cual se contenía de manera expresa y formal los asuntos relativos a la pesca.

1.2. LAS REGLAMENTACIONES DE 1871 Y 1874

El 16 de Marzo de 1871 el Secretario de Relaciones Exteriores, del régimen del Presidente Juárez, Matías Romero expidió un Reglamento, primero en su género, el cual señalaba: "...que era para todos los habitantes de la República libre la pesca en sus aguas territoriales, el buceo de perlas y el aprovechamiento de todos los recursos marítimos. Que los buques nacionales podrían dedicarse al transporte de los productos pesqueros, libres de derechos, excepción hecha de la patente de la embarcación que se obtendría en la aduana marítima respectiva, en el que pagarían el derecho de toneladas, a razón de un peso por tonelada, recibiendo un permiso temporal que no excediera de seis meses. Las patentes de los barcos nacionales y los permisos otorgados a embarcaciones

Armando Quintero Mateos

extranjerías en los términos antes anotados, daban el derecho para establecer en las costas nacionales habitaciones provisionales que sirvieran para resguardar los productos convenientemente, solicitando al efecto la licencia de la autoridad municipal que correspondiera." (Sierra, 1987:12). El decreto en cuestión establecía un procedimiento para marcar vedas y los campos de captura de los que obtuvieran patentes o permisos.

Siendo Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada (1872-76), la Secretaría de Hacienda publicó el 24 de junio de 1874 el Reglamento para el "Buceo de la Concha Perla", cuyo objeto era administrar la zonas perlíferas de la península de Baja California. La regulación incorporaba lo siguiente:

I.- Practicar las diligencias conducentes por los delitos o infracciones que pudieran cometerse en las armadas;

II.- Impedir el contrabando;

III.- Impedir la pesca de la cría;

IV.- Impedir el buceo fuera de la zona permitida;

V.- Impedir que los armadores maltraten a los buzos o abusen de su trabajo (Sierra, 1987:13).

La Administración Pública de la Pesca

A pesar de las regulaciones, diversas firmas extranjeras explotaron inmoderadamente los bancos perlíferos de Baja California, a grado tal de llegar a agotar algunos de ellos. No obstante, el reglamento citado fue un importante antecedente de las disposiciones que fueron conformando las diferentes regulaciones pesqueras.

1.3. LOS RECURSOS PESQUEROS Y LA COMPANIAS COLONIZADORAS

El gobierno mexicano, para conciliar la vastedad del territorio nacional y la escasez de población, promovió la colonización de las grandes extensiones de territorio del Norte de la República a través de colonias militares ó con inmigrantes europeos y norteamericanos. Uno de los atractivos que ofrecía el Noroeste era la gran riqueza pesquera. La concha-perla, el abulón y los cetáceos constituían desde mediados del Siglo XIX los recursos marinos de gran aprecio para su explotación. Se tiene conocimiento que, para esas fechas, chinos procedentes de los Estados Unidos -los cuales trabajaron para las minas y en la construcción de los ferrocarriles del Oeste norteamericano- fueron los precusores de la pesca comercial del abulón, el cual capturaban a lo largo de la costa de Baja California, distribuyendo el producto "seco-salado" en los puertos de San Diego y San Francisco, California., para su exportación a Oriente.

Armando Quintero Mateos

También, el arribo de los mamíferos marinos a las costas de Baja California, fue de gran atractivo para los balleneros rusos, ingleses, japoneses y estadounidenses, quienes ejercieron una explotación indiscriminada de los cetáceos. Por ejemplo, la compañía colonizadora The Lower California informaba a sus posibles clientes de "la benignidad del clima, la feracidad del suelo, el bajo costo de la vida y la abundancia de los recursos pesqueros" de Baja California. La propaganda hacía énfasis en la disponibilidad de recursos marítimos en la zona, como gran atractivo para la explotación de las aguas del Pacífico mexicano. Cabe mencionar que el gobierno mexicano suscribió un contrato para colonizar Baja California en 1864, con la mencionada compañía el cual caducó en julio de 1871, pero que no fue rehabilitado por la República Juarista. (Cosío y F. Calderón, 1989:72)

El investigador Bassols Batalla afirma que "Después del triunfo del pueblo mexicano acaudillado por Juárez y hasta 1882, se otorgaron una serie de concesiones para colonizar la Baja California, Sinaloa y otras comarcas con inmigrantes extranjeros, pero dichos planes afortunadamente no trajeron resultados apreciables porque los colonos mueren o regresan a su patria, sin poder vencer al medio natural..." (Bonfil et. al., 1973:32) Por su parte Omar Guerrero señala que "...la colonización era la piedra angular de la política poblacional y mucho más: el fundamento de la

La Administración Pública de la Pesca

capacidad de sobrevivencia del Estado mexicano como entidad nacional. Esto explica, sin duda, el porqué de la honda inquietud del gobierno sobre el despoblamiento del país en los primeros años de vida de la nueva nación..." (Guerrero, 1989:89)

CAPITULO II

- 2. EL PORFIRISMO 1876-1910**
- 2.1. EL IMPACTO DE LAS COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN LOS RECURSOS NATURALES25**
- 2.2. LOS PRIVILEGIOS PARA LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS.....28**
La Secretaría de Fomento.
- 2.3. LAS DISPOSICIONES EN MATERIA PESQUERA.....33**
El Censo Pesquero de 1883.
La Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos.
- 2.4. LA LEY SOBRE EL MAR TERRITORIAL DE LAS TRES MILLAS MARINAS.....35**
- 2.5. ESTEBAN CHAZARI, IMPULSOR DE LA PISCICULTURA EN MEXICO.....36**
- 2.6. LOS SALDOS PESQUEROS DEL PORFIRISMO.....38**

La Administración Pública de la Pesca

2. EL PORFIRISMO 1876-1910

2.1. EL IMPACTO DE LAS COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LOS RECURSOS NATURALES

El Porfirismo enfrenta dos retos fundamentales para el desarrollo económico de México: comunicar al país a través del ferrocarril, a fin de incrementar sustancialmente el comercio interno y externo, y crear condiciones favorables para la inversión extranjera. "La mejora interna que más agudamente se necesitaba para el desarrollo de un mercado nacional en México, era el sistema de transportes.." (Hansen, 1982:20)

"Durante el Porfirismo las modalidades de desarrollo de nuestro país permitieron que el capital extranjero encontrara un clima apropiado para su rápida expansión. La política económica de esta época buscó dar al país una cohesión entre los sectores y las regiones, comunicándolas y haciendo aparecer un mercado interno importante para estimular una mayor producción diversificada. Al mismo tiempo que surgía este mercado interno, una infraestructura paralela a las comunicaciones se iba formando en beneficio de las actividades industriales, sobre todo aquellas orientadas a la exportación. A este fenómeno contribuyó el acondicionamiento de

varios puertos como Veracruz, Tampico, Mazatlán, Manzanillo y Salina Cruz..." (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985 (V. 6):292)

Desde el año de 1837, cuando se otorgó la primera concesión para construir el Ferrocarril México-Veracruz, hacia finales del primer periodo presidencial de Porfirio Díaz en 1880, solamente se tenían 1 mil 100 kilómetros de vías férreas. En tanto en vísperas del movimiento armado de 1910, la red ferroviaria se había ampliado a 19 mil 207 kilómetros que en comparación con la red de ferrocarriles de los Estados Unidos, esta alcanzaba ese mismo año aproximadamente 300 mil kilómetros de vías férreas. Este progreso de las comunicaciones y transportes fue uno de los principales pasos en la industrialización de los recursos naturales. "Es cierto que determinados tipos de recursos, como la tierra, la madera y el oro superficial, se hallaban a disposición de cualquier pionero, no obstante, su explotación eficaz y en gran escala tuvo que esperar a que el buque de vapor y el ferrocarril proporcionaran las necesarias comunicaciones con los mercados existentes. La explotación de otros recursos más complejos, por su parte, requería una adición cada vez mayor de ciencia y tecnología..." (Adams, 1989:139) Tal como ha sido comentado por otro autor, "Los orígenes del crecimiento mexicano del siglo XX, están profundamente encajados en las últimas décadas del siglo XIX". (Hansen, 1982:19)

La Administración Pública de la Pesca

Es importante resaltar que durante la segunda mitad del Siglo XIX, los países más desarrollados del orbe inician un proceso en la revolución de los alimentos y por lo tanto en la comercialización de éstos, al aplicar la ciencia y la tecnología en el tratamiento y conservación de los productos alimenticios. Desde la Edad Media el hombre europeo ahumaba, secaba y salaba los pescados; del mismo modo, los orientales utilizaban estos métodos. Pero es a principios del presente siglo cuando la industria pesquera evidencia más los efectos de la Revolución Industrial, en primer lugar con la introducción de barcos grandes con mayor eficiencia motriz y de arrastre; otro factor fue el ferrocarril que conectó rápidamente los puertos pesqueros con los mercados urbanos-industriales, y por supuesto la utilización del hielo en el transporte del pescado, que si bien tiene limitación preservativas, ya para fines del siglo XIX en Europa y Estados Unidos se hacía en factorías y existía un abastecimiento abundante.

Por su parte los principios fundamentales para conservar los alimentos en latas no se establecieron firmemente sino hasta el final de la década de 1870. En efecto, el tipo moderno de lata abierta por arriba no se hizo común hasta que no se patentó en los Estados Unidos de América en 1897. Pero fue hasta el siglo XX cuando se resolvieron satisfactoriamente los problemas técnicos

de la congelación, descongelación y enlatado de los alimentos, sin mermar la calidad de los productos pesqueros e incrementar su comercialización de manera sustancial. (T.K. Derry, 1989:1012 y 1024)

Para Bassols Batalla la política de desarrollo implementada por los porfiristas fué trascendental en la evolución económica al incorporar nuevos métodos de utilización de los recursos naturales; sin embargo, puntualiza que se puso en peligro la unidad nacional a través de las concesiones, se exageró el uso irracional de recursos y se dió una cuantiosa salida de ganancias al extranjero. Externaba que "...los inversionistas extranjeros nunca se propusieron unir y desarrollar las diversas regiones de México, sino únicamente facilitar la exportación de materias primas al exterior..." (Bonfil et. al., 1973:33)

2.2. LOS PRIVILEGIOS PARA LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS

Los productos pesqueros, al igual que otros recursos naturales renovables -y no renovables- fueron incrementando gradualmente su presencia en los distintos mercados al unirse los medios de

La Administración Pública de la Pesca

transporte y la energía eléctrica en su industrialización. En este sentido, como lo indica un investigador "... resulta curioso pero en 1885, exportamos camarón..." (Sierra, 1977:24)

Como en otras áreas de la economía del país, el Porfirismo se distinguió por impulsar el crecimiento económico a través de las concesiones, principalmente a extranjeros y a la élite económica y política de este periodo, y el sector pesquero no fue la excepción. La actividad pesquera fincó su desenvolvimiento en los privilegios de explotación de las diversas especies marinas y en los contratos de colonización de los litorales del país. Este tipo de concesiones disfrutaron, en la mayoría de los casos, de una gran liberalidad de regulaciones gubernamentales. Por ejemplo, se otorgaron concesiones a los señores Hipólito Charles, Félix Díaz y Julio Muirón para la explotación de la concha-perla en la península de Baja California.

Asimismo, en diciembre de 1887 la Secretaría de Fomento celebró un contrato con Rafael Reygadas para la explotación de productos marinos en la costa de Baja California. En marzo de 1897 esta entidad revalidó las concesiones de la Compañía Mexicana Colonizadora Industrial para la colonización y establecimiento de industrias en las Islas de Angel de la Guarda, Tiburón y San Esteban, situados en el Golfo de California. Establecía el contrato que la empresa podría hacer la pesca y exportación de ostras,

Armando Quintero Mateos

lobo marino y ballena desde Altata hasta la desembocadura del Río Colorado, "...la empresa se comprometió a fomentar la industrias de secado y salado de mariscos y fabricación de conservas de los mismos..." (Sierra,1977:22)

El 20 de diciembre de 1901 la Secretaría de Fomento prorrogó a la Compañía Perlífera de San José la concesión para la explotación de la concha-perla en el Golfo de California. También a Gastón S. Vives, esta dependencia le arrendó los esteros nacionales denominados "Ostiones" y "Vázquez", ubicados en la costa occidental de la Península de Baja California, en enero de 1902. Con el estadounidense W. H. Killeby la Secretaría de Fomento celebró el 13 de julio de 1905 un contrato para la captura de perla, enterrada en la zona marítima de la costa del Golfo de California en el Distrito Norte de B.C.

Hacia finales del Porfiriismo el Pacífico Norte ya se perfilaba como la columna vertebral de la industria pesquera nacional, merced de la abundancia de sus valiosos recursos, a las inversiones y a la introducción de tecnología; pero, sobre todo, a la configuración de un gran mercado en los Estados Unidos de Norteamérica.

La Administración Pública de la Pesca

Para el usufructo del Golfo de México el 30 de enero de 1907 se celebraron diversos contratos, entre ellos con la Compañía Noruega Mexicana, S.A., representada por Christian Schjetman quienes explotaban la zona comprendida entre la Barra de Tecolutla y Puerto México (Coatzacoalcos), en el Estado de Veracruz. Con la Compañía Pescadora y Empacadora del Golfo de México y del Océano Pacífico, S.A., en abril de 1908 para para la explotación de productos marinos en los Estados de Tamaulipas, Veracruz y Tabasco. En el año de 1908 Harry J. Earle celebró un contrato con la Secretaría de Fomento para la captura de las especies marinas en la área comprendida de la desembocadura de Río Lagartos del Estado de Yucatán y Punta Flor del Territorio de Quintana Roo. (Villalobos y D.Ramírez,1978:35) "...El gobierno porfiriano continuó la campaña para transferir los recursos de manos comunales y públicas a privadas; segundo, el régimen completo esta política con concesiones y, cuando era absolutamente inevitable, subsidios para promover la inversión privada en los proyectos de desarrollo; tercero, el gobierno modernizó los antiguos codigos legales del país a fin de otorgar la protección necesaria para los empresarios tanto nacionales como extranjeros..." (Coatsworth,1990:155)

Armando Quintero Mateos

Como se ha indicado la Secretaría de Fomento era la responsable de la promoción de las diferentes actividades económicas del país, la cual tenía definidas sus atribuciones a partir del decreto del 13 de mayo de 1891, cuya expedición reorganizó a esta institución, destacando las siguientes tareas:

- 1) agricultura;
- 2) terrenos baldíos;
- 3) colonización;
- 4) minería;
- 5) propiedad mercantil e industrial;
- 6) privilegios exclusivos (pesqueros);
- 7) pesas y medidas;
- 8) operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas;
- 9) observatorios;
- 10) cartografía, viajes y exploraciones científicas.

"La administración de la vida económica queda encerrada en un concepto usual en aquellos días: el fomento que comprende el desarrollo de la minería, el comercio y la industria..."
(Guerrero, 1989:71)

La Administración Pública de la Pesca

2.3. LAS DISPOSICIONES EN MATERIA PESQUERA

En noviembre 8 de 1880 se da a conocer el Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual estipulaba en su articulado la prohibición del contrabando, la pesca de crías, el buceo fuera de las zonas permitidas, así como los maltratos a los pescadores. Dichas disposiciones tenían su antecedente en el Reglamento para el Buceo de la Concha Perla de 1874. Adicionalmente, en una medida de perfil de protección ambiental y primera en su género, en abril de 1883 el Gobierno dió instrucciones a sus comandantes militares de los puertos se abstuvieran de utilizar explosivos para las labores pesqueras. (Sierra, 1981:9)

En 1880 el gobierno mexicano estableció un Consulado en San Diego California para regular la actividad pesquera y expedir permisos, toda vez que la sobreexplotación de la concha-perla y del abulón por parte de los pescadores extranjeros principalmente orientales había mermado la disponibilidad de los recursos. Cabe mencionar que al ser expulsados los chinos de la Unión Americana -1882-, las naves dedicadas a la pesca del abulón pasaron a ser propiedad de un sindicato ubicado en Ensenada, lo cual constituyó la primera flota comercial en Baja California.

El legislador Carlos Pacheco envió en 1882 a la Cámara de Senadores un proyecto de ley que incorporaba el apoyo a las comunidades para su desenvolvimiento, y que señalaba que a ninguna población ribereña se le podía impedir el uso gratuito o exento de toda tributación del mar, lago, río para su servicio doméstico. El Poder Legislativo aprobó el citado proyecto en junio de 1888.

A efecto de conocer la situación de los recursos marítimos y de las aguas interiores, la Secretaría de Fomento en julio de 1883, giró una circular a todos los Gobernadores de la República a fin de que efectuaran un censo de las especies de peces y crustáceos en su localidad. Con la información obtenida, a la que se sumó la aportada por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la cual realizó el primer censo de este tipo en 1854, las autoridades formaron un cuadro informativo con mayores datos sobre los recursos pesqueros del país. El diagnóstico concluyó que la pesca era artesanal y de autoconsumo, con una planta industrial muy rústica e incipiente dedicada principalmente a la explotación del carey, abulón, concha perla y camarón. Además ya hacía énfasis en el potencial pesquero de los litorales del país.

Por otro lado, en marzo 26 de 1894, con la expedición de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, y su Reglamento de octubre del mismo año, se especificó la cuota de

La Administración Pública de la Pesca

expedición de los permisos de pesca por medio del Agente de Tierras. El Artículo 52 del reglamento indicaba que cualquier persona podría ejercitar el derecho a la pesca en los ríos, arroyos, lagunas, esteros previo permiso que deberían solicitar al Agente de Tierras respectivo después de haber pagado en la Oficina de Hacienda la cuota correspondiente. Del mismo modo, el Artículo 53o. señalaba que los permisos eran personales e intransferibles, y con una vigencia de un año, y que los interesados estaban obligados a respetar la épocas de veda.

2.4. LA LEY SOBRE EL MAR TERRITORIAL DE LAS TRES MILLAS.

En diciembre de 1902, el gobierno del general Porfirio Díaz dio curso a la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación, la cual disponía que eran bienes del dominio público y uso común el Mar Territorial hasta tres millas marítimas, las playas, la zona marítima terrestre de 20 metros de anchura contigua a las playas o las riberas de los ríos, los puertos, ensenadas, y esteros navegables de esta área. Con esta ley se sujetaba a la reglamentación y disposiciones legales del Ejecutivo Federal, la pesca y el buceo de perlas en la zona del mar territorial, incorporando el control del Estado mexicano sobre un espacio marítimo más allá de las costas, y el cual se definía por medio

de las tres millas marinas cuyo origen se encontraba en la distancia que podría alcanzar, el disparo de un cañon ubicado en cualquier punto de la costa.

2.5. ESTEBAN CHAZARI, IMPULSOR DE LA PISCICULTURA EN MEXICO

Al reorganizarse las funciones de la administración pública en 1891, la Secretaría de Fomento creó la Oficina de Piscicultura que operaba con base en un Reglamento para la propagación de la citada actividad, el cual entró en vigencia el 27 de mayo de 1891. Es importante señalar que el gran fomentador de la piscicultura en México en el periodo del Porfiriato, fue el legislador oaxaqueño Esteban Cházari. En su obra Piscicultura en Agua Dulce, publicada en 1884, expuso las virtudes de un proyecto para fomentar dicha actividad en el país, la cual indudablemente mejoraría el abastecimiento de alimentos sanos y nutritivos a las clases más necesitadas, cuya carestía y escasez de los productos carnicolas ya se reflejaba. Afirmaba Cházari: "...entre los recursos más oportunos para combatir las consecuencias de la escasez y carestía de la carne, debe figurar en primera línea el cultivo de los peces; el puede a nuestro juicio, pronta y completamente restablecer el equilibrio económico..."

(Chazari, 1984:XIII)

La Administración Pública de la Pesca

En su extensa obra el legislador oaxaqueño recogió las experiencias y documentos que habían producido en aquella época los países de Canadá, Estados Unidos, Alemania, Austria, Italia, Inglaterra y Francia, entre otros, los cuales resentían los efectos de una población en constante aumento que exigía una mayor oferta de productos alimenticios. Empero, habían impulsado las labores piscícolas con investigación, difusión, producción y legislaciones protectoras muy exigentes. Por ejemplo, en el año de 1872 la ciudad de Londres consumió la cantidad de 450 mil libras de pescado y 400 mil libras de productos carnicolas, y en Viena se calculaba que en el periodo de 1867-1870 dicha ciudad había consumido 10 millones de libras de pescado. (Cházari, 1984:XX)

Sobre las posibilidades de producción de las zonas lacustres del Valle de México, Cházari afirmaba lo siguiente: "Si admitimos la proporción que Marvand, citado por Arnould, (Nouveux Eléments d' Hygiène, 1881) da a la carne en el consumo relativo de alimentos por las distintas nacionalidades y tomamos para México la cifra asignada a España, como término medio general, tendremos, considerando al Distrito Federal una población de 600,000 habitantes, cuyos sus lagos pueden, en opinión de Borne, alimentar casi 15 veces esa población, ó lo que es lo mismo, que con sus productos tendrían alimentación bastante, sobre nueve millones de personas, asignando a cada una un consumo anual de 13 kgs..." (Cházari, 1984:XXXVII)

2.6. LOS SALDOS PESQUEROS DEL PORFIRISMO.

Durante este periodo la pesca se caracterizó como una actividad marginal y de autoconsumo, la cual no tenía un papel importante en los indicadores económicos. Hubieron disposiciones en la materia, pero que no fueron suficientes para dar forma a un proyecto de desarrollo pesquero, así como a un reglamento o ley específico de pesca. El esfuerzo más importante del gobierno porfirista para fomentar el consumo de productos acuáticos, fue el proyecto de piscícola de Esteban Cházari y el censo de especies acuáticas del país, que ordeno la Secretaria de Fomento. Por su parte las concesiones y privilegios se caracterizaron por la explotación irracional de los recursos y sin ningún control de estos. De hecho los litorales no tenía vigilancia y regulación cabal por parte de las autoridades, que dada la extensión de éstos y la falta de un proyecto en torno a la pesca, el Gobierno mexicano optó por la antes mencionado.

En su Informe al Congreso -septiembre de 1884- el presidente Manuel González informó lo siguiente: " Varios contratos se han celebrado para la explotación de productos naturales en las costas e islas del Pacífico y del seno mexicano, así como para explotar diversas plantas en la península de Baja California. También se han formalizado otros para la colonización de terrenos

La Administración Pública de la Pesca

nacionales y de particulares...." Por su parte, Porfirio Díaz en sus diversos informes al Congreso hace referencia a la piscicultura. Decía en septiembre de 1891: "Los esfuerzos del Gobierno para establecer en el país la interesante industria de la piscicultura, no han sido estériles. Han comenzado a ser distribuidos los alevinos existentes en el vivero nacional...". En otra ocasión señaló que "...al establecimiento nacional de piscicultura se han traído de los Estados Unidos nuevas y variadas especies....siguen remitiéndose peces a los gobiernos de los estados y a muchos particulares...." (Presidencia, 1976:55)

CAPITULO III

3. PERIODO REVOLUCIONARIO

- 3.1. FRANCISCO I. MADERO Y LA PESCA.....41
- 3.2. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917 Y LOS RECURSOS NATURALES.....42
Anotaciones sobre el Artículo 27.
- 3.3. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN EL PERIODO CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE CARRANZA 1917-1920...48
El Gobierno Revolucionario Informa sobre las Políticas Pesqueras del Porfirismo.
La Secretaría de Agricultura y Fomento.
Las Primeras Disposiciones para el Desarrollo de las Comunidades Ribereñas.
- 3.4. ALVARO OBREGON 1920-1924: EL PRIMER REGLAMENTO DE PESCA MARITIMA Y FLUVIAL.....55
- 3.5. PLUTARCO ELIAS CALLES 1924-1928:
LA PRIMERA LEY DE PESCA58
El Presidente Calles Informa sobre la Pesca.
Las Zonas para la Explotación Exclusiva de las Comunidades Ribereñas.
Convenio México-Estados Unidos 1926.

La Administración Pública de la Pesca

3. PERIODO REVOLUCIONARIO

3.1. FRANCISCO I. MADERO Y LA PESCA

A pesar de lo fugaz de su mandato, el presidente de la República Francisco I. Madero (6 de Noviembre de 1911-19 de Febrero de 1913) aseveró en su Informe al Congreso de la Unión de 1912, que "...dada la gran importancia que el ramo tiene para el país, pues siendo vastísimas sus costas, el Gobierno espera obtener de la explotación de la pesca, la base de la alimentación del pueblo, y para inspirarse mejor en la organización precisa de este ramo, se han enviado comisionados al extranjero para que, fundándose en los conocimientos y experiencias de aquellos países que han llegado a mayor perfección y teniendo en cuenta las condiciones pecuniarias del país, redacten los reglamentos que han de llevarse a la práctica.." (Sierra, 1977:52)

Durante su administración se procedió a la revisión de los contratos de explotación pesquera y esta acción rescindió el celebrado con la empresa Mangara Explotation Limited con el objeto de proteger a la concha perla. Cabe subrayar que al declinar la producción de concha-perla se inició con mayor intensidad la explotación del abulón. Es en este periodo cuando el internacionalista Genaro Estrada planteó por primera vez la fórmula

Armando Quintero Mateos

del cooperativismo para la explotación perlífera, durante una disertación en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística en el año de 1916.

3.2. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917 Y LOS RECURSOS NATURALES.

El movimiento armado de 1910 había generado muchas expectativas de reformas sociales entre las distintas facciones revolucionarias. Villistas, zapatistas, obregonistas y carrancistas exigían modificaciones sustanciales del quehacer gubernamental, y sobre todo acciones que subsanaran los problemas sociales, políticos y económicos generados por el Porfiriismo. Cada facción tenía una concepción diferente de como iniciar y realizar los cambios en el espíritu de la Nación.

Para detener a las fuerzas en conflicto y darle una respuesta cabal a las demandas sociales y políticas, Venustiano Carranza expidió un decreto el 14 de septiembre de 1916 para la realización del Congreso Constituyente. La mencionada resolución señalaba: "...se afirma el propósito de cumplir con el programa de reformas sociales y de aquellas que deben asegurar la verdadera aplicación de la Constitución....aquellas reformas que si tocan la organización y funcionamiento de los poderes públicos obligan a plantear de inmediato su inclusion en la Constitución;

La Administración Pública de la Pesca

las primeras parecen ser las reformas sociales, las segundas las del orden político... El Congreso Constituyente, por lo tanto, se realizaría esencialmente, para llevar a cabo las reformas políticas que instituyeran y consolidaran al Estado mexicano..." (Córdova, 1985:219) El Congreso Constituyente inició sesiones el primero de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, y culminaron sus labores legislativas el 5 de febrero de 1917 con una nueva Constitución que definió el desarrollo nacional en este siglo.

El texto original del Artículo 27 Constitucional establecía, en torno a los recursos naturales, lo siguiente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La Nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el frac-

Armando Quintero Mateos

cionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote a ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depositos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal y gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos suscep-

La Administración Pública de la Pesca

tibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que esten ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales y afluentes desde el punto que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de limite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las mismas; y los cauces lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fija la ley.

"Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerara como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

Armando Quintero Mateos

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o minerales combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar, por los mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas..." (Córdova, 1985:486)

La Administración Pública de la Pesca

Tanto Andrés Molina Enriquez como Pastor Rouaix, ideólogos de la Constitución de 1917, justificaron históricamente lo manifestado en el Artículo 27. Molina Enriquez indicaba que "...el derecho de propiedad primordial de lo nacional existía antes en el rey de España: los derechos de dominio en calidad de propiedad privada de los particulares, dentro de los derechos de propiedad de la Nación, constan en los títulos primordiales expedidos a los particulares en la época colonial..." Por su parte, el ingeniero Rouaix afirmaba que "...el Monarca español quedó investido con los derechos de propiedad de las tierras, de las aguas, de los minerales y de los jugos de la tierra y por eso fue el único que estaba autorizado para ceder el usufructo de la riquezas y la propiedad de las tierras a sus vasallos... Así pues, el principio de propiedad radica originaria y primitivamente, en los Reyes de España y posteriormente en la Nación..." (Córdova, 1985:227 y 225)

Al entrar en vigor la Constitución el primero de mayo de 1917, el Artículo 27 fijó los lineamientos para el desenvolvimiento de los recursos naturales renovables y no renovables, al regular las distintas formas de la propiedad territorial. Asimismo marcan los preceptos constitucionales el inicio de una nueva etapa en el desarrollo de la pesca, fundamentalmente en lo referente a la administración de las diferentes pesquerías; y al impulsarse a partir de ese momento las zonas de explotación exclusiva, la

zonas de reserva, las concesiones y casuísticamente la especies reservadas a los pescadores organizados. De hecho el Artículo 27 Constitucional no contuvo estrictamente la palabra pesca dentro de su terminología, pero la actividad estaba implícita en todo a lo que a mar y aguas se refiere. Al igual que los campesinos que exigían restitución o dotación de tierras, los pobladores ribereños fueron beneficiados con la dotación de aguas y/o zonas de explotación exclusiva, y posteriormente con recursos marinos.

3.3. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN EL PERIODO CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE CARRANZA 1917-1920

Al abrir la sesiones extraordinarias el Congreso el 15 de abril de 1917, el presidente Carranza presenta a la nación un documento histórico y de gran importancia, toda vez que representa los nuevos liniamientos de un gobierno incentivado por una revolución. Al mismo tiempo es una severa crítica que descalifica las políticas que llevó a cabo el porfirismo en los diferentes áreas de desarrollo del país.

Sobre el ramo pesquero, inicia una serie de cambios que modifican radicalmente la participación de la sociedad en el aprovechamiento de los recursos pesqueros. En este sentido informo lo siguiente: "Como todos los ramos de la riqueza nacional, el Gobierno Constitucionalista encontro el ramo

La Administración Pública de la Pesca

de la pesca en condiciones de absoluta decadencia, porque el estancamiento de la producción era completo debido a que las pesquerías fueron puestas en manos de unos cuantos favorecidos que las dejaron improductivas, porque los concesionarios o poseedores sin invertir capital ni efectuar ningunos trabajos, se concretaban a exigir de los pescadores en pequeño, el pago de gravosos tributos que acrecían su peculio particular con mengua de los intereses generales y en detrimento de los del Erario. Todo esto hizo que cada día disminuyeran las actividades de explotación a punto tal, que en los últimos años han venido ha ser inapreciables. La Secretaría de Fomento ha hecho un estudio de los contratos de concensión para la pesca, y aquellos que resultaron onerosos para el país, fueron declarados caducos, tomando como fundamento para efectuarlo, las graves faltas de los concesionarios respecto al cumplimiento de sus obligaciones."

Añadía que "...de esta manera ha quedado insubsistentes las concesiones otorgadas a La Pescadora, S.A., que abarcaba casi todos los productos de pesca en las aguas territoriales del Océano Pacífico y Golfo de California., la de La Pesca, S.A., obtenida primitivamente por Víctor Manuel Castillo, sobre productos comestibles en los mismos mares; la de los señores Gastón J. Vives y Antonio Ruffo, para la explotación de cetáceos y carey en el Océano Pacífico y Golfo de California; la de la Compañía Pes-

Armando Quintero Mateos

cadora de Tampico, S.A. que fue adquirida por el ex-general Rómulo Cuellar para explotar productos de pesca comestibles en el estado de Tamaulipas.

"Los resultados de las determinaciones del Gobierno comienzan a palpase. Gran número de particulares y empresas han ocurrido a la Secretaría de Fomento y se les han concedido autorización para pesca y el establecimiento de casas empacadoras, pero siempre bajo la base de que no disfrutaran de ningunos derechos exclusivos y que dentro de cada zona, tendran cabida todos cuantos pescadores e industriales convenga admitir conforme a la ley, para la pesca y la elaboración de los productos. Se han expedido importantes disposiciones de caracter reglamentario y se esta dando especial atención a la vigilancia de la pesca y demás productos marinos no comestibles.

"En el territorio de Baja California en donde esta industria y las ricas pesquerías que allí existen, son de suma importancia, el Gobierno ha redoblado su atención y labora con todo empeño por el progreso de la península en ese sentido. "

Carranza se abocó a la cancelación de las concesiones y contratos celebrados para la explotación pesquera, autorizados por el Gobierno de Porfirio Díaz, y al estudio y evaluación de los citados privilegios. Los nuevos contratos de pesca, realizados

La Administración Pública de la Pesca

por la Secretaría de Agricultura y Fomento, estipulaban que estos eran "sin derecho exclusivo y sin perjuicio de terceros que mejor derecho represente" (Villalobos y D. Ramirez, 1978:69)

En esta época es creada la Secretaria de Agricultura y Fomento, mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida en diciembre de 1917. Dicha entidad desarrolló las labores del sector pesquero a través del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, la cual tenía atribuciones para vigilar y controlar la explotación de las especies acuáticas.

El gobierno del presidente Carranza estableció las primeras oficinas de pesca en el exterior, al habilitar como agentes de la Secretaría de Agricultura y Fomento a los cónsules mexicanos en San Diego y San Pedro, California, y Brownsville, Texas, en los Estados Unidos de América. Informaba el Ejecutivo Federal que "... para evitar que fueran defraudados los intereses nacionales por la falta de vigilancia de nuestros mares en la parte Norte de la Baja California, se autorizó al cónsul mexicano en San Diego, California, para que cobrara los derechos de explotación de pesca y expidiera los permisos como agente de la Secretaría de Fomento. Se han dictado también algunas disposiciones reglamentarias para impedir la destrucción de algunas especies que estaban siendo explotadas de forma inmoderada". (Presidencia, 1976:138 VIII) Por derechos de explotación en el año de 1918 se recaudaron 100 mil

Armando Quintero Mateos

pesos oro, además la administración carrancista impuso vedas de siete meses al año a fin de regular la madre perla y la langosta de Baja California y fundó la Dirección de Estudios Biológicos en el seno de la mencionada Secretaría iniciando así la intervención del Estado en la labores científicas en materia de pesca.

El 14 de junio de 1918 la Secretaría de Agricultura y Fomento dio curso a un acuerdo en materia pesquera, el cual establecía lo siguiente: "las personas que se dedicasen a la pesca de camarón sólo podrían verificarlo previo permiso oficial; el camarón destinado a la exportación quedaría sujeto al pago de los derechos establecidos por explotación y exportación "

(Sierra, 1977:54 y 56)

En ese mismo año se instaló la primera planta procesadora de abulón en San Quintín, Baja California, y posteriormente fue situada a bordo del barco "Calmex". Finalmente trasladada a la Isla de Cedros, Baja California, en el año de 1922. " Podemos manifestar que la industria pesquera bajacaliforniana de principios del siglo XX es la precursora de la pesca mexicana." (Mateos, 1985:14 y 16).

La Administración Pública de la Pesca

Dentro de las nuevas políticas que estimuló la Constitución de 1917, el 27 de febrero de 1919 se expidió un acuerdo cuya finalidad era proteger a los pescadores ribereños reservándoles las aguas de los Estados de Sonora, Nayarit, Michoacán, Sinaloa y Guerrero para su exclusiva explotación. El dictamen en cuestión manifestaba que "... se reconocerá la preferencia para la pesca y explotación de los productos naturales respectivos en favor de la clase proletaria, vecina de la región en que dichas aguas se encuentren, que trate de buscar por esos la subsistencia personal y la de su familia, y no la especulación..." (Sierra, 1977:58)

Esta disposición fue de las primeras en su género y un importante antecedente en el progreso que seguiría la política pesquera nacional al apoyar a las comunidades ribereñas con zonas de reserva y más adelante a los pescadores organizados con el régimen de las especies reservadas, además la cancelación y revocación de los privilegios en materia pesquera que propició el Porfirismo fueron conformando las mencionadas políticas. Son dos los impulsos de las disposiciones constitucionales: el factor social y el económico, que en el caso de los recursos naturales renovables y no renovables, el Estado mexicano jugaría un papel más intervencionista y definitorio en las relaciones socio-económicas entre la sociedad y la explotación de éstos. En efecto, en tales disposiciones se encuentran los antecedentes de

Armando Quintero Mateos

una política pesquera proteccionista que los regímenes pos-revolucionarios ratificaron especialmente en el caso de las cooperativas pesqueras.

Externa Omar Guerrero que la Constitución de 1917 representa el cambio fundamental con la relación a las que le precedieron, porque en ella, junto a los derechos individuales, se han establecido los derechos sociales como expresión tácita y precisa de la Revolución de 1910; añade que "...otro elemento sustancial consiste en el establecimiento del dominio originario de la nación sobre el suelo, el subsuelo y sus productos. Ello permite que la propiedad privada sea definida en términos del interés público, posibilitando que el Estado se legitime plena, clara y terminantemente en la vida económica y civil de la sociedad..."

(Guerrero, 1989:213)

La Administración Pública de la Pesca

3.4. ALVARO OBREGON 1920-1924: EL PRIMER REGLAMENTO DE PESCA MARITIMA Y FLUVIAL

En su primer Informe al Congreso, el general Obregón se refirió a las acciones gubernamentales en el ramo pesquero, puntualizando lo siguiente: "...se celebraron seis contratos para la explotación, en la costa del Pacífico, de productos comestibles de pesca y fundación de empacadoras, para explotar cetáceos, productos fertilizantes y aceites, habiéndose procurado destruir los monopolios en esta clase de concesiones. Añadía: "...las agencias de pesca.... de Estados Unidos del Norte, van a trasladarse a territorio nacional, y se esta en visperas de adquirir los barcos necesarios para la vigilancia de las costas, que evitará la pesca clandestina." (Presidencia, 1976 V.III:155)

Otro punto a analizar, y en el cual los sucesivos gobiernos pos-revolucionarios tendrían que hacer frente con negociaciones a fin de proteger nuestros recursos pesqueros y/o buscar un intercambio equilibrado en el usufructo de las especies marinas, eran las presiones que ejercían los industriales de la pesca estadounidense por explotar las aguas nacionales. A raíz de lo anterior el Ejecutivo Federal organizó en marzo de 1922 la Junta de Aguas Internacionales con miembros de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Agricultura y Fomento, con el objeto de que se efectuaran estudios sobre el

Armando Quintero Mateos

aprovechamiento y la expansión de las regiones abastecidas por aguas internacionales, especialmente en los litorales bajacalifornianos.

La preocupación del gobierno de Obregón era que cada vez más, las embarcaciones estadounidenses se adentraban a las aguas nacionales en busca de los túnidos (atún, albacora, barrilete etc...), cuyo mercado evidenciaba una mayor demanda del producto enlatado, principalmente a partir del fin de la Primera Guerra Mundial. Otro factor de tipo biológico que incidía en el esfuerzo pesquero en el Pacífico mexicano, era que solamente en los meses con temperaturas altas los túnidos recorrían las costas del Oeste de los Estados Unidos; así, para esas fechas la pesca de atún se llevaba a cabo en su mayor parte en aguas mexicanas. (Martín del Campo, 1987:181). En este sentido la tecnología en alimentos y el comercio detonaron la demanda de los productos del mar, siendo aquellos países con más recursos técnicos y humanos quienes ejercieron una mayor presencia en los océanos.

Durante la presidencia del general Alvaro Obregón se expidió el primer Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial de la República Mexicana (D.O.5-1-1924), antecedente de la primera Ley de Pesca. La regulación confería facultades a la Secretaría de Agricultura y Fomento para la autorización de permisos, contratos, vedas, concesiones y aprovechamiento de la pesca practicada por personas

La Administración Pública de la Pesca

o empresas ubicadas en territorio nacional o fuera de este. El citado marco regulatorio "confirmó el sentido social otorgado por el presidente Venustiano Carranza a esta actividad". (Hernández, 1988:12)

Con la creación de la Dirección de Pesquerías, en julio de 1923 se instalaron agencias e inspecciones en Ensenada, La Paz, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Matamoros, Tuxpan, Puerto México, Ciudad del Carmen, Frontera, Progreso, Payo Obispo, Chapala y Pátzcuaro, y se impulsó el crecimiento piscícola con el vivero de Xochimilco.

El General Obregón, originario de Huatabampo, población cercana a Yavaros y el puerto de Guaymas, Sonora impulsó el progreso de su estado con obras de infraestructura hidráulica y portuaria, las cuales beneficiaron tanto a la agricultura comercial como a los puertos, y posteriormente en gran medida al propio sector pesquero. El Cónsul estadounidense en Guaymas se expresaba así ante Obregón: "el notable desarrollo económico de los valles del Yaqui y del Mayo en la última década, pero especialmente en el de los últimos dos años, es atribuible una gran medida a la energía, espíritu empresarial e ideas progresistas del General Obregon, pero también a su prestigio que fué acrecentado ampliamente por su influencia política. Esa influencia hizo posible un apoyo especial del gobierno en medidas como la definción de los embar-

Armando Quintero Mateos

gos anuales por exportación de garbanzo, hasta que no se dispusiera de las utilidades de las ventas, invertir aproximadamente cinco millones de pesos en obras portuarias en Yavaros y mejorar las obras de irrigación en las tierras, en los valles de Yaqui y Mayo.." (Aguilar, 1982:52) El Noroeste de la República se fue conformando como un importante productor agrícola, y en el principal productor de las especies marinas.

3.5. PLUTARCO ELIAS CALLES 1924-1928: LA PRIMERA LEY DE PESCA

A iniciativa de los diputados Gilberto Fabila y Apolonio Guzmán, se presentó el proyecto de Ley de Pesca, en la Cámara de Diputados el 24 de octubre de 1924. Cabe apuntar que el esbozo de Ley fue simplemente una copia del Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial, cuya promulgación se efectuó durante el régimen del presidente Obregón. A pesar de lo expuesto, ambos diputados presentaron el proyecto como una idea novedosa, prescindiendo del origen del borrador de ley. Durante su discusión, el representante de Baja California, el diputado Von Borstel, presentó algunas objeciones proponiendo que la pesca de autoconsumo y en pequeña escala fuera eximida de impuestos, además solicitó la delegación de funciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento a través de sus agentes respectivos.

La Administración Pública de la Pesca

El régimen de general Plutarco Elías Calles promulgó la primera Ley de Pesca el 7 de enero de 1925, la cual tenía 30 artículos y dos transitorios. La legislación concedió facultades a la Secretaría de Agricultura y Fomento con el objeto de regular la explotación de las distintas especies marinas; vedas y zonas de reserva; inspección y vigilancia; normas y permisos, y fines comerciales o industriales de los productos marinos, todo estos puntos constituyeron el marco regulatorio de la actividad pesquera. "Lo que es muy interesante permisos especiales para: ballena, lobo marino, tiburón, huachinango, langosta, camarón, ostión concha perla, abulón...reglamentación de redes y artes de pesca.." (Sierra,1977:61) Asimismo, con el objeto de ir institucionalizando a la pesca, la Secretaría de Agricultura y Fomento estableció la Comisión de Biología Marina y la Comisión Nacional de Irrigación, ambas cumplían funciones investigación y acuicultura.

Posteriormente se promulgó el Reglamento de Pesca Marítima y Fluvial de la República Mexicana de marzo de 1927, cuya expedición abrogó el de 1923. A diferencia del anterior hacía énfasis en:

a) se confirma una zona contigua más allá de los límites del mar territorial (20 km), en la que se ejerce también la soberanía nacional para efectos fiscales;

Armando Quintero Mateos

b) se faculta al Estado para que, además de otorgarlas en concesión a los particulares, establezca sus propias zonas de cultivo;

c) se precisan las condiciones de los contratos- concesión en materia de zonas de reservadas de pesca y zonas reservadas de cultivo;

d) se fija una nueva política en materia de especies de pesca, en la que aumentan los requisitos para la explotación de algunas de ellas.

Cuando el presidente Calles informó al Congreso el primero de septiembre de 1925, hizo referencia a las concesiones y reafirmó el sentido de apoyar a los pescadores ribereños de escasos recursos, definiendo una política pesquera que beneficiara a la Nación. Dijo lo siguiente: "Dado el perjuicio que sufría la Nación en sus recursos de pesca por franquicias que se otorgaban a concesionarios, y atendiendo a que éstos faltaron al cumplimiento de sus obligaciones, se declaró la caducidad de once de éstos contratos. Está en estudio un proyecto de contratos que, a más de defender los intereses de la Nación, redundará en beneficio de los pescadores humildes, protegiendo a la vez la conservación de las especies y nacionalizando la industria

La Administración Pública de la Pesca

pesquera, que hasta hoy con productos de aguas mexicanas sólo se ha establecido en el extranjero. Se estudia además, una reglamentación para el otorgamiento de permisos de pesca, pretendiendo evitar con ella los conflictos que constantemente se presentan entre los pescadores de oficio y elementos explotadores de éstos, como ocurrió últimamente en las pesquerías de Escuinapa, Chametla y Mexcaltitlán, de los estados de Sinaloa y Nayarit..." (Presidencia, 1976:172)

La afirmación del presidente Calles sobre los enfrentamientos entre los pescadores y los explotadores de éstos, refleja el conflicto que con los años ha sido una constante en el sector pesquero, el cual se ahondo más al establecerse las especies reservadas para la sociedades cooperativas.

En su último Informe a la Nación, en septiembre de 1928, se aprecia un esfuerzo por administrar los recursos naturales y de conservación de algunas especies en peligro de extinción. El primer mandatario indicaba que paralelamente a la política de conservación, se había buscado dar preferencia a las necesidades de consumo nacional y al aprovechamiento de los recursos pesqueros por parte de las poblaciones ribereñas y se ha procurado el establecimiento de cooperativas. Del mismo modo, señaló que se buscó el establecimiento de industrias que garantizaran el procesamiento de los productos naturales dentro del

Armando Quintero Mateos

país y la apertura de mercados para dichos productos. "...las mayores actividades en el ramo de Pesca se desarrollan en el litoral Pacífico, y con este motivo se ha reconcentrado allí la vigilancia..." (Presidencia, 1976, V.III:172)

En este contexto, el Presidente Elías Calles remitió un Decreto el 24 de agosto de 1928, en cuya Exposición de motivos se afirmaba lo siguiente: "... es necesario garantizar los medios de vida de las clases proletarias de las costas del Océano Pacífico, en los Estados de Sonora, Sinaloa y Nayarit, cuya ocupación habitual es la pesca en aguas nacionales..... por lo cual se consideran sujetas a explotación común y destinadas al uso exclusivo de las poblaciones ribereñas, de Mexcaltitlán, Tecuala y Acaponeta, Nayarit; y Agua Verde, Chametla y Escuinapa, Sinaloa..." El Artículo 2o. del citado Decreto señalaba que se "reservarán en beneficio de las explotaciones que se realicen en las zonas fijadas... la pesca de camarón y artes fijas, con todos sus obras y demás construcciones anexas hechas por el Gobierno Federal..." Por su parte, el Artículo 3o. mandaba que solamente se les otorgaría la explotación de las zonas a las sociedades cooperativas. (C.N.C.P., 1967:127)

Con la Ley y Reglamento respectivo, el Estado trató de impulsar el progreso del sector pesquero y de las poblaciones ribereñas, al otorgarles en concensión las aguas, especies y zonas para su

La Administración Pública de la Pesca

usufructo, y atenuar los enfrentamientos entre los pescadores de oficio y los explotadores de éstos. Por su parte en el plano de la investigación el gobierno callista forma la Comisión de Golfo y del Pacífico de la Dirección de Estudios Biológicos. (Hernández, 1988:13)

Con motivo del aumento de la actividad pesquera y en paralelo del contrabando y la falta de recaudación fiscal en los litorales de Baja California y California, los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el Convenio para Impedir la Importación Ilegal de Mercancías, Narcóticos y otros Productos, así como para Favorecer el Mejoramiento de la Salud Humana y Proteger la Vida Animal y Vegetal, y para Conservar y Desarrollar los Recursos de la Vida Marina frente alguna de sus Costas. La Convención la integraban las secciones de contrabando, migración de personas, pesquerías y disposiciones generales. Respecto a las pesquerías la convención perseguía facilitar a las autoridades las labores de conservación y fomento de los recursos de la vida marina, impedir el contrabando de toda clase de productos marinos, y el estudiar y hacer recomendaciones sobre los impuestos que causen los pescados y mariscos; siendo las costas del Pacífico de Baja California, México y California, Estados Unidos la materia del convenio. El 10 de abril de 1926 el Ejecutivo Federal promulgó el Decreto del

Armando Quintero Mateos

convenio, negociado por el Embajador de México en Washington, Manuel C. Téllez y por el Embajador estadounidense Frank D. Kellogg, el 23 de diciembre de 1925 en la ciudad de Washington.

En este contexto se estimaba en tres millones de pesos el valor de la producción exportada sin registro en embarcaciones norteamericanas. Para los años de 1927 y 1928 las exportaciones alcanzaron las 10 mil toneladas de productos pesqueros, la cuales significaban casi el 70% de la producción total. Las empresas emparadoras de California que procesaban productos marinos en la península de Baja California, eludían sus responsabilidades fiscales. Ante tal situación el gobierno mexicano dió facilidades para la instalación de las mismas y amplió la vigilancia, y firmó el Convenio antes mencionado para mejorar el comercio de las especies marítimas y evitar así, el contrabando y la evasión de los derechos sobre la explotación de los recursos marinos.

CAPITULO IV

4. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN EL PERIODO 1928-1934.

4.1. EMILIO PORTES GIL.....66

Zonas de Reserva para los Pescadores
Regionales.

4.2. PASCUAL ORTIZ RUBIO.....67

La Ley de Pesca de 1932.

4.3. ABELARDO L. RODRIGUEZ.....69

El Reglamento de Pesca de 1933 y las Zonas
de Reserva.

La Primera Ley de Sociedades Cooperativas.

La Protección de los Cetáceos y la Pesquería
del Camarón.

4. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN EL PERIODO 1928-1934.

4.1. EMILIO PORTES GIL

Durante los quince meses de la presidencia provisional de Emilio Portes Gil (Julio de 1928 - Febrero de 1930), se continuaron con los programas de vigilancia y recaudación fiscal en la Península de Baja California, así como el estímulo a las agrupaciones de pescadores "...la tendencia general en materia de pesca es la de dar permisos exclusivamente a los pescadores previamente organizados en cooperativas...", y estímulo a las industrias que procesen la pesca obtenida en aguas nacionales.

El 13 de febrero de 1930 se promulgaron dos Decretos. Uno se refería a " la zona pesquera que comprende las costas, islas, islotes, cayos y bajos de la península de la Baja California, se declaran como de explotación común, dedicada al uso exclusivo de los pescadores regionales..", y apuntaba que solamente los pescadores regionales nacionales o extranjeros organizados en sociedades cooperativas podían desarrollar la explotación de la zona. El otro decreto asignaba el uso exclusivo la zona pesquera comprendida del paralelo 27 hacia el Norte en el Golfo de California y reservaba a los pescadores regionales la pesca de la totoaba, curbina y cabrilla . Las consideraciones del

La Administración Pública de la Pesca

Ejecutivo Federal fueron las siguientes: "Que es obligación del Gobierno federal prever posibles competencias desventajosas para nuestros pescadores nacionales de parte de empresas extranjeras, señalando aquellas aguas que deben reservarse para usos exclusivos de dichos pescadores, presentando así un frente único a los compradores extranjeros..." (C.N.C.P., 1967:131 y 133)

Una de las características primordiales del Estado revolucionario es su presencia en la vida económica, consolidada en la relaciones de producción y por lo tanto en la producción en sí. La Constitución de 1917 se refiere a un Estado plenamente comprometido en la vida económica, pues, en buena medida, el carácter de su actividad es expropiador. (Guerrero, 1989:231)

4.2. PASCUAL ORTIZ RUBIO

En uso de sus facultades extraordinarias, el Presidente Ortiz Rubio (5-II-1930 - 4-XI-1932) expidió el 26 de Agosto de 1932 la segunda Ley de Pesca. El nuevo marco jurídico fue mas conciso y menos repetitivo que el anterior, con 29 artículos y dos transitorios. El Estado mexicano buscaba dar un nuevo respaldo a las incipientes agrupaciones de los pobladores ribereños. El Artículo 9o. decía: "los pescadores que directamente realizan actos de pesca podrán agruparse para mejorar su condición social y

económica, éstas asociaciones gozaran de la protección del Estado en los términos de las disposiciones relativas.." (Departamento de Pesca, 1981 (Serie no.5):13) La acción gubernamental para impulsar el cooperativismo se basaba principalmente, en las ventajas que había demostrado este tipo de organización laboral en otros países y que significaba un estímulo a las actividades económicas de la clase trabajadora.

El 9 de julio de 1930 el Presidente Ortiz Rubio promulgó un decreto el cual disponía el establecimiento de una oficina de Pesca en el Puerto de Galveston, Texas y otra en la Habana, Cuba. Las oficinas tenían facultades para recaudar derechos e impuestos. " En el ramo de Pesca la inversión de nuevos capitales registrados fue de 288 mil pesos; habiéndose concedido 11 contratos de explotación, un contrato de pesca deportiva y 8 009 permisos, cuyos derechos de explotación produjeron al Erario la cantidad de 356 mil 434 pesos..." (Presidencia, 1976 V.III:210)

La industria pesquera presentó los primeros síntomas de crecimiento en las localidades del Sauzal e Isla de Cedros, Baja California, donde se instalaron dos plantas empacadoras de mariscos y pescado; asimismo, las nuevas tecnologías aportaron métodos de captura del camarón en aguas profundas. Cuando el

La Administración Pública de la Pesca

General Abelardo L. Rodríguez adquirió en 1930 la planta procesadora "Calmex", en la Islas de Cedros, fue el preámbulo de la era moderna pesquera en Baja California.

4.3. ABELARDO L. RODRIGUEZ.

Por diferencias políticas entre el Presidente Pascual Ortiz Rubio y el Jefe Máximo de la Revolución, general Plutarco Elías Calles, el primero es remplazado el 4 de Septiembre de 1932 por otro general originario de Guaymas, Sonora: Abelardo L. Rodríguez, quien fungió como Presidente Sustituto de la República hasta el 30 de Noviembre de 1934. El mandatario definió su política pesquera en estos puntos:

- la nacionalización de la industria.
- la protección al pescador.
- el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros.
- la conservación de la riqueza pública.

De acuerdo a lo anterior, en su Informe al Congreso de septiembre de 1933 el Ejecutivo aseveraba que el desarrollo de la cooperativas pesqueras ayudaban a una mejor distribución de la riqueza, a un aumento en el consumo y un mejoramiento moral y material de la colectividad. Con referencia a la administración

pública, la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Agricultura y Fomento continuaba con las atribuciones para atender los asuntos pesqueros.

El primero de febrero de 1933 se publicó el Reglamento de la Ley de Pesca, que definía las "Zonas Reservadas" y cuyo Artículo 4o. estipulaba lo siguiente: "Zona reservada de pesca es la que se concede a una empresa, individuo o entidad jurídica, para hacer en ella, con carácter exclusivo, la explotación de la riqueza ya existente." Añadía que este derecho se otorgaría con preferencia a las agrupaciones regionales de pescadores organizados conforme a la ley...". El Artículo 5o. indicaba que "Zona de explotación común es aquella que se crea para asegurar la subsistencia de los pescadores regionales organizados conforme a la ley..." Igualmente, el Reglamento pesquero regulaba la captura de langosta, ballena, camarón, concha perla, abulón, ostión, tortuga, lagarto y algas marinas. (Comisión Nacional Consultiva de Pesca, 1967:32)

Paralelamente, el 12 de mayo de 1933 se emitió la primera Ley de Sociedades Cooperativas a fin de incrementar e impulsar la organización cooperativa en los distintos sectores de la economía y darle a estas agrupaciones un marco jurídico. Dentro de este esfuerzo por organizar a los trabajadores del mar, los estados

La Administración Pública de la Pesca

del Noroeste se distinguieron por promover la organización cooperativa. En efecto el general Calles apoyó la formación de éstas en Guaymas y Mazatlán para incrementar la oferta de productos del mar en la ciudad de México. Para entonces se tenían registradas 36 sociedades cooperativas. " Los gobiernos revolucionarios fomentaron a los pescadores mexicanos a que, tomando como modelo de organización el de los pescadores de los países productores pesqueros más importantes del mundo, se organizaran también ellos en sociedades cooperativas.." (Herrera, 1981 (Serie no.7):17)

Junto con una gran número de países México firmó el 24 de septiembre de 1931 en la ciudad de Ginebra, Suiza, la Convención Relativa a la Reglamentación de la Ballena con el objeto de proteger, conservar, y restablecer las poblaciones de la especie "right whales" o ballena de barba al fijar cuotas de captura. La Convención fue publicada en el Diario Oficial el 10 de noviembre de 1933, después de haber ser ratificada por el Senado de la República. Por otro lado, en 1934 se formó una Comisión Intersecretarial encabezada por el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Fernando Torreblanca, quien elaboró un proyecto de Convención Internacional de Pesca entre México y los Estados Unidos, después de haber analizado el proyecto de convención de

Armando Quintero Mateos

Washington. Sin embargo, "no se sabe como continuaron las negociaciones sobre el contraproyecto.." (Rabasa et. al., 1974:112)

Referente a la pesquería del camarón son japoneses y norteamericanos, quienes explotan y comercializan el producto. Por ejemplo, el oriental Shin Shibata recorrió el Pacífico mexicano con una embarcación con capacidad de congelamiento de 150 toneladas, así como los estadounidenses John Rados, Lawrence Berg y Fred E. Llewellyn con un barco de 120 toneladas.

En vista de lo anterior, el gobierno federal estableció un impuesto a la explotación del crustáceo, con excepción de las zonas reservadas. El 30 de junio de 1934 se declaró que la pesca especial del camarón quedaba reservada en lo sucesivo al uso exclusivo de los habitantes de las poblaciones ribereñas de los Estados de Sonora y Sinaloa. Además, hacia finales de esta administración, se expidió un Decreto el cual reguló la industrialización de la sardina y anchoveta y se prohibió que dichas especies fueran convertidas en fertilizantes.

CAPITULO V

- 5. LA PESCA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS 1934-1940**
- 5.1. EL PRIMER PLAN SEXENAL Y LA ACTIVIDAD PESQUERA74**
- 5.2. LAS POLITICAS PESQUERAS75**
El Departamento Forestal y de Caza y Pesca.
La Explotación de las Especies Marinas por las Sociedades Cooperativas.
La Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento 1938.
La Ley de Pesca en Aguas Territoriales del Océano Pacífico y el Golfo de California.
El Usufructo Desigual.
La Soberanía de las Nueve Millas Marinas.
- 5.3. EL DEPARTAMENTO DE LA MARINA NACIONAL ASUME LA ADMINISTRACION DEL SECTOR PESQUERO.....84**
- 5.4. LA INDUSTRIA PESQUERA Y EL GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ.....85**

5. LA PESCA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE LAZARO CÁRDENAS

1934-1940

5.1 EL PRIMER PLAN SEXENAL Y LA ACTIVIDAD PESQUERA.

Al final de la administración del presidente Abelardo L. Rodríguez y en vísperas de la sucesión presidencial, el gobierno de la República y el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario se abocaron a la formulación de un plan de gobierno para el periodo 1934-1940. El general Calles, el hombre fuerte en esta época, había afirmado que "...ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial, programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia..."

El 3 de diciembre de 1933 la Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario aprobó los documentos que constituyeron la plataforma política y gubernativa del Primer Plan Sexenal de Gobierno. Por principio el programa rector externaba que "...el Estado es un agente activo de la gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos..."

La Administración Pública de la Pesca

Las ideas y lineamientos de Plan estaban sustentadas en las disposiciones de la Carta Magna de 1917, que partía de una doctrina intervencionista y reguladora del Estado, en los diferentes ámbitos del desarrollo nacional. En este marco, el Plan contemplaba el impulso de las sociedades cooperativas y las organizaciones de productores nacionales para la exportación en común. Sobre el sector pesquero decía lo siguiente "... se impartirá ayuda a las cooperativas de trabajadores del mar, de obreros de construcciones navales y de pescadores, a fin de nacionalizar el manejo de las líneas de navegación, la explotación de los astilleros y el aprovechamiento de los productos de la pesca..." (S.P.P., 1985 (V. 1):212)

5.2 LAS POLITICAS PESQUERAS

En Diciembre de 1934, cuando arriba al poder el General Lázaro Cárdenas (1934-1940) después de un largo recorrido por el país como candidato presidencial y de haber participado en la Comisión formuladora del primer Plan de Gobierno, el país aún se encontraba bajo los efectos de la Revolución. Obreros y campesinos reclamaban la realización de muchos de los postulados del reciente fenómeno político-social, el cual había dejado como saldo más de un millón de muertos, una economía endeudada y paralizada, y sobre todo una deuda social importante de saldar. Los precep-

tuado en los artículos 30., 27 y 123 de la Constitución estaban aún pendiente. Ellos se referían como la ha mencionado un autor, a " las cargas y compromisos que exigía el pulso social desbordado de la guerra civil" . (Aguilar,1982:266)

En relación a los cambios que exigía el cuerpo social, nos dice Omar Guerrero que el papel revolucionario de una administración pública debe ser buscado no sólo en el momento de la lucha armada, sino también durante su implantación. Puntualiza que toca a la administración pública responder a muchas de las demandas y reivindicaciones que fueron el origen de las revoluciones, llevando a cabo programas de gobierno diseñados con esa finalidad.

En este contexto el general Cárdenas manifestaba que "...en toda la extensión de la patria hay impaciencia por los problemas de carácter económico que afectan a numerosos sectores del país, pero hay también grandes manifestaciones de actividad y colaboración para resolverlos, añadía: " Solo el Estado tiene un interés general, y, por eso solo el tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más de fondo..." (Presidencia, 1976 V.IV:107)

La Administración Pública de la Pesca

Al igual que los trabajadores del campo y de las zonas industriales, el proyecto cardenista consideraba el fortalecimiento de los pescadores organizados y se esforzaba por concretizar lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional, el cual tenía su síntesis en el Plan de Gobierno 1934-40. En este contexto al exponer los motivos de la creación del Departamento Forestal y de Caza y Pesca en enero de 1936 el Primer Mandatario afirmó lo siguiente:

"La pesca interior necesita ser propagada, organizada y reglamentada, para favorecer la alimentación de nuestro pueblo, a base de precios bajos y artículos alimenticios convenientes; pero la pesca de nuestros litorales debe reglamentarse a base de vedas estrictas de una activa vigilancia encomendada de la marina de guerra nacional y con una honestidad absoluta en su manejo"

(Sierra, 1977: 66)

El Artículo 13o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935, definió las facultades del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, las cuales eran la conservación, desenvolvimiento, organización y control de los recursos pesqueros; vedas, organizaciones de pescadores, institutos de investigación, y mandaba la formación de la policía forestal y de caza y pesca. Cabe destacar que Miguel Angel de Quevedo fungió como primer Jefe de este Departamento, de

Armando Quintero Mateos

enero de 1936 al 13 noviembre de 1940. El Gobierno agrupó en esta institución pública, todo lo relacionado a los recursos silvícolas, icticos y cinegéticos.

Dentro del proyecto cardenista de fomentar el bienestar de los trabajadores, los pescadores se les estimuló para que se organizaran en sociedades cooperativas con el objeto que tuvieran un mayor acceso a las nuevas disposiciones en materia pesquera. Así, se les reservó el 9 de septiembre de 1936 la pesca de la langosta, el langostino; el ostión el 13 de enero de 1937; y pulpo y calamar el 8 de septiembre de 1937. El decreto de marzo de 1937 declaró zona exclusiva de los pescadores ribereños bajacalifornianos la captura de abulón. Con referencia a la pesquería del camarón, el 11 de julio de 1940 el Jefe del Ejecutivo Federal reservó a las sociedades cooperativas la explotación del crustáceo en aguas nacionales y canceló los privilegios a los pescadores japoneses. Y finalmente a las sociedades cooperativas se les concedió por Decreto del Ejecutivo Federal de diciembre de 1938 la exención de impuestos. "...la administración de la vida social fue tan intensa como la administración de la vida económica. Nunca las clases trabajadoras, ni antes ni después, recibieron tanto apoyo de la administración pública.." (Guerrero, 1989:533)

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

La Administración Pública de la Pesca

Esta acción marca un punto importante en la historia de la expansión pesquera del país, al concederles a las sociedades cooperativas de producción pesquera la explotación de la especies marinas más rentables. Manifiestan los cooperativistas pesqueros que cuando se establecieron las especies reservadas con la ley de 1938, "...fue un acto revolucionario, el cual aparte de propiciar el poblamiento de las costas del país, su principal finalidad fue crear en las regiones costeras un frente auténtico de nacionalismo, convirtiendo a las organizaciones de pescadores mexicanos en un frente sólido, ante la presencia casi permanente de la embarcaciones extranjeras.." (Línea Cooperativa 113, 1990:16)

En este sentido el gobierno cardenista publicó el 15 de febrero de 1938 la Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento respectivo el 10. de julio del mismo año. El Artículo 10. de la Ley señalaba que: " Son sociedades cooperativas aquellas que reúnan las siguientes condiciones:

- I.- Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores ...;
- II.- Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones de sus miembros;
- III.-Funcionar con número variable de socios nunca inferior de diez;

Armando Quintero Mateos

- IV.- Tener capital variable y duración indefinida;
- V.- Conceder a cada socio un sólo voto;
- VI.- No perseguir fines de lucro;
- VII.- Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva;
- VIII.- Repartir sus rendimientos a prorrata entre los socios en razón del tiempo trabajado por cada uno, si se trata de cooperativas de producción..." (C.N.C.P.,1967:311)

Al concluir la administración del Presidente Lázaro Cárdenas se habían constituido 85 sociedades cooperativas de producción pesquera, así como las Federaciones Pesqueras del Golfo de California, Baja California, Sinaloa, Sonora y Sur de Sinaloa-Nayarit. Es importante observar que el marco jurídico para la regulación de las sociedades cooperativas, dado a conocer en 1938, ha estado vigente hasta nuestro días. Cuando el Estado mexicano se abocó a fomentar el cooperativismo con el propósito de organizar a los trabajadores para que se insertaran en el crecimiento económico, las condiciones del México revolucionario aún estaban vigentes. Era inaplazable la respuesta del Estado mexicano ante los fenómenos que lo acosaban, encontrando en el cooperativismo una salida a la problemática socio-económica, como muchos países lo habían logrado principalmente en el Continente europeo.

La Administración Pública de la Pesca

Con el fin de regular el esfuerzo pesquero de las embarcaciones extranjeras y los productos destinados al mercado exterior, se expidió la Ley de Pesca en Aguas Territoriales Mexicanas del Océano Pacífico y Golfo de California, el 30 de diciembre de 1938. Dicha ley dispuso que, para efectuar la pesca comercial, era necesario tramitar el permiso "Vía a la Pesca, los permisos generales de pesca, los registros de embarcaciones y redes, además reglamentó la pesca deportiva en aguas nacionales para las embarcaciones con matrícula extranjera y del país. Su vigencia se mantuvo paralela a la Ley de Pesca. (DEPESCA, 1981 (Serie no.6):111)

En vista de lo anterior las cuotas de las Tarifas Generales de Pesca se elevaron sustancialmente y aquellas que fueran cubiertas en el extranjero se incrementaron en un 80 %. El Departamento Forestal y de Caza y Pesca calculaba que un 84 % de las capturas en aguas mexicanas e internacionales, se hacían sin que el país obtuviera más que impuestos mermados por el clandestinaje. Cabe apuntar que, a raíz de las modificaciones al Reglamento de la Ley de Pesca, del 7 de noviembre de 1939 se prohibió el uso de plantas empacadoras flotantes y barcos plantas de congelación que no fueran de matrícula nacional y auxiliares de las plantas terrestres.

Armando Quintero Mateos

A pesar de que las tarifas de pesca fueron incrementadas durante en el gobierno cardenista, se tiene conocimiento que el atún procedente de aguas mexicanas en el año de 1940 produjo por diversos conceptos un ingreso a los pescadores extranjeros de 117 millones 196 mil pesos. En cambio, México percibió por impuestos y permisos de captura de lo anterior, 2 millones 801 mil pesos, es decir, sólo el 1.63% del valor alcanzado por el producto.

En una acción por regular y controlar los recursos marítimos así como para ampliar las operaciones de la marina nacional, el 29 de agosto de 1935 la administración del Presidente Cárdenas fijó en 9 millas marinas (16,668) metros el Mar Territorial mediante una reforma al Artículo 17 de la Ley Bienes Inmuebles de la Nación, reclamando por esta acción soberana los gobiernos de Japón y Estados Unidos.

A raíz de la publicación del citado Decreto, la Secretaría de Relaciones Exteriores hizo las siguientes aclaraciones: "Conviene recordar que existen países que reclaman una extensión mayor para su mar territorial. Por consiguiente, al fijar México dicha extensión en nueve millas marinas, lo ha hecho en forma razonable sin que ello signifique exageración alguna. Por otra parte, en ausencia de una norma específica de derecho internacional que fije la extensión en las aguas territoriales el Gobierno de México considera que no solamente ejercita un derecho

La Administración Pública de la Pesca

sino que descarga una obligación al fijar los límites de su propio mar, ya que al hacerlo se inspira en los antecedentes internacionales de carácter contractual que le son propios y satisface, en forma justa y prudente la necesidades del país." (Rabasa et. al., 1974:87)

Es importante observar que la última disposición al respecto fue la que fijó en tres millas el Mar Territorial en el año de 1902, por medio de la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación. Al respecto el diplomático Antonio Carrillo Flores afirmaba que los Estados Unidos se negó por muchos años aceptar nuestra Ley que fijó en nueve millas el Mar Territorial tanto del Golfo de México como del Pacífico. A partir de esa acción los distintos gobiernos posrevolucionarios iniciaron un proceso por el cual la actividad pesquera estaría intimamente ligada con los límites de la aguas nacionales, trazando la actividad pesquera y los límites marítimos sendas paralelas en su desarrollo. Esa franja marina, más que un espacio de soberanía o patrimonio nacional, era entendida como ámbito estratégico de protección y salvaguarda del verdadero territorio nacional.

5.3. EL DEPARTAMENTO DE LA MARINA NACIONAL ASUME LA ADMINISTRACION DEL SECTOR PESQUERO.

A un año de finalizar la administración del presidente Cárdenas, el Ejecutivo Federal expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 30 de noviembre de 1939, la cual abrogó las funciones del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, y atribuyó al Departamento de la Marina Nacional las facultades para fomentar y administrar los asuntos pesqueros. El Artículo 15 de dicho marco regulatorio contemplaba la formación de instituciones de crédito para la expansión de la Marina mercante y el fomento de la pesca; asesoramiento técnico para pescadores y marinos, conservación, desarrollo, organización, protección, vigilancia y control de la fauna y de la flora marítima, fluvial y lacustre; y concesiones y permisos de pesca, vedas e inspección. A diferencia de las facultades del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, hay una mayor precisión y amplitud en torno a las acciones gubernamentales para la administración pesquera. Nos dice Omar Guerrero que si un período ha sido decisivo para la formación de la administración pública mexicana, tanto para la época de la Revolución, como hasta nuestros días, fue el sexenio gubernamental de Lázaro Cárdenas. Añade que "...la administración pública en este período presidencial fue extraordinariamente activa.

La Administración Pública de la Pesca

Cárdenas fue capaz en seis años de gobierno de reformarla cuando fue necesaria, acrecentando o disminuyendo su dimensión cuando la situación lo exigió así..." (Guerrero, 1989:533 y 535)

5.4. LA INDUSTRIA PESQUERA Y EL GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ .

Como gobernador del Territorio de Baja California Norte y Presidente de la República, el general Abelardo L. Rodríguez se fue vinculando a la actividad pesquera como fomentador y socio de distintas empresas. La cancelación de los privilegios japoneses en la pesquería del camarón, la explotación exclusiva de las agrupaciones cooperativistas de las especies más rentables, y un marco jurídico más adecuado para la explotación pesquera por parte de los nacionales, así como las excelentes perspectivas que ofrecía el mercado estadounidense, fueron factores fundamentales para que la nueva clase política en ascenso se vinculara a esta redituable industria. "...Lo que parece haber ocurrido en México a partir de 1940, es que un grupo social en particular, una nueva élite agrícola-industrial, ha sido favorecida constantemente por la política gubernamental..." (Hansen, 1982:134)

Para finales del sexenio cardenista, el general Rodríguez fundó, junto con otros socios, las empresas Productos Marinos de Guaymas, Marine Products de San Diego y la Empresa Pesquera de

Armando Quintero Mateos

Topolobampo, que a lo largo de los años dieron origen a las comercializadoras Ocean Garden Inc., y Exportadores Asociados S.A. En sus notas autobiográficas el general Abelardo L. Rodríguez manifestaba lo siguiente: "...en el año de 1922 promoví entre otras, la organización de una compañía, dedicada a la pesca de la sardina...e instalé en las cercanías de Ensenada (El Sauzal) y en Cabo San Lucas, plantas empacadoras de productos pesqueros...En 1940 tuve la satisfacción de planear y consumir desde Guaymas la reorganización de las pesquerías del camarón en las costas de Sonora, Sinaloa y Baja California, logrando la eliminación de nuestras aguas de barcos y pescadores japoneses, que venían explotando para su exclusivo interés...senté la bases para que nuestra industria camaronera se desarrollara..." (Rodríguez, 1962:368)

Las afirmaciones del general Rodríguez se basaban por la gran presencia en el estado de Baja California de industriales y pescadores japoneses, que si bien introdujeron en la actividad pesquera tecnologías para la captura del abulón y el camarón así como en el procesamiento de dichos productos, de la misma forma realizaron una explotación excesiva de la especies marinas, llegando a agotar la zonas tradicionales para la pesca del abulón.

CAPITULO VI

6. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MANUEL AVILA CAMACHO 1940-1946
- 6.1. EL SEGUNDO PLAN SEXENAL Y LA PESCA.....88
- 6.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA.....89
La Secretaría de Marina.
Los Nuevos Privilegios.
Las Consecuencias de la Segunda Guerra Mundial.
- 6.3. LA SOBERANIA DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL Y LAS PROCLAMAS DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS AMERICA.....93
Origen de las 200 Millas Marinas.
El Proyecto de la Comisión Mixta México-Estados Unidos.
- 6.4. PRODUCCION Y DESARROLLO.....97

CAPITULO VI

6. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MANUEL AVILA CAMACHO 1940-1946

6.1. EL SEGUNDO PLAN SEXENAL Y LA PESCA.....88

6.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA.....89

La Secretaría de Marina.

Los Nuevos Privilegios.

Las Consecuencias de la Segunda
Guerra Mundial.

6.3. LA SOBERANIA DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL Y LAS PROCLAMAS DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS AMERICA.....93

Orígen de las 200 Millas Marinas.

El Proyecto de la Comisión Mixta
México-Estados Unidos.

6.4. PRODUCCION Y DESARROLLO.....97

6. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE

MANUEL AVILA CAMACHO 1940-1946.

6.1. EL SEGUNDO PLAN SEXENAL Y LA PESCA

En la administración del Presidente Manuel Avila Camacho (I-XII-1940/30-XI-1946) se puso en marcha el Segundo Plan de Gobierno elaborado y promovido por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), meses antes del reemplazo presidencial. Sobre los recursos naturales el proyecto de gobierno afirmaba que "...la independencia económica de la Nación, concebida no sólo como el ejercicio real del dominio sobre los recursos naturales y la facultad para organizar el uso de ellos por los mexicanos, sino, además como aspiración a robustecer, en lo económico y en lo político internacional, la nacionalidad mexicana, libre para determinarse y fuerte para hacer respetable su libertad..."

(S.P., 1985 (Tomo 1):274)

Referente a los recursos pesqueros, el Programa de Gobierno hace mención de los objetivos y directrices a seguir para su adecuada enajenación. El documento aseveraba que se procedería a mejorar la vigilancia sobre los recursos, se eliminarían procedimientos agotantes de la pesca, se buscaría por los medios del Derecho Internacional la plena obtención de las aguas internacionales que corresponden a México, asimismo se estudiaría una reforma general

La Administración Pública de la Pesca

para el régimen de concesiones y permisos en la materia, para facilitar el otorgamiento preferente a las sociedades de trabajadores de la pesca y se estimularía el establecimiento de cooperativas.

6.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA

Al protestar el primero de diciembre de 1940 como presidente de la República, el general Avila Camacho indicó que "...la seguridad de nuestras costas requiere una vigilancia constante no sólo por este motivo específico, sino para atención de la enorme riqueza pesquera, cuyos rendimientos son importantes fuentes de ingresos para el Erario y que debe constituir capítulo importante de alimentación del pueblo. El control de dichas explotaciones es a cargo de la Armada Nacional..."

En otra ocasión el Primer Mandatario señaló que "el porvenir de la producción agrícola está en las feraces tierras de las costas. Una marcha hacia el mar aliviará la congestión de nuestra meseta del centro, cuyas extenuadas tierras habrán de consagrarse a cultivos que la política colonial les negó para abandonarlas a la tradición maicera del indígena. pero esta marcha requiere como condiciones previas, el saneamiento, las comunicaciones, el en-

Armando Quintero Mateos

tarquinado y el avenamiento de terrenos pantanosos y para realizar tales obras, el empleo de cuantiosos capitales." (Hernández, 1988:28)

La administración del Presidente Avila Camacho coordinó las actividades pesqueras a través de la Secretaría de Marina, la cual se creó con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 31 de diciembre de 1940. Esta entidad asumió las mismas atribuciones en los asuntos pesqueros, que antaño tenía el Departamento de la Marina Nacional. De esta manera la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas de la Secretaría, turnó diversos acuerdos a fin de administrar la explotación de las especies marinas y de aguas interiores, y apoyó al sector cooperativo. Por ejemplo, en octubre de 1942 se estableció un impuesto que gravó con un peso el kilogramo de abulón, almeja, cabrilla, calamar, camarón, corvina, langosta, langostino, ostión, pulpo, tiburón y totoaba, otorgando a las sociedades cooperativas registradas un subsidio por el valor del impuesto citado. Asimismo, en marzo de 1941 se expidió el Reglamento para el Control Sanitario de Ostras y Almejas y además, se dispuso la veda definitiva y general del manatí o "vaca marina" el 16 de enero de 1945.

Como parte del fomento a las industrias pesqueras de nueva creación y en apoyo a las empresas pesqueras del ex-Presidente Abelardo L. Rodríguez, se eximió a la empresa Pesquera de

La Administración Pública de la Pesca

Topolobampo, S.R.L. del pago de sus impuestos durante 10 años por concepto de refrigeración y congelación de mariscos y empaque de los mismos, así como de las cargas fiscales por la importación de los envases de cartón. (Quesada, 1952:217). Como lo ha declarado un escritor, "...pronto muchos de los políticos y generales revolucionarios entraron a formar parte de la nueva élite agrícola de México. Algunos prosperaron con los contratos para las obras del gobierno e hicieron fortuna en la rama de la construcción y con los proyectos industriales emprendidos por el sector público a partir de 1940. Otros más, que tenían inversiones en pequeñas plantas manufactureras, estaban en condiciones de beneficiarse con los esfuerzos tendientes a lograr la industrialización, que se basaba en utilidades elevadas y bajos impuestos..." (Hansen, 1972:220) Lo anterior fue conformando una industria pesquera nacional alentada fundamentalmente por los hombres de la Revolución, así como por el Estado mexicano interesado en promover un capitalismo industrial.

Durante la gestión del General Manuel Avila Camacho, México se vio involucrado en la Segunda Guerra Mundial al participar con los Aliados y hacer declaratoria formal de guerra a los países del Eje: Alemania, Japón e Italia (D.O. 2-VI-1942), permaneciendo el estado de emergencia nacional hasta diciembre 28 de 1945. La confrontación mundial activó la producción y exportación de bienes nacionales; no obstante, el sector pesquero

disminuyó sus capturas toda vez que las embarcaciones con matrícula extranjera aportaban la mayor parte de las capturas pesqueras. De esta manera el cierre de las empresas japonesas exportadoras de camarón y la requisita de las embarcaciones estadounidenses por parte de su gobierno, y la prohibición de la contratación de pescadores japoneses, italianos y alemanes, declinó el esfuerzo pesquero en nuestras aguas.

Así el fenómeno bélico abrió los espacios para una mayor participación de los sectores nacionales involucrados en la pesca al retirarse de los litorales del Pacífico y el Golfo los pescadores de origen extranjero y ser requisadas por el Gobierno mexicano sus empresas pesqueras. "...Cuando la segunda guerra mundial le proporcionó a México la oportunidad y el incentivo para emprender un programa de industrialización acelerada, el país estaba en las manos de una élite política que...estaba preparada para adoptar la clase de estrategia del desarrollo económico que estaba surgiendo en el México posterior a 1940...." (Hansen,1982:220) Otro investigador nos dice lo siguiente: "...el auge de la guerra consolidó junto con la base manufacturera, a una clase social claramente definida, integrada por los empresarios nacionales y engrosada con frecuencia por políticos con iniciativa privada..." (Bonfil et. al.,1973:124)

La Administración Pública de la Pesca

Efectivamente la coyuntura bélica permitió a los industriales y pescadores mexicanos adentrarse a la tecnología pesquera dominada por los japoneses, principalmente en las pesquerías del camarón -redes arrastreras-, atún -barcos cerqueros- y abulón. Y por otro lado, una variable técnica que trajo consigo la confrontación mundial fue el mejoramiento en el diseño de las embarcaciones y de sus motores, mejorando sustancialmente su capacidad de pesca, autonomía, desplazamiento, conservación, así como su radio acción. Fue el general Abelardo L. Rodríguez, quien se destacó como el político-empresario del sector pesquero.

En febrero de 1944 se constituyó la empresa Refrigeradora del Noroeste, S.A., cuyo objeto principal era la construcción, explotación y equipamiento de plantas y bodegas de refrigeración de pescado y otros productos. Esta empresa privada fue incorporada a Productos Pesqueros Mexicanos en febrero de 1971.

6.3. LA SOBERANÍA DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL Y LAS PROCLAMAS DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

A finales de la Segunda Guerra Mundial y en un contexto de supremacía militar que exigía nuevas estrategias políticas, económicas y militares, para afrontar el esquema de la posguerra. El Presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman,

emitió el 28 de septiembre de 1945 dos proclamas en torno a los Recursos Naturales del Subsuelo y el Lecho Marino de la Plataforma Continental y la Pesca Costera en ciertas Zonas de Alta Mar. Ellas manifestaban lo siguiente: "... consciente de la necesidad mundial de nuevas fuentes de petróleo y otros minerales, se juzga conveniente estimular los esfuerzos encaminados a descubrir y hacer disponibles nuevos suministros de estos recursos....tales recursos se encuentran bajo muchas partes de la plataforma continental....en opinión del Gobierno de los Estados Unidos, el ejercicio de la jurisdicción sobre los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental por la nación contigua es justo y razonable....los Estados Unidos considera dichos recursos como de su propiedad sujetos a su jurisdicción y control..." (Rabasa et. al.,1974:301)

En relación a las pesquerías el gobierno que encabezaba el Presidente Truman consideraba adecuado establecer zonas de conservación sujetas al control y reglamento de los Estados Unidos, en aquellas zonas de ultramar contiguas a las costas de los Estados Unidos en que las actividades pesqueras se han desarrollado y mantenido, formalizando acuerdos con nacionales de otros Estados para su explotación. Estos conceptos modificaron y tuvieron un fuerte impacto en la comunidad internacional así como en el Derecho Marítimo; de hecho lo que buscaba el gobierno es-

La Administración Pública de la Pesca

tadunidense era asegurar el abastecimiento y usufructo del petróleo y otros minerales, más que la administración de los recursos pesqueros.

En paralelo, el 29 de octubre de 1945 el presidente Avila Camacho reclamó para la nación, la propiedad y el aprovechamiento de las aguas y de los fondos submarinos correspondientes a la plataforma continental. Exigia para la nación "...el patrimonio nacional de los recursos naturales contenidos en los relieves submarinos inmediatos a la tierra firme en amplias zonas de las cuales se afirma que existen combustibles minerales, líquidos y gaseosos..." La declaración del mandatario mexicano se sumó a la de varios países latinoamericanos, quienes al conocer las proclamas del Presidente Truman hicieron lo mismo. Por ejemplo el 23 de junio de 1947, el presidente de Chile Gabriel González Videla usa por primera vez la tesis de las doscientas millas náuticas, al afirmar que la soberanía nacional se extiende sobre una zona marítima cuyo límite exterior se encuentra a 200 millas marinas de distancia desde la costa. Por su parte la nación peruana dispone en agosto de 1947 a través del Decreto Supremo, que la soberanía y jurisdicción de sus aguas se extiende a doscientas millas marinas, siendo este decreto el primer instrumento legal de un país latinoamericano. (García Moreno comp., 1982:121) Es importante observar que la posición chilena y peruana en torno a la tesis de las 200 Millas Marinas, fue construyendo un con-

senso entre diferentes países latinoamericanos y del caribe, que en vista de allegarse divisas, alimentos y de una industria pesquera, lucharon porque se les reconocieran el derecho soberano por explotar sus litorales. Así desde la declaración del Presidente chileno González Videla en el año de 1947, pasaron casi treinta años para que se les reconociera su soberanía marítima después de una intensa lucha diplomática y comercial.

Fue hasta el último año de la administración de Avila Camacho, cuando el Congreso de la Unión aprobó las modificaciones a los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política del país, que incorporaban al territorio nacional la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayo y arrecifes; la islas Guadalupe y Revillagigedo, y las aguas y mares territoriales en la extensión y términos que fijara el Derecho Internacional.

También dentro del contexto internacional y a raíz de las investigaciones realizadas por el ciudadano norteamericano Milton J Lindner en aguas nacionales durante los años de 1940-41, México y Estados Unidos llegaron al acuerdo de formar la Comisión Mixta Pesquera con el fin de elaborar un programa para la administración, reglamentación y dirección científica de la pesquería del camarón y otras especies, que serviría para aumentar el abastecimiento de alimento y la eficiencia en las

La Administración Pública de la Pesca

operaciones de pesca. Y además, se instaló en el país la primera estación biológica en el Pacífico y un laboratorio para el estudio del camarón.

6.4. PRODUCCION Y DESARROLLO

El incremento de la capacidad pesquera fue importante, con 12 barcos de 50 a 100 toneladas; 267 embarcaciones de 10 a 50 tn.; 395 botes de 3 a 10 tn.; y 1527 embarcaciones menores. Este esfuerzo pesquero amplió la capacidad de desplazamiento de 7,881 toneladas a 21,186 tn. Asimismo, las inversiones en infraestructura pesquera en dicho sexenio alcanzaron los 54 millones de pesos, rehabilitándose y construyéndose nuevos puertos. Para 1945 había 113 sociedades cooperativas de producción pesquera registradas con 7,278 socios.

Para 1941 los volúmenes de captura registrados de los pescadores mexicanos ascendían a 26 mil toneladas, para finales de 1946 la producción se había incrementado a 55 mil toneladas. En relación a las naves con matrícula extranjera, su volumen de captura registrado en el lapso 1941-1946 era de 230 mil toneladas, que significaba el 50% de la producción total. Por supuesto sin

Armando Quintero Mateos

contar aquellas capturas no registradas por las autoridades, que para algunos investigadores podría ser más de 25 % de la producción total.

Es importante señalar que el 5 de junio de 1941 el Diario Oficial dió a conocer la creación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, el cual en los años posteriores juega un papel fundamental en el estímulo de la industria pesquera, así como en el auxilio crediticio a las sociedades cooperativas de producción pesquera.

La Administración Pública de la Pesca

CAPITULO VII

7. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE MIGUEL ALEMAN 1946-1952

7.1. PROYECTOS, DISPOSICIONES Y POLITICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA.....100

Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas.
La Ley Federal de Pesca de 1947.
La Producción Pesquera de las Embarcaciones Extranjeras.
Formación de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).
Reglamentación para la Caza de la Ballena.

7.2. LA LEY FEDERAL DE PESCA DE 1950.....107

Origen de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca.
Las Especies Reservadas y la Explotación de Terceros.
Ley del Impuesto sobre la Explotación Pesquera.

7.3. PRODUCCION Y DESARROLLO.....111

7. LOS ASUNTOS PESQUEROS EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE

MIGUEL ALEMÁN 1946-1952

7.1. PROYECTOS, DISPOSICIONES Y POLITICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA

Desde su campaña como candidato a la Presidencia de la República, Miguel Alemán externó en su programa de gobierno "que en materia de pesca era necesario estimular esa industria, organizando y educando al pescador, instalando frigoríficos en los puertos y estableciendo plantas empacadoras." (Sierra, 1977:71)

El Presidente Miguel Alemán publicó el 21 de diciembre de 1946 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que derogó la ley de diciembre de 1939. Referente a las atribuciones en materia pesquera el Reglamento de la mencionada ley facultaba a la Secretaría de Marina para que administrara los recursos marinos al conservar la flora y la fauna marítimas, otorgara concesiones de pesca y permisos, estableciera vedas, así como estimulara la organización de instituciones de crédito para el desarrollo de la marina mercante y el incremento de la pesca. Por otra parte, conviene resaltar que la Ley antes mencionada otorgó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos atribuciones en materia pesquera al crearse en su seno la Dirección de Lagunas Litorales. Lo expuesto iría institucionalizando al sector pesquero en las diferentes

La Administración Pública de la Pesca

áreas de la administración pública, que sin embargo se caracterizaba por una dispersión de esfuerzos y responsabilidades pues fue hasta el sexenio 1976-1982 cuando comenzó un proceso de integración sectorial.

La Dirección General de Pesca de la Secretaría de Marina Nacional elaboró el Proyecto de Inversiones del Sector Pesca, el documento señalaba que la explotación de la riqueza pesquera en aguas jurisdiccionales mexicanas podía tener repercusiones muy positivas para la economía del país por el mejoramiento de la dieta de sus habitantes y por el incremento de la exportación de los recursos naturales. La acción gubernativa se proponía la protección de las especies a raíz del esfuerzo excesivo de pesca que realizaban embarcaciones nacionales y/o extranjeras; capacitar personal para mejorar su productividad, así como la realización de investigaciones. Para lo anterior se presupuestaron 12 millones 160 mil pesos y se planeó la adquisición de 4 embarcaciones guarda-pesca, la instalación de dos escuelas de capacitación en Veracruz y Guaymas, el emplazamiento de una estación limnológica en Patzcuaro, Michoacán y una estación piscícola en el Zarco, Estado de México, para la reproducción de truchas. Se estimaba que con estas inversiones se incrementarían las exportaciones en un 25% hacia finales del régimen, que representarían 100 millones de pesos.

Como Jefe del Ejecutivo Federal, Miguel Alemán promulgó una nueva Ley Federal de Pesca en diciembre de 1947 que abrogó las leyes de 1932 y 1938. La Exposición de Motivos del proyecto de Ley de 1947 argumentaba que a raíz de los nuevos sistemas de trabajo, conservación, industrialización y transporte de los productos pesqueros y la incorporación de nuevas especies en la explotación, se habían propiciado actividades comerciales y de transformación pesquera no contempladas en los ordenamientos vigentes.

En este sentido, el nuevo instrumento jurídico buscó regular el esfuerzo pesquero de las embarcaciones de matriculas extranjeras en el Mar Territorial, al fijar la vigencia de los despachos "Via a la Pesca", los cuales se determinaban por el tonelaje neto de arqueo de las naves extranjeras, por ejemplo, hasta tres toneladas de capacidad 10 días de permiso y de 200 toneladas en adelante 90 días. Del mismo modo prohibió el uso de explosivos, el vertimiento de sustancias tóxicas a las aguas y las redes de arrastre, y fijó el volumen de capturas para el consumo humano directo y el abasto a la industria. Fue de este modo que las autoridades del ramo pesquero, al enfrentarse a la incorporación de nuevas tecnologías en la captura, procesamiento, comercialización y al incremento sustancial de embarcaciones de altura en los litorales mexicanos, instrumentaron la Ley de Pesca de 1947.

La Administración Pública de la Pesca

El crecimiento de los pescadores organizados en sociedades cooperativas a lo largo de los litorales del Golfo de México y el Pacífico, se había conformado por medio de una tendencia legal de los regímenes pos-revolucionarios con diferentes Acuerdos y Decretos del gobierno federal. Sin embargo, fue hasta la Ley de Pesca de 1947 cuando se definió, en el Capítulo IV de la misma, la pesca de explotación realizada por las cooperativas. " Las sociedades cooperativas, en cuanto sujetos de Derecho Pesquero, no fueron legitimadas -por decirlo así- sino hasta el momento en que fueron incorporadas a la nueva ley " (Herrera, 1981 (Serie no. 7): 27).

Además la Secretaría de Marina fijaba a las sociedades cooperativas las zonas de explotación de las pesquerías, las cantidades para la industria y el consumo, las embarcaciones, equipos de pesca, plantas de conservación, así como los Contratos-Concesión. El Artículo 31 de la Ley decía: " para efectuar la pesca de explotación de la especie abulón, camarón, calamar, langosta, lisa, ostión, pulpo, róbalo y totoaba, se requirirá contrato-concesión, el que se otorgará exclusivamente a las Sociedades Cooperativas de Pescadores debidamente autorizadas y registradas..." (Herrera, 1981 (Serie no. 7): 47).

Armando Quintero Mateos

Al final de la década de los años cuarenta los pescadores mexicanos desarrollaban las labores pesqueras en las aguas interiores, en las lagunas litorales y en una franja estrecha de las costas, teniendo los pescadores nacionales una participación muy reducida en la plataforma continental desaprovechando a las especies migratorias como el atún, barrilete, bonito, jurel, etc. Sin embargo, las especies marinas de la plataforma continental eran explotadas por naves extranjeras, principalmente norteamericanas, cuyas capturas ascendían para esas fechas a 78 mil 619 toneladas y habiendo pagado derecho de "Via a la pesca" 1 mil 182 embarcaciones estadounidenses, con una capacidad de casi 40 mil toneladas, lo que representaba casi el doble de la capacidad de la flota pesquera mexicana.

La captura realizada en 1949 por pescadores estadounidenses en aguas nacionales fue superior en volumen y valor a la efectuada por los pescadores mexicanos, pues representó más del 51% del volumen total de pescado con más de 63% del valor total de la captura. Se calculaba que en el decenio de 1940-1950 los barcos con matrícula extranjera habían capturado en aguas nacionales más de la mitad de la pesca realizada en estas aguas, la cual significaba en aquellos años la suma de 1 mil 300 millones de pesos de productos pesqueros beneficiados, estimándose que reduciendo

La Administración Pública de la Pesca

de esta cifra los distintos gastos y amortizaciones quedaba un saldo equivalente al valor de 80 barcos atuneros con la mejor tecnología.

En este contexto, el gobierno de los Estados Unidos se encontraba muy interesado para que junto con México se llegara a un tratado sobre las diversas pesquerías, principalmente aquellas migratorias del Pacífico mexicano. En efecto el Gobierno de los Estados Unidos fijó un impuesto a las importaciones de pescado fresco, el cual no afectaba a las embarcaciones de su país. Para los diplomáticos mexicanos el proyecto del gobierno norteamericano no definía los límites de las aguas donde tendrían acciones conjuntas México y Estados Unidos, lo que ponía en peligro la plena soberanía de las aguas sobre las que México tiene derechos exclusivos. Además para México era inaceptable que la vigilancia la ejercieran embarcaciones de cualquiera de las partes, y resultaba inadmisibles que un Estado de la Unión Americana (California) quedara excluido de los compromisos internacionales entre ambas naciones. El gobierno mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, suspendió la negociaciones respectivas en el año de 1947.

Las negociaciones y deliberaciones se reiniciaron para la creación de la Comisión Internacional para la Investigación Científica del Atún, que a diferencia del proyecto citado an-

La Administración Pública de la Pesca

de esta cifra los distintos gastos y amortizaciones quedaba un saldo equivalente al valor de 80 barcos atuneros con la mejor tecnología.

En este contexto, el gobierno de los Estados Unidos se encontraba muy interesado para que junto con México se llegara a un tratado sobre las diversas pesquerías, principalmente aquellas migratorias del Pacífico mexicano. En efecto el Gobierno de los Estados Unidos fijó un impuesto a las importaciones de pescado fresco, el cual no afectaba a las embarcaciones de su país. Para los diplomáticos mexicanos el proyecto del gobierno norteamericano no definía los límites de las aguas donde tendrían acciones conjuntas México y Estados Unidos, lo que ponía en peligro la plena soberanía de las aguas sobre las que México tiene derechos exclusivos. Además para México era inaceptable que la vigilancia la ejercieran embarcaciones de cualquiera de las partes, y resultaba inadmisibile que un Estado de la Unión Americana (California) quedara excluido de los compromisos internacionales entre ambas naciones. El gobierno mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, suspendió la negociaciones respectivas en el año de 1947.

Las negociaciones y deliberaciones se reiniciaron para la creación de la Comisión Internacional para la Investigación Científica del Atún, que a diferencia del proyecto citado an-

teriormente de pesquerías entre México y Estados Unidos, su constitución no podía interpretarse como el derecho de pesca en las aguas de cualquiera de los países. "...El principal escollo para un buen entendimiento en la materia entre México y los Estados Unidos era la irreductible posición de ambos Estados por lo que respecta a la extensión del mar territorial.." (Rabasa et. al., 1974:118) Y comercialmente era la posición de la industria de los tónidos de California, que como se había afirmado anteriormente querían quedar fuera de cualquier negociación toda vez que obtenían del Pacífico mexicano casi el 50 % de su producción total.

El Senado de la República aprobó en diciembre de 1949 la formación de dicha Comisión. Empero, a pesar del esfuerzo para establecer la Comisión Internacional, ninguno de los Estados designó comisionados. Ante la renuencia de México, el Gobierno de Washington promovió, en paralelo de las negociaciones, el establecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, la cual fue formada con Costa Rica el 31 de enero de 1949 en la ciudad de Washington, y posteriormente por Panamá y Ecuador. Suponemos que la renuencia de México se basaba a que dicho proyecto respondía más a los intereses de las plantas industrializadoras de atún que a una organización de perfil científico.

La Administración Pública de la Pesca

Por otro lado, México firmó en Washington el 2 de diciembre de 1948 la Convención Internacional y el Protocolo para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, a fin de establecer un sistema de regulación internacional para la pesquería ballenera que asegurara la debida y efectiva preservación del recurso. Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, Francia, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, la Unión Soviética, Gran Bretaña, Irlanda y los Estados Unidos de América, se habían sumado a la Convención en desde diciembre de 1946, la cual permitió solamente la captura a los pobladores esquimales que habitan en las costas del Mar de Behring, en Alaska, Anadir y Kamchatska de un número determinado de ejemplares. Al unirse a la Convención Ballenera Internacional (IWC) México inició la protección de esta especie, cuya existencia estuvo amenazada por su explotación excesiva. El arribo de los cetáceos durante el invierno a la península de Baja California, principalmente a las bahías de Guerrero Negro, Ojo de Liebre, Magdalena, Ballenas y Laguna de San Ignacio, cumple un importante ciclo biológico-reproductivo de esta especie.

7.2. LA LEY FEDERAL DE PESCA DE 1950.

Como una forma de subsanar las omisiones de la ley de 1947, a finales de la década, en diciembre de 1949, el régimen alemanista dio curso a otra Ley Federal de Pesca que contenía 69 artículos y

Armando Quintero Mateos

5 transitorios. Exponía el Ejecutivo Federal lo siguiente: "esta ley tiene por objeto establecer las condiciones técnicas y legales para el ejercicio de la pesca y la explotación de los recursos naturales obtenibles mediante la misma, a fin de lograr su máximo aprovechamiento, sin perjuicio de la necesaria conservación y de protección de las especies útiles.." (Herrera, 1981 (Serie no.7):38)

La legislación pesquera consideraba a la pesca no sólo como una actividad marítima, sino también como una actividad económica, industrial y comercial, al extender el carácter nacional de la pesca de aguas territoriales a las extraterritoriales de embarcaciones con bandera mexicana. También la legislación dispuso la formación de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, que "...funcionará una Comisión Mixta constituida con elementos oficiales y representantes de los sectores privados con interés en la pesca...que emitirá sus opiniones en los casos que le fueron sometidos..." (Art.13), y del Registro Nacional de la Pesca. Es importante señalar que la Comisión Consultiva se estableció con carácter permanente hasta la administración del Presidente López Mateos, y asimismo la Ley de 1950 estuvo vigente 22 años. (C.N.C.P., 1967:13)

La Administración Pública de la Pesca

Por su parte, en lo relativo a la pesca de explotación de las sociedades cooperativas, la Ley vuelve a incorporar el concepto de especies reservadas, pero con la oportunidad de explotación de terceros. El Artículo 35o. de la ley del 49 estipulaba que: "Se reserva, mediante el otorgamiento de las concesiones respectivas, a las cooperativas de productores pesqueros...la pesca de explotación de las especies: abulón, langosta de mar, ostión, camarón, totoaba, cabrilla y almeja pismo..." La regulación hacía énfasis en la posibilidad de otorgar concesiones a terceros para el usufructo de las especies reservadas, siempre y cuando se cumplieran con las condiciones y requisitos de la norma, que disponía lo siguiente: "...no impedirá que se otorguen a terceros que no sean sociedades cooperativas, concesiones para la explotación de ostión, abulón y langosta de mar, sólo cuando su creación, reproducción y aprovechamiento requieran trabajos previos de cultivo y en zonas que no se exploten esas especies...del mismo modo, no impedirá que se otorgue concesiones o permisos, para la pesca de especies reservadas a cooperativas, a cualquier personas distinta a éstas cuando no se lleven a cabo la explotación de esas especies y no existan cooperativas en la zona. Las concesiones y permisos que se otorguen a terceros a que se refiere este artículo, tendrá carácter precario y quedaran insubsistentes tan pronto como se organicen en el lugar las cooperativas que obtengan la concesión correspondiente.." (C.N.C.F., 1967:18)

Lo estipulado en el Artículo 35 de la Ley de 1950 es de suma importancia, ya que permitía la participación de terceros en la explotación de la especies reservadas, siempre y cuando se dieran las condiciones que establecía la mencionada ley. Las modificaciones a la legislación pesquera del gobierno alemanista, se ubicaban dentro del contexto de capitalización del sector primario y de un mayor espacio para los empresarios, que en el caso del sector agrícola significó la adición en la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional y en la modificación de la fracción XV del mismo, consistentes en los recursos de amparo para los poseedores de predios agrícolas y ganaderos, certificados de inafectabilidad, definición de la pequeña propiedad, entre otros. De hecho la administración alemanista había proyectado la desaparición de las especies reservadas, dado los cuestionamientos que se efectuaban sobre la viabilidad de las sociedades cooperativas, y demás agrupaciones sociales. La discrecionalidad de la legislación pesquera que otorgó al Poder Ejecutivo Federal, permitieron la formulación de los contratos en asociación en participación entre los pescadores organizados y los empresarios de la pesca "armadores".

Con la publicación de la Ley del Impuesto sobre la Explotación de Diversas Especies de Pesca en Aguas Territoriales de la República (enero de 1949), se creó el "Fondo de Reserva para la Adquisición de Embarcaciones y Equipos", del Banco Nacional de

La Administración Pública de la Pesca

Fomento Cooperativo para financiar a las agrupaciones de pescadores. Disponía el Artículo 18 de la Ley, que con el 50% del producto neto del impuesto que pagaran las sociedades cooperativas pesqueras, se formaría el mencionado Fondo.

7.3. PRODUCCION Y DESARROLLO

Hacia finales de la década de los años Cuarenta la población pesquera estaba constituida en su mayoría por "pescadores libres", la organización de los trabajadores del mar era incipiente. Por lo regular las poblaciones de pescadores a lo largo de los litorales nacionales eran asentamientos humanos muy reducidos para la extensión de los litorales y recursos. La mayoría de las zonas costeras adolecían de una infraestructura para el procesamiento de los recursos pesqueros. Faltaba capacitación, conocimientos técnicos, equipos y artes de pesca. Había regiones pesqueras incomunicadas donde prevalecían condiciones de trabajo primitivas, como en los Estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, a diferencia de las entidades del Noroeste de la República, como Nayarit, Sonora, Sinaloa y Baja California, de mayor desarrollo. De acuerdo a la investigación de Alejandro Quesada, en los inicios de 1950 había 26 mil trabajadores dedicados a la pesca, 9 mil 500 pescadores integrados en 164 sociedades cooperativas, 2 mil 500 sindicados y el resto eran pescadores "libres". (Quesada, 1952:21)

Armando Quintero Mateos

Por otra lado, se iniciaron las capturas de camarón en la Sonda de Campeche, a fin de exportarlas a Texas y Luisiana, EUA. Cerca de 200 armadores y propietarios de empresas congeladoras y maquiladoras de productos pesqueros constituyeron en febrero de 1950 a la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (CANAI PES). La formación de la cámara pesquera fue un signo de una mayor intervención de los grupos privados en la economía nacional, que el Gobierno del Presidente Alemán propicio con un marco regulatorio favorable. "Las cámaras nacen a fin de tener protección arancelaria, incentivos fiscales y ayuda financiera del gobierno..." Dicho sector operaba 500 embarcaciones en el Pacífico y 350 en el Golfo de México, la capacidad de la flota mexicana ascendió a 30 mil 860 toneladas. Se estimaba en 290 millones de pesos la inversión en el sector privado pesquero, el 83% en el Pacífico y el 13 % correspondía al Golfo de México y el Caribe. La producción de permisionarios y cooperativistas registró un promedio de 70 mil toneladas en el periodo 1947-1952.

CAPITULO VIII

8. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ADOLFO RUIZ CORTINES EN LA ACTIVIDAD PESQUERA 1952-1958

8.1. EL PROGRAMA DE PROGRESO MARITIMO.....114

Programa de Inversiones para el
Decenio 1953-1962.
Acuerdos y Decretos para Regular
la Explotación Pesquera.

8.2. LAS NEGOCIACIONES PESQUERAS CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.....117

El Proyecto del Convenio Camaronero.
La Explotación de los Atuneros Norte-
americanos en Baja California.

8.3. PRODUCCION Y DESARROLLO.....119

B. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ADOLFO RUIZ CORTINES EN LA
ACTIVIDAD PESQUERA: 1952-1958

B.1 EL PROGRAMA DE PROGRESO MARITIMO.

El régimen del Presidente Adolfo Ruiz Cortines incorporó en su plan de gobierno al Programa de Progreso Marítimo, con el objeto de impulsar el progreso de la zonas portuarias. Esto fue lo que la opinión pública denominó la "Marcha hacia el Mar". Expresaba el Titular de Ejecutivo Federal lo siguiente:

"... Ante la urgente necesidad de llevar a las zonas costeras del país los crecidos excedentes de la población del altiplano y aprovechar, además, a nuestras potenciales riquezas marítimas, se planteó la inaplazable acción de integrar la red nacional de los 70 puertos que existen en los 10,000 mil kilómetros de litorales. Se creará el crédito marítimo y se estimulará a la iniciativa privada para que haga inversiones en este programa de aspiración patriótica; se fundamentará el Instituto Nacional de Pesca que controlará las actividades y el registro nacional de pescadores y embarcaciones y realizará los estudios necesarios al desarrollo urgentísimo de la industria pesquera..." (Sierra, 1977:76)

La Administración Pública de la Pesca

En sus Informes de Gobierno convocó a los empresarios a una mayor participación en el sector de la pesca. Decía el primer mandatario que "...el Programa de Progreso Marítimo tiene por objeto principal, como es sabido, integrar a nuestro desarrollo económico y social la red de los 70 puertos a nuestros 10 mil kilómetros de litorales...pero este esfuerzo constructivo del gobierno, con facilidades portuarias, comunicaciones entre las costas y el altiplano, saneamiento de costas y el establecimiento de industrias requiere el esfuerzo de las empresas privadas para aumentar la marina mercante que transporte nuestros productos requeridos por el consumo nacional y la exportación...".

(Presidencia, 1976 V.S:29)

En este contexto, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y una Comisión Mixta del Gobierno de México efectuaron un estudio para hacer las estimaciones de las necesidades de inversión tanto privada como pública de los sectores Agrícola, Ganadero, Silvícola y Pesquero para el lapso 1953-1962.

El proyecto informaba que el total de las inversiones para los sectores alcanzaría los 18 mil 931.2 millones de pesos, correspondiendo a la inversión privada el 70% y el resto a la pública, con una asignación de la inversión del 88.34% para el sector agrícola, el 7.9% para el ganadero, el silvícola con el 2.7%, en tanto que al sector pesquero solo le tocó y el 1% de la

Armando Quintero Mateos

inversión programada, que significaba 174 millones de pesos. " De éstos, 60 millones serían destinados a mejorar la flota pesquera, mediante la motorización de embarcaciones pequeñas y la adquisición de barcos mayores de 30 toneladas; 60 millones serían invertidos para establecimiento de congeladoras, empacadoras, frigoríficos, productoras de harina, fertilizantes; 50 millones serían destinados a construcciones de astilleros y talleres de reparación; y por último 4 millones para la Dirección General de Fomento Cooperativo..." (S.P.P., 1985 (Tomo 2):703)

La administración del Presidente Ruiz Cortines expidió un decreto el 24 de enero de 1956, que obligaba a los concesionarios y permisionarios de pesca, así como a los patrones de naves pesqueras a presentar a las autoridades del lugar la manifestación de llegada y desembarque de los productos acuáticos. También se emitieron tres acuerdos: uno que fijaba las normas para la pesca e industrialización del abulón (D.O. 28-VIII-56); otro dispuso las zonas de captura (D.O. 8-IX-56) y, por último, un tercero que fijó las reglas para la explotación de la langosta, que prohibió la exportación de éstas vivas.

La Administración Pública de la Pesca

B.2. LAS NEGOCIACIONES PESQUERAS CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

En julio de 1954 el gobierno de los Estados Unidos de América propuso al gobierno mexicano los puntos de negociación para el establecimiento de un "Convenio-Camaronero", en virtud de la concurrencia de pescadores de aquel país en las aguas del Golfo de México. Para el Embajador de México en Washington, Manuel Tello, las premisas estadounidenses eran totalmente anticonstitucionales; decía el diplomático "...que era inaceptable que unidades de la Armada de los Estados Unidos patrullasen aguas nacionales...". (Rabasa et. al., 1974:120)

La Secretaría de Relaciones Exteriores en diciembre de 1954 sugirió al Primer Mandatario la conveniencia de no adquirir compromisos sobre la materia, ya que los conceptos tradicionales acerca del régimen del mar se encontraban en crisis y que posiblemente habría modificaciones en el corto plazo. Lo anterior se enmarcaba a la "Declaración de Santiago" suscrita por Chile, Ecuador y Perú en agosto de 1952, la cual era el primer instrumento multilateral latinoamericano que establecía la soberanía del Estado ribereño sobre las doscientas millas marinas. Se añadía que los gobiernos tenían la obligación de asegurar para sus pueblos las condiciones necesarias de subsistencia y procurarles medios para su desarrollo económico.

Decía el presidente Ruiz Cortines que "...nuestro país ha tomado parte, también, en diversas reuniones internacionales dedicadas al estudio de un mejor aprovechamiento de los recursos del mar pugnando siempre, por el mantenimiento de los derechos del Estado ribereño y por la correcta delimitación del mar territorial...". (Cámara de Diputados, 1985 V.IV:849)

En una comunicación dirigida al Presidente Ruiz Cortines, fechada en febrero de 1953, el general Abelardo L. Rodríguez le solicitaba que se incrementara la vigilancia y se prohibiera la pesca de carnada (anchoveta) por parte de los barcos atuneros de matrícula extranjera, toda vez que éstos aprovechaban como máximo un 30 % de cada lance de red, aniquilando y arrojando al mar un 70% de la sardina grande, no propicia para carnada, pero si apta para su procesamiento. Y sobre todo Rodríguez recalcaba el informe de las investigaciones realizadas por cinco agencias científicas estadounidenses que ubicaban a las aguas nacionales que circundan la Islas de Cedros, Islas Benitos, Bahía Sebastián Vizcaíno, Punta Abreojos y Punta San Eugenio, Baja California, como una de las principales zonas del Pacífico mexicano de refugio, procreación y desove de la sardina, y como el área donde los barcos atuneros autorizados por las Oficinas de Pesca mexicanas en San Pedro y San Diego, California, se abastecían de la carnada (anchoveta) de una forma irracional, que ponía en peligro la procreación de la especie. Exponía el general

La Administración Pública de la Pesca

Rodríguez que "...la pesca mexicana constituye un patrimonio nacional, pues es un recurso natural, y se asimila a la industria forestal, agrícola y ganadera...el problema surge cuando cada nación ha tratado de fijar la extensión de las aguas en las que ejerce soberanía.." (Rodríguez,1962:383)

De igual modo, durante los trabajos de la Séptima Reunión de la Asociación Camaronera de las Américas se externó la necesidad de diversificar la pesca y no sobreexplotar el crustáceo. La modernización de los equipos, la incorporación de nuevas tecnologías, la demanda de los mercados nacionales y extranjeros del preciado producto habían elevado en los últimos años la producción del crustáceo en perjuicio de éste.

8.3. PRODUCCION Y DESARROLLO

Fue hasta el año de 1956 cuando México rebasó la producción de las 100 mil toneladas y, en paralelo, la capacidad de desplazamiento de las embarcaciones nacionales creció a 48 mil toneladas. El número de sociedades cooperativas de producción pesquera ascendía a 140, con 32 mil socios, agrupadas en 12 Federaciones Pesqueras Regionales. Además el gobierno impulsó un programa de piscicultura en el medio rural con el fin de elevar la calidad de la alimentación. Sin embargo, el sector pesquero enfrentaba una serie de problemas como era la falta de fabricas

Armando Quintero Mateos.

de hielo y sal, adolecía de sistemas modernos de procesamiento, construcciones portuarias, vías de comunicación, así como se requería una mayor vigilancia para evitar la explotación fraudulenta e irracional. La captura de más de cien mil toneladas eran pocas, en comparación a lo que varias naciones obtenían del mar y sobre todo con menos litorales. Solamente aquellas zonas para la exportación de los productos marinos, de gran demanda en el mercado de los Estados Unidos, por ejemplo Campeche, habían tenido un crecimiento de su infraestructura pesquera a raíz de la producción de camarón, el cual se exportaba el 90 % a los Estados Unidos.

Dentro del sector exportador pesquero, en junio de 1953 se funda la empresa Exportadores Asociados, S.A. de C.V., con el objeto de comercializar camarón en el mercado estadounidense a través de su filial Crest Importing Company, Inc. Cabe destacar que en el año de 1967 la citada empresa pasó a propiedad de BANFOCO. Por su parte, en mayo de 1957 se constituyó la empresa Ocean Garden Products Inc. con antiguos colaboradores del General Abelardo L. Rodríguez, figurando como socios Pesquera Topolobampo, Refrigerador Comercial Culiacán y Empacadora la Reforma. "...Siendo los principales accionistas empresas con intereses cuantiosos en la industria camaronera. Los accionistas iniciales eran productores y empacadores de camarón en áreas como

La Administración Pública de la Pesca

Topolobampo, Reforma, Culiacán y Escuinapa..." La Sociedad Mexicana de Crédito Industrial adquirió en 1964 la mayoría de acciones de la citada comercializadora. (Presidencia, 1982:69)

Del mismo modo se establecen distintas empresas pesqueras como las sociedades Empacadora de Escuinapa, S.A., constituida en julio de 1953, y Pesquera de Isla de Cedros, S. de R.L. B.C. en marzo de 1956, las cuales fueron incorporadas a la empresa paraestatal Productos Pesqueros Mexicanos el 27 de febrero de 1971. También se constituyen en diciembre de 1955 la empresa Pesquera Bahía de Tortugas, S. de R.L. y la sociedad Atún-Mex, S. de R.L. en agosto de 1958; ambas industrias son adquiridas por el Gobierno Federal a través del Banco de Fomento Cooperativo en el año de 1967. Y en junio de 1958 la Congeladora San Juan, S.A. de Salina Cruz, Oax., que de igual modo fue incorporada a BANFOCO en el año de 1970.

La instalación de empacadoras y comercializadoras a lo largo del Pacífico mexicano, había incrementado la presencia de los productos nacionales en el mercado estadounidense. Marcas como Ocean Garden, Miramar, Mirasol y Golfo de California se distribuían en las principales ciudades de la Unión Americana, siendo el camarón la especie más preciada de los consumidores.

CAPITULO IX

9. LA ACTIVIDAD PESQUERA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE ADOLFO LOPEZ MATEOS 1958-1964

9.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA.....123

La Secretaria de Industria y Comercio
Asume los Asuntos Pesqueros.
Abelardo L. Rodríguez Presidente
de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca.
El político-empresario Abelardo L. Rodríguez.
Las Entidades Públicas del Sector Pesquero.

9.2. LA ADHESION DE MEXICO A LA COMISION INTERAMERICANA DEL ATUN TROPICAL.....130

9.3. PRODUCCION Y DESARROLLO.....131

9. LA ACTIVIDAD PESQUERA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE

ADOLFO LOPEZ MATEOS 1958-1964

9.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA

Durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República, el ex-Secretario del Trabajo del Gobierno ruizcor-
tinista, Adolfo López Mateos expresó en Mazatlán lo siguiente:

"No hemos desarrollado la pesca proporcionalmente a la riqueza de nuestros litorales. La producción pesquera es casi insignificante en el ingreso nacional; se reduce a las aguas bajas de los esteros, lagunas; ...con excepción de la camaronera, casi es nula su actividad en las aguas profundas...el consumo es bajo en el mercado nacional, apenas 3 kilogramos al año por individuo...Tenemos que importar los motores y la mayor parte de los implementos de pesca; el crédito es deficiente y carece de garantías.." (Sierra,1977:77) Las palabras del candidato reflejaba la situación por la que atravesaba la pesca en el país a finales de la década de los cincuentas.

En su Informe de Gobierno en septiembre de 1960 el Presidente López Mateos manifestaba su preocupación por la baja productividad y los problemas de distribución de los productos pesqueros. Decía que "... el esfuerzo por acrecer el abastecimiento de productos marítimos ha puesto en evidencia.... el

Armando Quintero Mateos

incipiente desarrollo pesquero, la baja productividad y la falta de medios adecuados de distribución...." En otra ocasión el Primer Mandatario indico que: "...La Revolución nos ha dado la tierra. La Revolución también nos entrega el mar. Y así como nuestro esfuerzo incansable en la búsqueda de justicia para quienes trabajan en el agro, de igual modo nuestro afán es constante para que impere la equidad entre los hombres que explotan el mar..." (Hernández,1988:48)

Al inicio de la administración del Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 24 de diciembre de 1958, la cual reformó la organización de la administración pública. Por un lado, la Secretaría de Marina dejó de atender los asuntos del ramo pesquero, que pasaron a ser facultad de la Secretaría de Industria y Comercio, que sustituyó a la Secretaria de Economía. La Dirección de Lagunas Litorales continuó dependiendo de la Secretaria de Recursos Hidráulicos, y las asignaciones en materia de educación y capacitación pasaron a ser funciones de la Secretaria de Educación Pública. Del mismo modo, se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal con su Departamento de Piscicultura, y además se instituye la Comisión Nacional de Piscicultura Agrícola.

La Administración Pública de la Pesca

El director de Pesca de dicha Secretaría fue el político potosino Gonzálo N. Santos, quien al asumir el cargo aseveró: " Mi meta es reducir los precios, espero lograrlo en tiempo razonable...estoy dispuesto a terminar con el desbarajuste que existe en la industria pesquera.." Además intentó incrementar el consumo de pescados y mariscos en la ciudad de México, no obstante, la campaña encabezada por el cacique de la huasteca no tuvo los resultados esperados.

El 20 de noviembre de 1960 el Jefe del Ejecutivo Federal invitó a los ex-presidentes de la República, a que colaboraran como funcionarios de su administración. Así, el 7 de diciembre de 1961 el gobierno dio a conocer a la opinión pública los nombramientos de los ex-mandatarios: el general Lázaro Cárdenas, Vocal Ejecutivo de la Comisión del Río Balsas; Miguel Alemán, Presidente del Consejo Nacional de Turismo; Adolfo Ruiz Cortines, Delegado Fiduciario de Nacional Financiera; Pascual Ortiz Rubio, representante del gobierno ante de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos de México; Emilio Portes Gil, Presidente la Comisión Nacional de Seguros; Abelardo L. Rodríguez, Presidente de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca; y Roque González Garza quien fuera Presidente de República durante la Convención de Aguascalientes del 16 de enero al 10 de octubre de 1915, Coordinador de Obras Federales en la Vega Mezquitlán, Hidalgo. La administración pública se caracterizó en este periodo por la

formación de una segunda generación de instituciones descentralizadas y la proliferación de otras muchas de la más diversa índole. (Guerrero, 1989:557)

En el Proyecto del Programa Integral para la Promoción de la Industria Pesquera Nacional, que presentó el general Rodríguez al entonces Secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano, en mayo de 1962, se puntualizaba que a falta de una educación dietética en el pueblo y una divulgación escasa de las ventajas alimenticias de los productos pesqueros, y que la población nacional manifestaba un raquítico consumo de productos icticos per capita que apenas llegaba a los 2.8 Kg. anualmente. Esto representaba una demanda desalentadora de las especies acuáticas y falta de proteínas en la dieta básica de la mayoría de los habitantes del país. Asimismo se externaban problemas en la transportación, distribución, explotación y conservación de los productos, y se proponían acciones inmediatas como el desazolve de las lagunas costeras del Golfo de México, la descontaminación de los ríos Panuco, Coatzacoalcos, Papaloapan; el dragado y canalización en Sinaloa y Nayarit, y la construcción de un puerto en la ciénega de Progreso, Yucatán.

Los principales puntos del Programa Mínimo eran los siguientes:

-Creación del Instituto Nacional de Biología Pesquera.

La Administración Pública de la Pesca

- Escuelas Prácticas de Pesca en ambos litorales.
- Un mayor Servicio de Vigilancia.
- Control sobre la Contaminación y Polución en esteros, bahías y lagunas.
- Reformas a la legislación pesquera
- Modificaciones al Sistema Impositivo de Pesca
- Diversificación y Aumento de la Producción
- Una mejor distribución de Productos Pesqueros
- Divulgación permanente para el consumo de pescado.
- Establecimiento de un Departamento Autónomo de Pesca
- Mejores sistemas crediticios
- Y un presupuesto inicial de 200 millones de pesos para llevar efecto lo mencionado, de un total de 1000 millones de pesos.

Es importante señalar que la fundación del Instituto de Biología Pesquera en agosto de 1962, fue el antecedente formal de lo que ahora conocemos como el Instituto Nacional de la Pesca. La Secretaría de Marina había planteado en el gobierno de Ruiz Cortines la necesidad de un instituto de investigación, pero no se concreto nada.

Cuando el general Abelardo L. Rodríguez fue designado por el Presidente López Mateos para encabezar la Comisión Nacional Consultiva de Pesca el ex-gobernador del Territorio de Baja Califor-

Armando Quintero Mateos

nia y ex-gobernador de Sonora ya era un próspero empresario de la industria pesquera nacional. Sobre la élite política-económica que formaba parte Rodríguez, el investigador estadounidense Roger Hansen señalaba que "...El nuevo grupo de industriales que se desarrolló a fines de la cuarta y quinta décadas, con frecuencia tiene lazos personales muy estrechos con la élite revolucionaria...Todavía más, en otros casos los políticos que ocupan puestos en el gobierno, han formado empresas privadas a las que después les otorgan los contratos públicos...." (Hansen,1982:166)

En sus notas autobiográficas el general Rodríguez enumera las diferentes empresas donde participó como socio y fomentador, entre las que se encontraban Empacadora del Noroeste, Nacional de Puertos Marinos, El Sauzal, Pesquera el Pacífico, Empacadora de Isla de Cedros, Empacadora Cabo San Lucas, Pesquera Peninsular. Sobre estas industrias afirmaba: "...estas plantas empacadoras de pescado fueron las primeras en su género establecidas en la República mexicana. Estas industrias empezaron a dar vida económica a Ensenada y a la Costa del Pacifico...". También figuraba como socio en las siguientes industrias: Costa del Pacífico, Puertos Marinos de Guaymas, Pesquera Topolobampo, Productos Congelados de Santa Clara, Pesquera Yavaros, Río Mayo, Reductora de Pescado, Naviera Pro-Mex, Proveedora Industrial de Ensenada, Astilleros El Sauzal, Construcciones Navales y As-

La Administración Pública de la Pesca

tilleros de Guaymas, Proveedora de Buques y Fabrica de Redes y Pielas, entre otras. Enfatizaba el empresario sonorenses que "...se puede decir que inicie la industria del empaque y congelamiento de mariscos en México, industria que ahora representa una de las más importantes en ambas costas del país...". Añadía que "...para asegurar la estabilidad y prosperidad de la industria pesquera nacional, sugerí y ayudé para que se organizara la Unión de Armadores de la Industria Pesquera del Pacífico...recomendé la constitución de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera...". Se menciona en la presente investigación la vinculación del general Rodríguez con la industria pesquera nacional, a fin de ubicar a los agentes sociales que incidieron en el desenvolvimiento de la industria así como los documentos del general Rodríguez, son una referencia importante para conocer la situación por la que atravesaba la actividad pesquera en aquellos años. (Rodríguez,1962:163)

Hacia finales del sexenio lopezmateista los organismos de la administración pública que desarrollaban labores relacionadas al sector eran la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas de la Secretaría de Industria y Comercio, que atendía los problemas la pesca en la República; la Secretaría de Agricultura y Ganadería desarrollaba un programa de piscicultura; la Secretaría de Recursos Hidráulicos llevaba a cabo tareas acuícolas a través de la Dirección de Lagunas y Litorales; el

Armando Quintero Mateos

Instituto Nacional de Investigaciones Biológicas-Pesqueras hacia los estudios respectivos; la Secretaría de Educación Pública atendía los asuntos de educación y capacitación pesquera; la CONASUPO intervenía en la distribución del producto pesquero; el Banco Nacional de Crédito Ejidal y la Comisión Nacional de Piscicultura Agrícola. Y por supuesto, la Comisión Nacional Consultiva de Pesca.

Si bien es cierto que las múltiples entidades públicas vinculadas a las labores pesqueras evidenciaban la voluntad del Estado mexicano por fomentar la actividad, empero denotaban una disgregación de las atribuciones y funciones, con sus respectivos problemas para conformar una política integral del sector. De hecho dentro de los principales puntos del Programa Integral para la Promoción de la Industria Pesquera Nacional elaborado por la Comisión Nacional Consultiva de Pesca se recomendaba el establecimiento de un Departamento Autónomo de Pesca, cuya constitución se vió concretizada quince años después.

9.2. LA ADHESION DE MEXICO A LA COMISION INTERAMERICANA DEL ATUN TROPICAL.

En el marco internacional México se sumó a la Convención Interamericana del Atún Tropical el 19 de marzo de 1964, como se había mencionado anteriormente la citada Convención fue suscrita

La Administración Pública de la Pesca

primeramente por los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica en mayo 31 de 1949, en la ciudad de Washington, D.C. Su objeto era preservar los atunes aletas amarillas y otras especies que son explotadas por las embarcaciones atuneras en el Océano Pacífico Oriental. "...Se entiende que la CIAT queda autorizada para dedicarse a la pesca y a otras actividades de investigación científica exclusivamente, y que no se contemplan actividades comerciales de parte de la Comisión..." Posteriormente firmaron la Convención Panamá, Ecuador, Canada y Japón. (C.N.C.P.,1967:88)

9.3. PRODUCCION Y DESARROLLO

Como parte de las políticas fomentadoras para el crecimiento del sector pesquero, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. inició en 1962 la construcción del puerto piloto en Alvarado, Veracruz, el cual se inauguró el 13 de noviembre de 1964. Entre sus objetivos estaba apoyar el consumo de los productos pesqueros y mantener en el mercado precios adecuados en beneficio de la población.

Del mismo modo, la Comisión Nacional Consultiva de Pesca en junio de 1964 adquirió, a través de BANFOCO a la Refrigeradora Tepepan S.A. de C.V., ubicada en la ciudad de México, a fin de promover el consumo de los productos del mar. Esta empresa llegó a tener

Armando Quintero Mateos

hacia finales de la década de los setentas, 31 centros distribuidores y expendios en el Distrito Federal y Zona Metropolitana, además de unidades móviles, 41 centros distribuidores y expendios foráneos, dos plantas almacenadoras de productos congelados con capacidad de 4,700 toneladas y una bodega para productos enlatados con capacidad de 1,500 toneladas.

Por otro lado, en septiembre de 1963 se constituyó la Congeladora Mexicana de Guaymas, S.A., la cual transfirió sus activos y pasivos a BANFOCO en el año de 1967. Junto con el Banco de Fomento Cooperativo también participaron como instituciones de auxilio financiero al sector pesquero la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial y Nacional Financiera, quienes apoyaban preferentemente a los exportadores de camarón al otorgarles un anticipo por el 70% del valor de la producción. En paralelo por primera vez el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Industria y Comercio, participa en la formulación de los contratos de asociación en participación entre los cooperativistas y los armadores, fundamentalmente aquellos dedicados a la captura del camarón con un porcentaje del 45 % de utilidad en la operación para los primeros y un 55 % para los empresarios, que en la mayoría de los casos comercializaban el producto a su conveniencia. (Machado, 1991:216)

La Administración Pública de la Pesca

En 1962 la Dirección de Pesca de la Secretaría de Industria y Comercio instaló en Zihuatanejo, Guerrero, una planta experimental de tecnologías pesqueras para la creación de centros de capacitación en todo el país. No obstante, la planta en el año de 1965 cambió su giro para dedicarse al aprovechamiento integral de la tortuga marina. Además, en agosto de 1962 se inauguró el Instituto Nacional de Biología Pesquera con el objeto de realizar estudios, investigaciones y exploraciones de las especies marinas y acuáticas. "...Su creación llenó un vacío en las instituciones de investigación nacionales..." (Hernández, 1987:50)

Respecto al volumen de capturas de los pescadores nacionales, de 128 mil 317 toneladas en 1959 se incrementó a 185 mil 768 toneladas hacia finales del sexenio. Por su parte, las embarcaciones con matrícula extranjera en el mismo periodo capturaron 190 mil 537 toneladas registradas, que representaba el 16.7% de la producción total de cooperativistas, permisionarios particulares y extranjeros del periodo citado, que alcanzó un millón 140 mil 802 toneladas.

El camarón fue el principal producto de exportación del sector pesquero al situarse en tercer lugar (1959) en la Balanza Comercial Nacional y quinto en el año siguiente. Empero, las embarcaciones mexicanas continuaron sin aprovechar las especies de la plataforma continental, como los túnidos cuyas capturas alcan-

Armando Guintero Mateos

zaban 3 mil 854 toneladas de atún y especies similares, a diferencia de los desembarcos en San Diego y San José, California, que alcanzaban las 63 mil 629 toneladas.

CAPITULO X

- 10. LA PESCA EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE
GUSTAVO DIAZ ORDAZ 1964-1970**
- 10.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA.....136**
Programa de Desarrollo Económico Social
de México 1966-1970.
- 10.2. LA SOBERANIA DE LAS DOCE MILLAS.....139**
Los Asuntos Pesqueros Internacionales.
- 10.3. PRODUCCION Y DESARROLLO.....142**

10. LA PESCA EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDÁZ 1964-1970.

10.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA

Como candidato a la presidencia Díaz Ordaz se había referido a los recursos pesqueros como factor importante para afrontar las necesidades de una población en constante aumento. Comentaba que "hoy tenemos algo así como 36 millones de habitantes; en un decenio más quizás seremos cincuenta. Tenemos que abrirle el camino al mar, porque ésta sobreabundancia de población no debe ser de parias, sino de mexicanos responsables por la satisfacción de sus necesidades más elementales. México está en la capacidad de su superficie territorial pero está también en escala extraordinaria en la capacidad de sus mares..." (Martín del Campo, 1987:142)

Con el fin de establecer metas y objetivos globales para el crecimiento económico del país, la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México. "...El Gobierno continuará participando e interviniendo en la vida económica del país, a través de los organismos descentralizados y de empresas de participación

La Administración Pública de la Pesca

estatal...pero sin hacer de ello una función predominante que desaliente los insustituibles y provechosas actividades de la iniciativa privada..." (Presidencia,1976 V.5:311)

Al igual que los planes de acción gubernativa que lo precedieron, el Programa fijaba los lineamientos a seguir en el sector pesquero. El documento hacía énfasis a grandes rasgos en los siguientes puntos:

- Mayor participación de los grupos privados en la pesca.
- Elevación del nivel tecnológico.
- Mayor productividad y mejor organización de los productores.
- Aumentar los servicios vigilancia y de investigación pesquera.
- Establecimiento de Plantas Industriales Piloto.
- Incrementar la capacidad de los volúmenes de captura de 200 mil a 500 mil toneladas para 1970, con la subsecuente canalización de 300 mil toneladas para productos comestibles, 140 mil tn. de exportación y 60 mil tns. para industrializar.
- Aumentar el consumo per capita de 3 kilogramos a 6 kg.
- Construcción de embarcaciones menores y mayores.

El Programa del Sector Público 1966-1970 hacía un análisis más específico de la problemática del sector pesquero. El escenario que presentaba el documento sobre la pesca era la de una actividad desorganizada, con carencia de equipos y tecnología, con

Armando Quintero Mateos

técnicas rudimentarias y de baja productividad, escasez de recursos financieros, además la presencia de mecanismos de carácter monopólico en la comercialización y de una ausencia integral en el proceso productivo. Sobre las cooperativas pesqueras decía que "...si bien todas las encuestas se encuentran en situación desfavorable, al considerar el conjunto se observa la insuficiencia de recursos propios y la violación constante a los principios básicos de la cooperación, agregaba que para mejorar las relaciones entre las cooperativas y los empresarios privados, se intensificará la supervisión y asesoría en la elaboración y operación en los contratos relativos a la captura del camarón...en la orientación del crédito pesquero se dará prioridad a las cooperativas..."

El documento manifestaba que el éxito del Programa Pesquero dependería del impulso que se le pudiera dar al mercado nacional de productos acuáticos, de una mayor intervención gubernamental en las diferentes fases productivas y de distribución, la construcción de los Puertos Pilotos (Alvarado, Ver.), la diversificación de las especies de exportación y la fijación de las 12 millas marinas de la Zona Exclusiva de Pesca.

10.2. LA SOBERANIA DE LAS DOCE MILLAS MARINAS

En enero 20 de 1967 el Titular del Ejecutivo Federal, Gustavo Díaz Ordaz promulgó la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, que amplió de 9 a 12 millas marinas (22,224 metros) el Mar Territorial. En la Exposición de Motivos de octubre de 1966, el Presidente de la República aseveraba lo siguiente: "el derecho de México para reclamar su jurisdicción exclusiva sobre la pesca en 12 millas marinas...no es discutible frente a los conceptos y a las realidades contemporáneas del Derecho Internacional...El Artículo 27 de la Constitución establece que son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional... México ha sostenido en diversas conferencias....que existe una norma de Derecho Internacional, de carácter consuetudinario y de contenido variable, conforme a la cual los Estados pueden fijar la extensión de su mar territorial entre 3 millas como mínimo, que era la tradición general del Siglo XIX, y 12 millas, como máximo..." (C.N.C.P.,1967:58)

Desde el año de 1935, en que México fijó en nueve millas la extensión de su mar territorial, se habían suscitado discusiones con varios países principalmente con Estados Unidos y Japón. El Estado mexicano negoció con ambos países los Convenios que

Armando Quintero Mateos

reconocían la soberanía de la nación sobre las 12 millas y cabe mencionar que estos países pudieron seguir operando en aguas nacionales hasta diciembre de 1972.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en Ginebra, Suiza, en febrero de 1958, tuvo como finalidad instrumentar nuevas normas de convivencia en los diferentes océanos del mundo, para coadyuvar a una mejor explotación de los recursos naturales renovables y no renovables entre las naciones, y sobre todo dentro del marco del Derecho Internacional. México se adhirió a la "Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua" el 2 agosto de 1966, la cual prescribía que "...la soberanía de un Estado se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores, a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial...la soberanía del estado ribereño se extiende al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar....". Otro resultado de la Conferencia fue la "Convención Sobre Alta Mar", que tuvo como objeto definir cuales serían las condiciones para ejercer la libertad de navegación, pesca, vuelo y tendido de cables y tuberías submarinas en alta mar, y también convocaba a los Estados para que tomaran medidas para evitar el transporte de esclavos, la piratería y acceso a los Estados sin litoral. Como medidas de conservación señalaba la Convención que todo Estado estaba

La Administración Pública de la Pesca

obligado a evitar la contaminación de las aguas por los hidrocarburos y por los desperdicios radioactivos, y añadía que: "se entenderá por "alta mar" la parte del mar no perteneciente al mar territorial ni a las aguas interiores de un Estado..". México se adhirió en agosto de 1966.

Del mismo modo, México se unió a la Convención Internacional Sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, la cual buscaba condicionar la autonomía de pesca que la otra Convención hacía referencia. Esta, por su parte, señalaba que el desarrollo de la técnica moderna en cuanto a los medios de explotación de los recursos vivos del mar y el aumento de la capacidad del hombre para atender las necesidades alimenticias de la creciente población mundial, habían expuesto algunos de estos recursos al peligro de ser explotados en exceso; por lo que era necesario tomar medidas que permitieran un rendimiento óptimo constante de los recursos pesqueros además estipulaba que el Estado ribereño podría adoptar unilateralmente medidas de conservación para los recursos marinos de la alta mar adyacentes a su mar territorial. Es pertinente observar que la actividad pesquera de un Estado ribereño está íntimamente ligada al espacio marítimo donde ejerce su soberanía, toda vez que al realizarse la explotación pesquera por parte del Estado ribereño se va es-

estimulando la expansión de una industria pesquera la cual coadyuve a resolver los problemas nacionales de alimentación, de desarrollo regional, empleo y, por supuesto, de divisas.

10.3. PRODUCCION Y DESARROLLO

De la inversión programada del presupuesto federal en el lapso 1965-1970, se canalizó al sector pesquero el 0.5% y al mantenimiento e infraestructura pesquera el 0.9%. En 1967 la Secretaría de Marina construyó en el puerto de Yucaltepén, Yucatan, la Planta Yucaltepén que funcionó como sucursal de Refrigeradora de Tepepan, S.A. de C.V. Del mismo modo, el Banco de Fomento Cooperativo adquirió las acciones e instalaciones de Pesquera Matancitas S.A., constituida en junio de 1965 en Ensenada, Baja California; la sociedad Nueva Pesquera de Topolobampo, S.A., que en el año de 1957 fue fundada por el grupo SOMEX; la empresa Pesquera Peninsular, S. de R.L., creada en 1948 en la ciudad de Ensenada, B.C. y la sociedad Pesquera del Pacífico establecida en el año de 1937 en la ciudad de Tijuana, Baja California.

Hacia el final del sexenio del presidente Díaz Ordaz, la actividad pesquera presentaba el siguiente panorama: dentro de la población económicamente activa del país los pescadores significaban el 0.6%, sumando 44 mil 662 individuos, de los cuales

La Administración Pública de la Pesca

22 mil 437 eran cooperativistas y 22 mil 225 permisionarios. México contaba con 14 mil 556 embarcaciones pesqueras, sin embargo solamente 16 tenían una capacidad de más de 100 toneladas, 1,150 naves una capacidad de 10 a 50 toneladas y 12 mil 587 embarcaciones menos de tres toneladas.

Referente a la producción pesquera esta creció de 199,799 toneladas en el año de 1965 a 232 mil toneladas en 1969, que significaban aproximadamente 77 millones de dólares o 940 millones de pesos, lo que representaba el 0.27% del Producto Nacional Bruto (PNB) y las exportaciones del sector pesquero eran el 5.4 % del total de los bienes exportados del país. La suma de los volúmenes capturados registrados en el citado periodo alcanzó un millón 443 mil 519 toneladas, de las cuales el 6.14% correspondían a embarcaciones con matrícula extranjera. (Técnica Pesquera, octubre 25 de 1970:13)

CAPITULO XI

11. EL SECTOR PESQUERO EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ 1970-1976

11.1. LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA DE LAS 200 MILLAS MARINAS.....145

Antecedentes.

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas
sobre el Derecho del Mar.

La Zona Económica Exclusiva se integra
a la Constitución.

Los Acuerdos Bilaterales con Cuba y
los Estados Unidos de América.

La Ley de Conservación y Administración
Pesquera de los Estados Unidos de América.

11.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA.....154

Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.

11.3. LA LEY FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LA PESCA 1972.....161

11.4. EL PANORAMA PESQUERO.....162

Primer Plan Nacional Indicativo
de Ciencia y Tecnología.

11.5. PRODUCCION Y DESARROLLO.....165

La Pesca en el VI Informe del Ejecutivo Federal
al Congreso.

11. EL SECTOR PESQUERO EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE

LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ 1970-1976

11.1. LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA DE LAS 200 MILLAS MARINAS

Durante la gestión del presidente Echeverría la cooperación internacional se abocó a subsanar los rezagos que en materia del derecho marítimo prevalecían, los cuales entran a discusión en diversos foros y reuniones. Los países sudamericanos hacen más evidente la necesidad de fortalecer su posición sobre sus aguas, por las grandes riquezas de sus recursos naturales. Lo anterior dió lugar a un sinnúmero de tesis que sirvieron de base para formular un nuevo orden jurídico de los mares y océanos del mundo. El debate se centra fundamentalmente en el derecho que tiene los Estados ribereños sobre los recursos renovables y no renovables de sus litorales, los límites de sus fronteras marítimas, la comunicación y transporte por los océanos y el equilibrio en la explotación de la especies marinas entre las naciones desarrolladas pesqueramente y aquellas en vías de desarrollo.

La reconversión económica y tecnológica que generó el fenómeno bélico de mediados de siglo introdujo nuevas formas de explotación de los recursos naturales, que en el caso de la actividad pesquera se evidencio por el incremento sustancial de las

Armando Quintero Mateos

capturas mundiales, lo que impulso entre los países del orbe una importante industria generadora de insumos, alimentos y divisas. Sin embargo, el desenvolvimiento de la industria pesquera obligó a la comunidad internacional a replantear el espacio marítimo y la soberanía de los Estado ribereños, por el aprovechamiento desigual de los recursos naturales marinos, siendo la tesis de las 200 millas marinas la que encontró un mayor consenso entre los países subdesarrollados.

Como se afirmó anteriormente, fue a partir de la declaración del Presidente chileno Gabriel González Videla en 1947 y posteriormente la Declaración Santiago de 1952, que la tesis latinoamericana de las doscientas millas marinas fue teniendo una mayor aceptación entre los países sudamericanos, fundamentalmente aquellos con una participación importante dentro del sector pesquero. De esta manera, en mayo de 1970 se da a conocer la Declaración de Montevideo, la cual fué signada por Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Perú, Panamá y Uruguay; igualmente en agosto de ese mismo año, se emite la Declaración de Estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar, la cual reconocía el derecho del Estado ribereño a establecer los límites de su soberanía o jurisdicción marítima de acuerdo con criterios razonables atendiendo a sus características geográficas, geológicas y biológicas, y a las necesidades del racional aprovechamiento de sus recursos.

La Administración Pública de la Pesca

Por su parte México participó en la Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre Problemas del Mar en junio de 1972, la cual incorporó el concepto de "Mar Patrimonial", al exponer que éste es la zona adyacente al mar territorial en la cual el estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, que se encuentran en las aguas, en el lecho y en subsuelo, sin menoscabo de la libertad de navegación y sobrevuelo y la libertad de tender cables y tuberías submarinas.

En este contexto el 16 de noviembre de 1973 se convocó a la Tercera Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que tuvo como objeto formular un nuevo marco jurídico aplicable a los mares y océanos del mundo. Las tendencias fueron diversas principalmente por la posición de las potencias marítimas y aquellos países en vías de desarrollo que intentaban ser los usufructuarios de los recursos marinos de sus litorales. Dentro de este debate prevaleció la vía intermedia que tuvo como premisa el significado del beneficio económico para el país ribereño y la libertad de navegación. La Convención desarrolló el concepto de la Zona Económica Exclusiva, estableciendo que "La Zona Económica Exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base desde las cuales se mide el Mar Territorial. El límite interior de la Zona coincide exactamente con el límite exterior del Mar Territorial el cual no se extenderá

más allá de 12 millas marinas de las líneas de base....". De esta forma, la anchura de la Zona Económica Exclusiva es de 188 millas marinas contadas a partir del límite exterior del Mar Territorial de 12 millas, hasta las 200 millas marinas a partir de las líneas de base del Mar Territorial, siendo su límite exterior adyacente a Alta Mar.

Esto, produjo diferentes consideraciones, entre las que destacan las expresadas por un autor: "...la creación de la Zona Económica Exclusiva obedece a propósitos eminentemente económicos, empero confiere no sólo derechos a favor del Estado ribereño sino también ciertas obligaciones ante la comunidad internacional. Por tanto los estados extranjeros gozarán en dicha zona de las libertades de navegación y comunicaciones....si el estado ribereño no tiene capacidad para aprovechar la captura óptima total de alguna especie marina que se encuentre dentro de su zona, deberá permitir que flotas extranjeras capturen lo que dicho Estado no pudo capturar; es decir flotas extranjeras podrán capturar los excedentes de las especies que la flota pesquera del país ribereño no haya aprovechado..." (Vargas, 1979:26)

En este marco, la administración del Presidente Echeverría Álvarez se unió a la tesis latinoamericana del "Mar Patrimonial", tendiente a fortalecer la presencia de México sobre sus mares con el objeto de poseer un mejor control y explotación de sus

La Administración Pública de la Pesca

recursos naturales renovables y no renovables de su Zona Económica Exclusiva. Es importante señalar que uno de los basamentos científicos para fundamentar la tesis de las 200 millas es el fenómeno oceanográfico de la corriente peruana -antes denominada corriente Humboldt- la cual fluye en las costas de Perú y Chile, y es de gran valor pesquero a nivel mundial, toda vez que provoca los "afloramientos o surgencias" de los nutrientes de los fondos marinos, enriqueciendo la aguas superficiales y a la cadena alimenticia-ecológica -zooplancton y fitoplancton-, llegando a alcanzar la dicha corriente 200 millas. Su magnitud radica de gran beneficio para la propagación de las especies altamente comerciales como la anchoveta, sardina, merluza y atún, de hecho el Pacífico mexicano presenta este fenómeno oceanográfico de gran valor para la pesca mundial.

Otra tesis era la "compensación marítima" que consistía en incorporar la zona de las 200 millas marinas a aquellas naciones de plataforma continental reducida, tales como Chile, Ecuador y Perú, y en el caso de México señalaríamos a los estados de Michoacán, Guerrero y parte de Oaxaca. Hay que comentar que a principios de los años 40's las 200 millas constituían el límite externo hasta donde podían llegar las labores pesqueras por la limitaciones técnicas y operativas de la mayoría de las embarcaciones de pesca.

Decía el Jefe del Ejecutivo en su Informe al Congreso de septiembre de 1974 : "...Ante el foro mundial de la Tercera Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar -julio 26 de 1976-, sostuvimos la necesidad de reconocer un mar territorial de 12 millas, así como un mar patrimonial con una franja de 200 millas a partir de la costa, en la que el Estado ribereño ejerza jurisdicción económica sobre los recursos que se encuentran en ella. El nuevo Derecho del Mar que se gesta es una clara muestra de que el Tercer Mundo, ha dejado de ser objeto pasivo de la relaciones internacionales para convertirse en activo participante..." (Presidencia, 1976 V.5:437) De igual manera había señalado el Primer Mandatario que la ampliación de las zonas jurisdiccionales costeras fue una respuesta al abuso de la libertad de pesca practicada con perjuicio de las naciones ribereñas y añadía que los recursos ictiológicos y los minerales debían estar reservados al Estado ribereño aun en el caso que éste no disponga de medios apropiados para explotarlos, rechazando el concepto de que el Estado ribereño con insuficiencia de recursos materiales y humanos debería permitir la pesca de otros Estados.

El Gobierno mexicano promulgó el 6 de febrero de 1976 el párrafo que se añadió al Artículo 27 Constitucional, que estableció la soberanía de la Nación sobre una Zona Económica Exclusiva de 200 millas náuticas, cuya extensión asciende a 2 mil-

La Administración Pública de la Pesca

iones 822 mil km² superando al territorio nacional. El texto constitucional señala lo siguiente: " La Nación ejerce en una Zona Económica Exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las Jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.."

(Porrúa, 1991:25) Aseveraba el Jefe del Ejecutivo Federal que el crecimiento de nuestra economía reclama un política marítima que permita la explotación de los recursos provenientes del mar y un perseverante resguardo del patrimonio marítimo.

Con base en lo establecido por la Zona Económica Exclusiva sobre la necesidad del aprovechamiento óptimo de los recursos marinos, todas vez que aquellos no capturados se pierden, México celebró acuerdos bilaterales de pesca con Cuba y los Estados Unidos el 26 de julio y 24 de noviembre de 1976, respectivamente; ambos acuerdos tuvieron vigencia hasta el 10. de enero de 1980.

Armando Quintero Mateos

Por las repercusiones en la actividad pesquera de México y sus diferencias legales, cabe destacar que el Congreso de los Estados Unidos de América promulgó la Ley de Conservación y Administración Pesquera (Fishery Conservation and Management Act of 1976), después de una serie de negociaciones encabezadas por los pescadores de los estados de Massachusetts, New Hampshire, Maine, Rhode Island y Connecticut, que se habían visto afectados en sus labores de pesca por el esfuerzo pesquero realizado de las embarcaciones rusas, polacas, alemanas y japonesas, en la costa Atlántica de aquel país. No obstante la Asociación Atunera Norteamericana, con sede en San Diego, California, se opuso al establecimiento a dicha Ley que incorporaba el concepto de las 200 millas marinas, a raíz que afectaba sus intereses que siempre habían buscado la preservación de un Mar Territorial lo más estrecho posible que beneficiara sus actividades de captura. De igual forma, los industriales del atún habían promovido ante el gobierno estadounidense una enmienda legal -1969- para compensar a las empresas pesqueras de ese país, por los gastos y pérdidas económicas que sufrieran cuando sus buques fueran detenidos por pescar ilegalmente en aguas territoriales de algún Estado ribereño, que los Estados Unidos se negaran a reconocer como tales. Conforme a la enmienda, el gobierno norteamericano reembolsaba a los atuneros la totalidad de las erogaciones por concepto de multas, licencias, registros, derechos de atraque, daño o pérdida de barco, así como la mitad del ingreso bruto que

La Administración Pública de la Pesca

dejarían de percibir la empresa como la tripulación. Esta disposición promovía que los atuneros de aquel país violaran las aguas territoriales más allá de las 12 millas, porque aún no existía el consenso en Washington sobre la viabilidad de las 200 millas marinas, a pesar que los capitanes de los atuneros preferían pagar los permisos "vía a la pesca". Empero, lo anterior hubiera sido un reconocimiento de las 200 millas marinas que el país ribereño reclamaba.

En este sentido, a diferencia de la ley mexicana referente a la Zona Económica Exclusiva o Mar Patrimonial, donde México ejerce derechos de soberanía sobre todos los recursos pesqueros, incluidas las especies migratorias (túnidos, cetáceos y delfines), la ley estadounidense define a esta área como zona de "conservación y administración pesquera" en cuyo espacio ejerce autoridad exclusiva de administración, sobre las diversas especies marinas, excepto las altamente migratorias, argumentando que éstas especies atraviesan en sus largos recorridos varias zonas económicas de diferentes Estados ribereños por lo cual su administración se debe canalizar por medio de organismos regionales, como la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIATT). Sin embargo, la legislación estadounidense es incongruente porque incorpora a su jurisdicción a los cetáceos, delfines y a los picudos, que también son especies altamente migratorias, mientras excluye a los túnidos a efecto de franquear

Armando Quintero Mateos

los intereses de la flota atunera de California; y por otro lado proteger los intereses de los pescadores deportivos y de los grupos ecologistas.

11.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA

A raíz de los lineamientos que sugería el documento titulado Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, elaborado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, la administración del Presidente Echeverría se abocó a inicios de su gestión a la reestructuración del sector público central y descentralizado. (Carrillo Castro, 1983:75)

En este contexto la Dirección General de Pesca e Industria Conexas de la Secretaría de Industria y Comercio, se transformó en la Subsecretaría de Pesca integrándose con las Direcciones Generales siguientes: de Tecnología Pesquera; de Regiones Pesqueras; de Planeación y Promoción Pesquera; de Capacitación y Fomento Pesquero, y el Instituto Nacional de Pesca. Al promulgarse la Ley Federal de Aguas se creó la Dirección de Acuicultura dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Paralelamente, al transformarse el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, se es-

La Administración Pública de la Pesca

tableció la Dirección de Ejidos Pesqueros, que al final del sexenio se denominó Desarrollo Pesquero Ejidal. De igual forma, el 27 de febrero de 1971 se creó la empresa Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., con el fin de agrupar a las diferentes empresas de participación estatal y fideicomisos que desarrollaban actividades en la industria pesquera, y sobre todo, subsanar el crecimiento anárquico, coyuntural y no programado que tuvo el sector descentralizado, el cual había crecido desvinculado de sus unidades normativas sectoriales con programas duplicatorios y en ocasiones, contradictorios. El documento de la Secretaría de la Presidencia externaba lo siguiente: "...una de las reformas estructurales de la administración pública más urgentes, es aquella que coadyuve a neutralizar la descoordinación y en ocasiones la naturaleza antagónica de las instituciones intrasectoriales, otorgando mayor coherencia en la política sectorial..." (Carrillo Castro, 1983:76)

Al constituirse Productos Pesqueros Mexicanos se agruparon a la nueva entidad pública las siguientes instituciones:

- Empacadora de Escuinapa S.A.
- Nueva Pesquera de Topolobampo S.A.
- Congeladora Mexicana de Guaymas S.A.
- Congeladora San Juan S.A.
- Refrigeradora Tepepan S.A.

Armando Quintero Mateos

y sociedades cuyas acciones se encontraban en fideicomiso de administración del Banco Nacional de Fomento Cooperativo S.A. de C.V. Del mismo modo se incorporaron las industrias pesqueras propiedad del citado Banco:

- Pesquera del Pacífico, S.A.
- Pesquera Peninsular, S.A.
- Pesquera Isla de Cedros, S.A.
- Pesquera de Bahía de Tortugas, S.A.
- Pesquera Matancitas, S.A.
- Astilleros Rodríguez, S.A.
- Refrigeradora del Noroeste, S.A.

Hay que sumar, también a las comercializadoras Exportadores Asociados, S.A. de C.V. y Ocean Garden Products, Inc., empresas de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A., así como los activos fijos e instalaciones que a continuación se enumeran:

Frigorífico de Progreso Yucatan (Propiedad de la Junta Federal de Mejoras Materiales de Progreso, Yuc.);

Planta Beneficiadora de Tiburon, San José del Cabo, Baja California. (Propiedad de la Junta Federal de Mejoras Materiales de la Paz, B.C.);

La Administración Pública de la Pesca

Planta del Puerto Pesquero de Alvarado, Veracruz (Fideicomiso del Gobierno Federal);

Planta Experimental de Tecnología Pesquera en Zihuatanejo, Guerrero (Administrada por la Comisión Consultiva de Pesca);

Frigorífico de Yucaltepén, Yuc. (Sucursal de Refrigeradora Tepepan);

Planta La Paz en Baja California. (Sucursal de Refrigeradora Tepepan).

Y por último hacia finales del sexenio, Productos Pesqueros Mexicanos fundó la empresa Productos Pesqueros de Michoacán, S.A.

Al respecto el Presidente Echeverría señalaba lo siguiente: "...A fin de promover y modernizar los métodos captura de industrialización y comercialización de los productos del mar, se fortalecieron los instrumentos administrativos específicamente responsables de esta actividad. Con el propósito de abatir los costos se agruparon, dentro de un organismo único, Productos Pesqueros Mexicanos, S.A., todas la empresas de participación estatal que se dedican a esas tareas...". Puntualizaba que "La empresa pública no persigue lucro, pero tampoco es tolerable el desperdicio o la incompetencia, se requiere una mayor eficiencia en sus tareas...El sistema de empresas del Estado interviene para asegurar que se usen adecuadamente los recursos naturales del país, que los consumidores no sean afectados por precios excesivos de los productos y que no se registre el enriquecimiento

Armando Quintero Mateos

de grupos minoritarios con la explotación de esos recursos que pertenecen originalmente a la nación..."

(Presidencia, 1976:407, 451 V.5)

Asimismo, el director de Productos Pesqueros, Mexicanos Edgardo Medina Alonso, definía así las funciones de la paraestatal:

"....la nueva empresa no pretende hacer negocios con la pesca, sino sólo estabilizar y procurar que aumente tanto la producción como el consumo....se tratará de que su operación sea redituable y deje beneficios para pagar los programas de expansión....no se trata de entablar competencia con el sector privado ni afectarlo en sus negocios..." (Técnica Pesquera, abril 1971:4)

Como se ha apreciado a lo largo de la investigación, el Estado mexicano fue adquiriendo paulatinamente a través de distintas instituciones financieras una gran diversidad de empresas pesqueras que en la mayoría de las ocasiones se incorporaron con activos despreciados y obsoletos, adeudados en capital y intereses pérdidas acumuladas, y sobre todo al ser operadas por el consorcio pesquero paraestatal se prevalecieron los subsidios sobre las ganancias.

Sobre el crecimiento del aparato estatal, nos dice Omar Guerrero que durante el sexenio del Presidente Echeverría el desarrollo institucional de la administración pública mexicana había llegado

La Administración Pública de la Pesca

a su climax: "...fue en este periodo que concluyó la creación de las grandes entidades paraestatales y, en forma masiva, se acrecentó el número de éstas con la generosa formación de multitud de fideicomisos...". De hecho el sector público pesquero presentó en el sexenio 1970-1976 un crecimiento nunca antes visto en la actividad pesquera. (Guerrero,1989:562)

En su primer Informe de Gobierno el Titular del Ejecutivo Federal externó, sobre el Programa Nacional Pesquero, que "...podemos incrementar considerablemente la extracción de recursos provenientes del mar . Con este propósito se formuló el Programa Nacional Pesquero, que comprende desde la producción de las crías destinadas a la población piscícola, hasta planes de construcción naviera para dotar al país con los tipos de embarcaciones adecuadas....En lo sucesivo, nuestro país usará estos recursos naturales (pesqueros) para estimular su desarrollo, ya sea abasteciendo la demanda interna o fomentando las exportaciones, y el pueblo de México, a través de su gobierno o de sus empresas paraestatales, participará en su manejo y en beneficio de su explotación..." (Presidencia,1976:396 V.5)

El Plan Nacional Pesquero perseguía los siguientes objetivos:

-Duplicar la producción pesquera durante el sexenio 1970-1976.

Armando Quintero Mateos

- Actualizar la Ley de Pesca así como su Reglamento.
- Simplificar los trámites administrativos que tienen que realizar los pescadores.
- Aprovechar la "fauna de acompañamiento" que se captura durante la pesca del camarón, cuyo desperdicio alcanza las 150 mil toneladas anuales.
- Construir 500 embarcaciones de altura de pesca múltiple.
- Multiplicar la producción de ostión, camarón y especies de escama en las lagunas estaurinas.
- Resolver los problemas de distribución de productos pesqueros y fomentar su consumo.
- Impulsar la piscicultura y lograr un alto grado de industrialización de los productos marinos.
- Invertir 1,500 millones de pesos en programas de desarrollo pesquero.

La Administración Pública de la Pesca

11.3. LA LEY FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LA PESCA 1972

Después de haber estado vigente la Ley de Pesca, expedida en el año de 1950, y de no haber contado con un Reglamento para su aplicación, el 25 de mayo de 1972 se publicó en el Diario Oficial el nuevo marco jurídico denominado Ley Federal para el Fomento de la Pesca. Argumentaba la Exposición de Motivos que los recursos pesqueros no habían sido regulados en su explotación y en su aprovechamiento posterior por lo que era necesario una ley de carácter promocional. Por ejemplo, era necesario reglamentar los actos previos y posteriores a la captura de especies, apoyar a la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, limitar a las embarcaciones extranjeras para pesca comercial, ampliar las concesiones y permisos de 2 a 10 años y máximo treinta, así como recursos administrativos para que los presuntos afectados por las disposiciones emitidas por las autoridades estuviesen en condiciones de impugnarlas, entre otros. Además tenía por objeto la protección de la flora y fauna acuáticas, la investigación de los recursos y cultivo de las especies, la transformación de los productos pesqueros y la regulación de los mercados interno y externo de la producción pesquera.

Cabe destacar que a inicios de la administración del presidente Echeverría, el Senado de la República recibió los dictámenes de la Comisión Especial de Pesca integrada por los senadores de los

Armando Quintero Mateos

Estados con litoral, la cual continuó con las labores legislativas aportando a la Iniciativa del Ejecutivo que dió origen a la ley de 1972 el término de "fomento". Asimismo se apoyó a los pescadores organizados al proponerse la formación del Fondo Nacional de Fomento Cooperativo al incluirse en las especies reservadas para la explotación exclusiva de las sociedades cooperativas la "tortuga marina", y se promulgó la Ley de Impuestos y Derechos de Explotación Pesquera.

11.4. EL PANORAMA PESQUERO

A mediados de 1974 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) invitó a cerca de 300 científicos, tecnólogos, usuarios del conocimiento de la ciencia y la técnica, para que con su experiencia y discernimiento en sus distintas áreas de trabajo prepararan el Primer Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología.

El Grupo de Trabajo correspondiente al sector pesquero estuvo integrado por miembros del Instituto Nacional de Pesca, y por la M.C. Luz de Alba Fonseca, de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional. Los investigadores manifestaron que a pesar de que México posee más de 10 mil kilómetros de litoral, con cerca de un millón y medio de

La Administración Pública de la Pesca

hectáreas de lagunas costeras, esteros y aguas interiores; y con medio millón de kilómetros cuadrados en su plataforma continental, la población del país todavía tiene graves deficiencias nutricionales en cuanto al consumo de proteínas por el desconocimiento del aprovechamiento de los recursos pesqueros y la incapacidad organizativa nacional producto del subdesarrollo.

El estudio auspiciado por CONACYT indicó que la producción pesquera representaba para mediados de la década de los setenta, el 0.4% del Producto Interno Bruto (PIB), que consideraba la conservación, empaquetado y enlatado de pescados y mariscos así como la construcción, reparación de embarcaciones. Manifestaba la investigación que a pesar de ser muy antigua la pesca en México, las zonas ribereñas presentaban desequilibrios en la distribución demográfica del país respecto al altiplano y faltaba infraestructura de comunicaciones en vastas zonas costeras.

Enfatizaba que el desarrollo pesquero se ha fincado en las altas ganancias que se obtienen de los productos de exportación, por medio de una sobreexplotación de éstos. Por ejemplo, el camarón significaba el 50% de la captura nacional y el 80% del valor de las exportaciones. Respecto a otros indicadores señalaba que el sector pesquero tenía una deficiente distribución del ingreso, concentrándose éste en aquellos que manejan la fase de industrialización y comercialización, y con una red de inter-

mediarios que hacen al pescador un sujeto explotado y marginado, y con una productividad que solamente se elevó en quince años de 4.4 toneladas a 5.1 tn. anuales por individuo. El sector externalaba una participación decreciente en el PIB.

Añadía el documento que había que abandonarse la idea que la pesca es una actividad puramente empírica y concebirla como una actividad intimamente vinculada a la investigación oceanográfica interdisciplinaria, que promueva una visión científica y global del sector pesquero nacional e internacional. Para 1984 los centros de Investigación Aplicada y Desarrollo Experimental (IADE) de pesca se ubicaban mayoritariamente en organismos del Gobierno Federal (66.7%) y en los centros de enseñanza superior públicos el 25.6%. Solamente un centro de investigación se localizaba en empresas privadas de capital nacional y ninguno en empresas extranjeras. El esfuerzo científico se había dirigido fundamentalmente a la biología marina o ciencia del mar, desatendiendo a la biología pesquera. También faltaba tecnología para el desarrollo de procesos productivos alimentarios y de control de calidad en la pesca, expertos en diseño y fabricación de los diferentes equipos de tecnología para prevenir la contaminación por desechos industriales.

El Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología proponía las siguientes acciones:

La Administración Pública de la Pesca

- Modificación del uso de los cuadros científicos en labores de investigación más que administrativas.
- Promover la utilización de tecnologías de captura y procesamiento adecuados al país.
- Mayor investigación para la acuicultura y la piscicultura.
- Respaldar con conocimientos científicos las vedas.
- Mayores cuadros científicos.

Como una respuesta a las deficiencias tecnológicas del sector se formaron 30 escuelas secundarias tecnológicas pesqueras, cuatro centros de ciencia y tecnologías marinas y el primer Instituto Tecnológico de Pesca. El primer mandatario manifestaba que para incrementar empleos y nuevas fuentes de alimentación era necesario los conocimientos y la tecnología específica para la explotación adecuada de nuestros ríos, costas y lagos.

11.5. PRODUCCION Y DESARROLLO

En esta etapa se invirtieron 2 mil 550 millones de pesos, cantidad superior a toda la inversión acumulada en los últimos 40 años. La flota pesquera se incrementó a 3 mil 293 unidades, las embarcaciones menores se elevaron a 6 mil y se intentó impulsar el Primer Distrito de Acuicultura (camarón) en Nayarit. El volumen de capturas ascendió en el último año del régimen a 628 mil 587 toneladas. El Presidente Echeverría Álvarez manifestó en su Tercer Informe de gobierno que " la política de fomento

Armando Quintero Mateos

pesquero tiene como objetivos primordiales abatir los costos de captura e incrementar el empleo de los litorales..". Por otro lado, se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos la cual realizó sus actividades por medio de juntas coordinadoras y comisiones consultivas en cada puerto. Inició labores en Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos, Progreso, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Acapulco y Salina Cruz. "...La expansión del comercio exterior por vía marítima, y el impulso a las actividades turísticas y pesqueras requieren el fortalecimiento de la infraestructura portuaria del país..." (Presidencia, 1976 V.5:452)

El gobierno mexicano elaboró, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el "Programa Integrado de Desarrollo Pesquero" que le permitió recibir un préstamo por 45 millones dólares (26-abril-1976), el cual tenía como objeto incrementar las embarcaciones mayores y menores, elevar en un 39% el consumo de pescados y mariscos, crear 8 mil empleos y mejorar los ingresos de los pescadores. Dicho programa fue coordinado por Productos Pesqueros Mexicanos, el Fideicomiso para el Fomento de la Investigación y la Educación Pesquera, y el Fideicomiso para el otorgamiento de Crédito para las Cooperativas. Se estima que 3 mil 293 embarcaciones se incorporaron al esfuerzo pesquero nacional.

La Administración Pública de la Pesca

Al publicarse la Ley para el Fomento de la Pesca en mayo de 1972, se reservó a las cooperativas de producción pesquera la explotación exclusiva de la tortuga marina y además dispuso que los ejidos ribereños podían constituir cooperativas de producción pesquera ejidal, cabe mencionar que la incorporación de los ejidos a la actividad pesquera trajo consigo innumerables conflictos entre los pescadores tradicionales y los campesinos avocindados en las zonas ribereñas.

El sector social aportaba el 34 % del volumen de las capturas y el 68% del valor. La principal especie capturada fue el camarón, que significó el 51 % del valor total de las capturas nacionales. El esfuerzo pesquero de esta especie se elevó al incorporarse 500 embarcaciones camaroneras entregadas por el Ejecutivo Federal a las cooperativas y al final de la administración del Presidente Echeverría las sociedades cooperativas ascendían a 442, con 40 mil 962 miembros. En este marco los pescadores organizados constituyeron el 28 de julio de 1973 la Confederación Nacional Cooperativa de la Industria Pesquera de México, C.C.L., en respuesta a las diferencias con la dirigencia de la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, C.C.L. propiciadas por la falta de apoyo a los pescadores. Encabezo el Consejo de Administración el dirigente de la Federación de Ensenada, José Luis Castro Verduzco, y el Consejo de Vigilancia Florentino López Tapia de la Federación del Sur de Sonora. (Machado, 1991:249)

Armando Quintero Mateos

En una acción de protección al ecosistema marino, el Gobierno mexicano decretó el 14 de enero de 1972 "zonas de refugio" para los cetáceos las bahías de Ojo de Liebre, Guerrero Negro y San Ignacio, con lo cual las autoridades respectivas se responsabilizaron de la protección de los ballenatos y ballenas.

En su último Informe de Gobierno (septiembre 1. de 1976) el presidente Echeverría hacía referencia de los logros que el sector pesquero había alcanzado en el periodo 1970-1976. En esa ocasión señaló lo siguiente: "...Hemos actualizado los dos principales ordenamientos que rigen la actividad pesquera - Ley de Impuesto y Derechos a la Explotación Pesquera y la Ley Federal para el Fomento de la Pesca- concentramos, bajo la denominación Productos Pesqueros Mexicanos, las diferentes empresas que intervienen en el sector; creamos un sistema de educación y capacitación a largo de nuestros litorales y establecimos el Fideicomiso para el Desarrollo de la Fauna Acuática y el Instituto Nacional de la Pesca. Todo ello, en concordancia con nuestra decisión soberana de crear la Zona Económica Exclusiva en nuestros mares... Estas nuevas condiciones han permitido duplicar la producción pesquera, al pasar de 254 mil toneladas que obteníamos en 1970, a 475 mil durante este año. Es cierto que aún estamos lejos de lograr un aprovechamiento cabal de nuestros

La Administración Pública de la Pesca

recursos pesqueros. Pero se ha creado la conciencia y se han dado los primeros pasos para obtener cada vez mejores rendimientos de esta importante reserva alimenticia de nuestro pueblo...".

(Presidencia, 1976 V.5:498)

CAPITULO XII

- 12. EL SECTOR PESQUERO EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO 1976-1982**
- 12.1. LAS TESIS MARITIMAS.....171**
- 12.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA.....173**
El Departamento de Pesca.
Las Empresas Paraestatales.
La Secretaría de Pesca.
- 12.3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO.....181**
1977-1982.
La Revolución Azul y sus Consecuencias.
El Diagnóstico.
Los Objetivos.
Los Alimentos.
- 12.4. EL COOPERATIVISMO PESQUERO.....190**
El Corporativismo.
- 12.5. LA TRANSFERENCIA DE LA FLOTA CAMARONERA.....192**
Antecedentes.
El Traspaso.
Consideraciones.
- 12.6. LOS ASUNTOS PESQUEROS INTERNACIONALES.....202**
El Fin de los Convenios.
México Abandona la Comisión Interamericana del Atún Tropical.
El Embargo Atunero.
México se Adhiere a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- 12.7. PRODUCCION Y DESARROLLO.....209**

12. EL SECTOR PESQUERO EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ
PORTILLO 1976-1982

12.1. LAS TESIS MARITIMAS.

Como candidato a la presidencia de la República José López Portillo realizó algunas consideraciones que ya reflejaban sus objetivos en torno a los recursos marítimos. Durante un acto de campaña en el Puerto de Manzanillo afirmó que "...México empieza a caminar hacia el mar... muchos años después de la iniciación de la política de marcha al mar, realmente es hasta este régimen cuando empezamos a actuar solidariamente...aprovechar sus litorales en cuanto a fuente de riqueza y medio de comunicación será responsabilidad sustancial del siguiente régimen...las doscientas millas de mar patrimonial aumentan en esa proporción la responsabilidad soberana del país; mal haríamos si a tiempo no tomamos decisiones...". En otro aspecto de su campaña política se había referido a los cooperativistas pesqueros de Sinaloa, (14-V-1976) : "...la primera condición para resolver el problema de las cooperativas pesqueras es mantener la fuente de riqueza, conservandola no agotandola, sino incrementandola; y esto quiere decir racionalizar la conservación y la explotación de los recursos...", y agregaba el candidato a la Presidencia: "...otra condición fundamental consiste en que se procure la autenticidad;

que se acabe todo tipo de simulaciones que aprovechan no a quienes la ley quiere beneficiar, sino a otros intereses que están ocultos o disfrazados..." (IEPES, 1979:250)

Ya como titular del poder Ejecutivo Federal decía que "Ante las recurrentes crisis mundiales de escasez de alimentos, el primer objetivo que nos hemos propuesto es alimentar a nuestro pueblo. Esto significa que en materia agropecuaria y de pesca podemos abastecer la demanda de alimentos y materias primas que vienen del campo o del agua para ser autosuficientes y generar los excedentes necesarios para conformar existencias reguladoras y permitirnos exportar cuando nos convenga.."

Estas tres intervenciones de López Portillo externaban cuales eran los objetivos a seguir en materia pesquera, y que en efecto los lineamientos del discurso fueron los que conformaron su política. Producción de alimentos, apoyo a las cooperativas, desarrollo regional, divisas, y una finalidad que definió en gran parte la tendencia del Estado mexicano denominada por Lopez Portillo como la "responsabilidad soberana" que implicaban las 200 millas marinas del mar patrimonial. Al parecer el sexenio referido tenía por causa principal la de incrementar sustancialmente la presencia de México sobre sus mares, de lo contrario no se explican la grandes inversiones en flota, plantas, fomento a la actividad, las reformas administrativas y demás acciones

La Administración Pública de la Pesca

gubernamentales que fortalecieron al sector pesquero, como por ejemplo, la detención de los atuneros estadounidenses en julio de 1980 supeditaron el desarrollo de la actividad pesquera, a las labores que en materia comercial y diplomática realizara el Gobierno mexicano. Otro asunto, era la alternativa que presentaba la pesca para solucionar los problemas alimenticios.

12.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA

A raíz del crecimiento del sector público que caracterizó a la administración del Presidente Echeverría, el régimen del Presidente López Portillo se abocó a "organizar la administración pública para organizar el país", para lo cual la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República instrumentó una serie de medidas que racionalizaran las funciones de la administración pública centralizada así como la sectorización del sector paraestatal, a fin de unificar esfuerzos e implementar programas de acuerdo a los lineamientos del sector central denominada por la opinión pública como la "Reforma Administrativa". Para lo anterior se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1976, que dio origen al Departamento de Pesca.

La Administración Pública de la Pesca

gubernamentales que fortalecieron al sector pesquero, como por ejemplo, la detención de los atuneros estadounidenses en julio de 1980 supeditaron el desarrollo de la actividad pesquera, a las labores que en materia comercial y diplomática realizara el Gobierno mexicano. Otro asunto, era la alternativa que presentaba la pesca para solucionar los problemas alimenticios.

12.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PESQUERA

A raíz del crecimiento del sector público que caracterizó a la administración del Presidente Echeverría, el régimen del Presidente López Portillo se abocó a "organizar la administración pública para organizar el país", para lo cual la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República instrumentó una serie de medidas que racionalizaran las funciones de la administración pública centralizada así como la sectorización del sector paraestatal, a fin de unificar esfuerzos e implementar programas de acuerdo a los lineamientos del sector central denominada por la opinión pública como la "Reforma Administrativa". Para lo anterior se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1976, que dió origen al Departamento de Pesca.

Armando Quintero Mateos

En la exposición de motivos de la Ley el Primer Mandatario aseveraba que "...habida cuenta de que el Mar Patrimonial se ha ensanchado es necesario que una unidad se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos. Para ello se ha pensado integrar en un Departamento Administrativo todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes secretarías de Estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente reestructurando a fondo a esta área de la administración pública..." (Secretaría de Pesca, 1982:11) Sobre lo anterior afirma Omar Guerrero que el periodo del presidencial de José López Portillo representa, dentro de la etapa posrevolucionaria, la conclusión de una fase del desarrollo de la administración pública y el inicio de otra y afirma que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 es la primera normación de la misma que integra a la administración centralizada y a la administración paraestatal: "esto significa un esfuerzo de armonización y coordinación desde un elevado nivel normativo". (Guerrero, 1989:562)

De esta forma se constituyó el Departamento de Pesca, integrándose con la Secretaría General de Promoción Pesquera, la Secretaría General de Recursos Pesqueros, la Oficialía Mayor, quince Direcciones Generales, la Comisión Nacional Consultiva de

La Administración Pública de la Pesca

Pesca, la Comisión Interna de Administración y Programación, la Unidad de Consejos, y por las treinta y un Delegaciones Federales de Pesca, creadas por el Acuerdo del Ejecutivo Federal, del 5 de noviembre de 1979, a efecto de contribuir con los objetivos del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

Esta demora por institucionalizar la actividad pesquera y estimularla, estuvo signada por diversos factores tanto de razones administrativas, políticas y de seguridad nacional. Una de las razones fundamentales por las que el Estado mexicano voltea hacia los recursos marítimos como fuente de alimentos, es la pérdida de autosuficiencia en granos básicos de finales de los años sesentas, lo que obliga a replantear sus políticas en materia alimenticia. "...A mediados de los setentas el campo productor de la dieta básica de la población mostró sus primeras deficiencias estructurales. Dejó de ser un campo autosuficiente, exportador y empezó a ser un campo deficitario, importador. Su retroceso, aunado a la explosión de la demanda urbana de alimentos y materias primas, terminó configurando, en la década de los setentas, un problema estratégico de seguridad nacional: la dependencia alimentaria..." (Aguilar, 1989:152)

Armando Quintero Mateos

Hacia el final del sexenio lopezportillista la Secretaría de Pesca tenia bajo su responsabilidad 36 Piscifactorías, 4 Laboratorios Ostrícolas y de Abulón, 30 Centros y Laboratorios de Investigación, 3 Centros de Capacitación. Además las empresas de participación estatal que a continuación se enumeran, con 33 plantas procesadoras, 5 almacenes frigoríficos y 5 almacenes de productos terminados.

- Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.
- Exportadores Asociados, S.A. de C.V.
- Ocean Garden Products, Inc.
- Productos Pesqueros de Alvarado, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Escuinapa, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Yucaltepén, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros Mexicanos de Michoacan, S.A. de C.V.
- Refrigeradora Tepepan, S.A. de C.V.
- Empresas Pesqueras del Balsas, S.A. de C.V.
- Productora Nacional de Redes, S.A. de C.V.
- Compass Transportation Company
- Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V.
- Pesquera del Pacifico, S.A. de C.V.

La Administración Pública de la Pesca

- Productos Pesqueros de Isla de Cedros, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros Atún-Mex, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Guaymas, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de la Paz, S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V.
- Distribuidora Pesquera Ejidal, S.A.
- Fondo Nacional de Fomento de Sociedades Cooperativas Pesqueras.
- Fideicomiso para cubrir los gastos de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca.
- Fideicomiso para el Desarrollo de la Fauna Acuática.
- Fideicomiso para la Prevención de Control de las Aguas y el Desarrollo de la Fauna Acuática.
- Fideicomiso para los Distritos de Acuicultura.
- Fideicomiso Unico para el Desarrollo de la Flora y Fauna Acuáticas.
- Fideicomiso Conjunto Industrial Pesquero de Guaymas.

En relación a los fideicomisos antes mencionados estos fueron retirados del sector por los Acuerdos presidenciables del 12 de mayo de 1977 y del 10 de abril de 1978.

Asimismo el Departamento de Pesca coordinaba las actividades de la institución financiera BANFESCA, establecida el 6 de marzo de 1980, que al desaparecer el Banco de Fomento Cooperativo

Armando Quintero Mateos

(BANFOCO) asumió las labores de financiamiento del sector pesquero nacional con diecinueve sucursales distribuidas en los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Es importante observar que nunca antes en la historia del país había existido un sector público pesquero de tal magnitud, tanto por sus dimensiones como el presupuesto canalizado para estimular a la pesca, y también por los objetivos que perseguía y que a inicio del sexenio lopezportillista evidenciaban metas que podían definirse como muy ambiciosas. Por ejemplo, se preveía que la captación de divisas de los productos pesqueros sería mayor que la de los hidrocarburos. Decía el Presidente López Portillo, a inicios de su Administración que "...de acuerdo a nuestros planes, al final del sexenio nuestros ingresos deberán ser mayores en cuanto a pesca que en cuanto a petróleo, siempre y cuando los proyectos que existen para explotar el potencial se realicen...entre los planes están los de fomentar la explotación de los bancos de atún que hay en la jurisdicción del mar patrimonial y establecer plantas procesadoras...". En otra ocasión con motivo del Día de la Marina, el primero de junio de 1977 dijo: "...el Estado rescatara al Mar como fuente de vida, para asegurar el abastecimiento de la alimentación popular con la mejor utilización de sus recursos, que permitieran a México ob-

La Administración Pública de la Pesca

tener mayores ingresos por pesca que por petróleo al final de sexenio..." (El Gobierno Mexicano, abril y junio de 1977:107y 118).

Las metas que se proponía alcanzar el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982 también eran sumamente ambiciosas. El Plan estimaba lograr una producción de 2.4 millones de toneladas, de las cuales 1.7 millones de toneladas se obtendrían de la Zona Económica Exclusiva y de Alta Mar, y 662 mil toneladas de aguas protegidas y sistemas acuícolas. Se pretendía que en el lapso 1977-1982 la producción pesquera creciera 1.9 millones de toneladas, lo cual colocaría a México en el sexto lugar de la producción mundial. (S.P.P., 1985 (V. 6):376) En relación a las metas comentaba a finales del sexenio el Secretario de Pesca que "Fijamos una meta ambiciosa, aunque sabemos que sería difícil de alcanzar, pues de esa manera nos sentíamos presionados para desarrollar el máximo esfuerzo..." (Técnica Pesquera, marzo 1982:12)

Respecto al presupuesto asignado al Departamento de Pesca en el lapso 1977-1981 se ejercieron 14 mil 943 millones de pesos, y por su parte las entidades paraestatales ejercieron 74 mil 655 millones de pesos, con una sumatoria de casi 90 mil millones destinados al sector pesquero. El sexenio del Presidente Lopez Portillo refleja la idea de Omar Guerrero en el sentido que "...el

Armando Quintero Mateos

camino del crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo personal ha sido preferentemente seguido en nuestro país por medio de lo que hoy conocemos como organismos descentralizados y empresas públicas, y a pesar del peso político de las dependencias centralizadas como instituciones de autoridad, han sido aquellos los instrumentos más usuales para hacer fluir la actividad del Estado en el seno de la sociedad civil..” Cabe destacar que para enero de 1982, al modificarse la Ley Orgánica de Administración Pública Federal el Departamento de Pesca, dada la importancia que fue adquiriendo el sector en el mencionado periodo, se transformo en la Secretaría de Pesca. Se integro con la Subsecretaria de Infraestructura Pesquera, la Subsecretaria de Fomento Pesquero, así como 15 Direcciones Generales -Administración de Pesquerías, Promoción Pesquera, Organización y Capacitación Pesquera, Asuntos Pesqueros Internacionales, Obras Pesqueras, Flotas e Instalaciones Portuarias Pesqueras, Acuicultura, Administración, Asuntos Jurídicos, Comunicación y Publicaciones y el Instituto Nacional de la Pesca-, Oficialía Mayor, la Comisión Interna de Administración y Programación y la Comisión Nacional Consultiva de Pesca.

12.3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO 1977-1982

Dentro de la estrategia de la Reforma Administrativa y la Planeación que incorporó la administración del Presidente López Portillo en sus objetivos de gobierno, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982. Es un documento de suma importancia debido a que nunca antes la administración pública encargada de las labores pesqueras había producido un plan de trabajo tan completo como el mencionado; su diagnóstico, sus pronósticos, su análisis del desarrollo pesquero nacional, así como sus objetivos al largo plazo, son un punto de partida para cualquier tipo de investigación que se desee realizar en torno a la pesca en México, constituyendo un valioso documento para el mejor conocimiento y desenvolvimiento de dicha actividad.

El Plan señala algunos conceptos ya vertidos en este trabajo; como por ejemplo que la pesca en México es relativamente nueva toda vez que fue hasta los años Treinta cuando se incorporaron tecnologías modernas para el aprovechamiento del camarón, y que la década de los Cincuenta marca el inicio de la competencia de las embarcaciones nacionales con los barcos extranjeros en los litorales del país.

También aseveraba el documento que a pesar de los esfuerzos efectuados por el Estado mexicano, la actividad no ha asumido la posición que le corresponde como promotora del desarrollo económico y social. En efecto, la intervención del Estado mexicano ha sido un factor determinante en los rasgos cualitativos de su desenvolvimiento y en el crecimiento de las capturas, así como en la conformación de la fuerza laboral del sector pesquero, al definir la participación de las organizaciones privadas y sociales en espacios muy bien determinados por las mismas pesquerías.

Sobre el desenvolvimiento de la pesca en México el Plan indicaba, que de 1925 a 1950 "se define con precisión el régimen de producción, en el que participan de manera destacada las sociedades cooperativas, al reservárseles algunas especies marinas y definiéndose el rol de las empresas privadas y los pescadores independientes"; de 1950 a 1970 es un periodo que se caracteriza por un crecimiento sostenido de las capturas, orientándose la industria pesquera hacia unas cuantas pesquerías -camarón, langosta y abulón-, y a partir de 1960 se comienza a diversificar hacia las pesquerías del atún, sardina, tiburón y el ostión. Sin embargo, es en la década de los Setenta cuando el Estado mexicano manifiesta un mayor interés por impulsar la actividad pesquera con recursos financieros, infraestructura, programas de educación y capacitación. Y por supuesto, un factor

La Administración Pública de la Pesca

detonante en la voluntad del Estado mexicano por impulsar a la actividad fue el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva de las 200 Millas Marinas, lo cual se evidenció de una manera destacada durante el régimen del Presidente López Portillo al tener que ejercer la presencia de México sobre los casi tres millones de km², que comprende el mar patrimonial.

Hay cuatro periodos en el desarrollo institucional de la pesca en México: de 1925 a 1950; de 1950 a 1970; de 1970 a 1982; a partir de 1982 el Estado mexicano inicia un proceso de redefinición, aún no concluido. (S.P.P., 1985 (V. 6):325)

El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero hablaba de un proceso denominado la "Revolución Azul" consistente en el uso intensivo de tecnologías y de las labores de investigación. "Los pescadores científicos dedicados al cultivo de las aguas ya están trabajando; son gente preparada en ciencias marinas y biológicas....y bajo su guía el hombre obtendrá del agua una parte cada vez mas importante de su sustento..." Puntualizaba lo siguiente: "...si tan solo una décima parte de los 400 millones de hectáreas de tierras costeras anegadas que existen en el mundo se destinara al desarrollo de la acuicultura, utilizando métodos mejorados de producción, el rendimiento seria de 100 millones de toneladas de productos pesqueros, o sea el equivalente del rendimiento potencial de todas las pesquerías comerciales del

La Administración Pública de la Pesca

detonante en la voluntad del Estado mexicano por impulsar a la actividad fue el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva de las 200 Millas Marinas, lo cual se evidenció de una manera destacada durante el régimen del Presidente López Portillo al tener que ejercer la presencia de México sobre los casi tres millones de km², que comprende el mar patrimonial.

Hay cuatro periodos en el desarrollo institucional de la pesca en México: de 1925 a 1950; de 1950 a 1970; de 1970 a 1982; a partir de 1982 el Estado mexicano inicia un proceso de redefinición, aún no concluido. (S.P.P., 1985 (V. 6):325)

El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero hablaba de un proceso denominado la "Revolución Azul" consistente en el uso intensivo de tecnologías y de las labores de investigación. "Los pescadores científicos dedicados al cultivo de las aguas ya están trabajando; son gente preparada en ciencias marinas y biológicas...y bajo su guía el hombre obtendrá del agua una parte cada vez mas importante de su sustento..." Puntualizaba lo siguiente: "...si tan sólo una décima parte de los 400 millones de hectáreas de tierras costeras anegadas que existen en el mundo se destinara al desarrollo de la acuicultura, utilizando métodos mejorados de producción, el rendimiento seria de 100 millones de toneladas de productos pesqueros, o sea el equivalente del rendimiento potencial de todas las pesquerías comerciales del

mundo...". Y añadía que "...si México utilizara la décima parte de los 2.9 millones de cuerpos de aguas dulces y salobres existentes, permitiría obtener 700 mil toneladas de diversas especies acuícolas...". El Plan ya vislumbraba hacia donde se dirigía la actividad pesquera mundial, mediante el uso intensivo de las aguas estaurinas o interiores con criaderos artificiales, la captura de organismos muy pequeños para convertirlos en alimentos humanos -plancton, crustáceos y larvas- y el uso de nuevas tecnologías de rastreo en aguas intermedias.

Se puede afirmar que la "Revolución Azul" a la que convocaba el plan pesquero no fue abordada de una manera cabal por el sector pesquero nacional, especialmente el camarónico, el cual vio los rezagos en la materia a partir de la segunda mitad de la década de los ochentas, por ejemplo, cuando se vio desplazado paulatinamente del mercado estadounidense del camarón por los países que en su momento se incorporaron a la reconversión marina al fomentar proyectos acuícolas. "...El mercado de Estados Unidos comenzó a inundarse de camarón cultivado de Asia y Ecuador a precios realmente bajos, alcanzando una saturación drástica del mercado en 1988, lo que provocó, a la vez, un desplome de las ventas de camarón mexicano y una caída en los precios de comercialización...China incrementó su participación del 5 % en 1986 al 30 % en 1990, mientras México disminuyó su participación del 17 % en 1986 al 6 % en 1990..." (Zuffiga, 1990:82)

La Administración Pública de la Pesca

De esta forma el Plan perseguía los siguientes objetivos:

- a) Coadyuvar en forma importante a mantener una autosuficiencia alimentaria.
- b) Elevar significativamente los niveles de empleo en todas las fases del proceso económico pesquero (captura, industrialización, comercialización y actividades conexas)
- c) Lograr una justa distribución del ingreso generado por la pesca.
- d) Aumentar significativamente la cantidad de divisas que aporta al país el sector pesquero.
- e) Propiciar un desarrollo regional equilibrado.
- f) Mejorar considerablemente el papel que desempeña la pesca en el contexto económico nacional, asegurando el mejor uso posible de los recursos humanos, naturales, financieros, de infraestructura y equipo con base en un desarrollo tecnológico avanzado.

Dada su importancia, se reproducen algunas consideraciones del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero:

Armando Quintero Mateos

- 1) La inversión requerida para crear un empleo en algunas pesquerías es inferior a la que demandan otras actividades; la pesca genera un apreciable excedente económico que generalmente se reinvierte en otros sectores; los productos pesqueros aportaron alrededor del 5% de las exportaciones totales del país en los últimos cinco años.
- 2) Los recursos pesqueros de México representan un apreciable potencial para mejorar cuantitativamente y cualitativamente la alimentación popular y para aumentar los niveles de ocupación.
- 3) El resultado de la política pesquera ha sido la explotación de un reducido grupo de especies, que han ofrecido las mejores perspectivas en cuanto a los volúmenes de recursos evaluados como explotables, entre las que destacan las que demandan el mercado externo.
- 4) El sistema de terminales pesqueras se ha caracterizado por falta de planeación; desligados de los requerimientos tanto de las embarcaciones como de la planta industrial.
- 5) La planta industrial es poco diversificada pues el 90% de la producción para consumo humano está representada por sardina, camarón y atún. Del mismo modo, la subutilización de la planta

La Administración Pública de la Pesca

industrial originada por la estacionalidad de las capturas se suma la estacionalidad en el consumo determinada por dos periodos anuales de alto consumo (cuaresma y diciembre).

6) La estructura industrial y el aparato productivo en su conjunto, muestran las deformaciones características de aquellas economías en las que la orientación hacia el mercado, prevalecen sobre una utilización racional de los recursos disponibles para la alimentación humana.

7) Los productos de la pesca contribuyen en forma precaria a solucionar las necesidades de alimentos de la población del país, toda vez que aportan aproximadamente sólo el 1.7% de las proteínas requeridas para proporcionar a los mexicanos una dieta normal que según el Instituto Nacional de Nutrición es de 68 gramos diarios por persona.

"...los productos pesqueros aportan en realidad una proporción mucho menor de proteínas para la gran mayoría de los mexicanos, debido sobre todo al deficiente sistema de distribución y la carencia de medios de conservación de productos frescos o refrigerados....el consumo está social y geográficamente concentrado..."

Armando Quintero Mateos

8) Hasta antes de 1980 el Banco de Fomento Cooperativo, se había constituido en la principal institución de apoyo financiero a las sociedades cooperativas, pescadores artesanales y privados.

9) Los resultados financieros de Productos Pesqueros Mexicanos (PPM) han arrojado pérdidas, porque la mayoría de las empresas que lo integran tenían serios problemas (comercialización, producción y administración) desde que pertenecían al sector privado.

10) Se aprovecha en promedio el 30 % de la capacidad de la planta industrial del PPM, debido en parte a la estacionalidad de las capturas, pero sobre todo a que no habido coordinación entre los planes de aumento y aprovechamiento de la capacidad instalada y los de incremento o modernización de la flota pesquera.

11) Los problemas tecnológicos más importantes de la industria pesquera son los que se refieren a la falta de tecnología para los procesos productivos y para el control de calidad.

12) El comercio exterior con todo y ser favorable, descansa fundamentalmente en cuatros especies, notándose una ausencia de planeación comercial que permita diversificar nuestra ventas.

La Administración Pública de la Pesca

13) El financiamiento, elemento vital de la pesca, adolece de deficiencias, notándose que descansa principalmente en el sector público, y la baja participación de la banca privada se concentra en el sector industrial privado.

14) Se carece de cifras precisas acerca de la captura realizada por embarcaciones extranjeras en aguas patrimoniales mexicanas, así como el contrabando que realizan embarcaciones mexicanas, se tiene conocimiento que su cuantía es considerable, en especial de camarón. "...La captura de algunas especies de mayor densidad económica muestran un comportamiento poco dinámico -lo cual puede indicar un incremento en el contrabando- por lo que es pertinente impulsar otras pesquerías...". (S.F.P.,1985 (Tomo 6):325)

Como se ha observado en líneas anteriores, el discurso del Presidente López Portillo, se enmarcaba dentro del contexto de los requerimientos alimenticios que la actividad pesquera podía canalizar hacia la población. En este sentido el Estado mexicano encaraba una crisis en materia de producción de granos básicos y otros productos agropecuarios, la cual fue configurando políticas de importación, programas especiales de fomento y alternativas para subsanar lo anterior. En el caso de la actividad pesquera esta juega un papel toral en la oferta de productos alimenticios, a instrumentar el Departamento de Pesca a través de su Plan

Armando Quintero Mateos

Nacional de Desarrollo Pesquero, y en la segunda mitad del sexenio por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) mediante los siguientes objetivos:

-Capturas masivas de especies de reducido valor comercial, tales como la anchoveta, sardina, atún, escama y fauna de acompañamiento del camarón.

-Establecimiento de sistemas de industrialización de los productos pesqueros, con instalaciones mínimas de proceso primario diseminadas a lo largo de los litorales.

-Ampliar la capacidad productiva de seco salado, ahumado, salmuera, enlatado, con el objeto de crear una oferta que facilite su almacenamiento y distribución en la comunidades que carecen de los medios mínimos de conservación y refrigeración de los productos.

12.4. EL COOPERATIVISMO PESQUERO

El 25 de mayo de 1978 se constituyó la Sección de Cooperativas Pesqueras de la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, agrupación afiliada a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del Partido Revolucionario

La Administración Pública de la Pesca

Institucional (CNOF-PRI). Su primer Presidente fue el dirigente cooperativista de Ensenada, Baja California José Luis Castro Verduzco. El sector social pesquero buscaba un mayor espacio político dentro el esquema corporativo del Estado mexicano. Afirma un investigador que "...el sector social se dirige por la lógica de funcionamiento del régimen corporativo...su dependencia económica se transforma en subordinación política por medio de su vinculación a las distintas organizaciones sociales del PRI..." y que "...la telaraña corporativa que atrapa al sector social, como a las propias organizaciones sociales, subordina el funcionamiento de ese sector productivo a las necesidades políticas de dominio del régimen, lo que muchas veces se traduce en corrupción y despilfarros que traban más y desorganizan las empresas sociales..." (Zuffiga, 1990:36 y 90) Para entonces funcionaban 384 cooperativas en el Pacífico y 149 en el Golfo de México.

Para algunos analistas la tardía incorporación al esquema corporativo reflejaba a un sector débil, incipiente, en búsqueda de la protección del régimen a cambio de su lealtad política, a través de un proteccionismo extremo, subsidios desmesurados y una supeditación al sector público, así como a sus políticas. Como se verá más adelante el sector cooperativo pesquero vivió el

Armando Quintero Mateos

cenit del tutelaje del Estado mexicano en el momento que las autoridades pesquera concretaron la transferencia de los activos camaroneros a las organizaciones de los pescadores.

12.5. LA TRANSFERENCIA DE LA FLOTA CAMARONERA

Ante la carencia de los elementos materiales para llevar a cabo la captura de las especies reservadas, -camarón, totoaba, langosta, cabrilla, abulón, ostión y tortuga- que la ley les otorgó en exclusividad a las sociedades cooperativas de producción pesquera, y a fin de subsanar la falta de recursos económicos, las agrupaciones de pescadores recurrieron a la asociación con empresarios privados para su integración respectiva en el proceso productivo mediante los denominados "contratos en asociación" en la pesca del camarón, y su maquila, así como la entrega del producto en consignación a las comercializadoras privadas. De hecho, el auge del sector pesquero nacional hasta esas fechas se había basado principalmente en la industria del camarón cuyo mercado nacional y extranjero de gran demanda había propiciado esta concentración en la explotación del recurso.

Con el objeto de subsanar ineficiencias y deformaciones de las cooperativas de producción pesquera dedicadas a la captura de camarón, y que se estableciera una mejor relación de trabajo con los propietarios de las embarcaciones camaroneras "armadores", se

La Administración Pública de la Pesca

instituyó el Contrato Unico Camaronero en 1978. Decía el presidente López Portillo que "...mediante la adopción del Contrato Unico Camaronero se dió término a conflictos artificiales, que ocultaban ineficiencias y deformaciones del sistema cooperativo. Tenemos que actuar congruentemente: ni ganancias desmedidas para intermediarios ni salarios deprimidos para pescadores, o precios de lucro inaccesibles para consumidores..." (H. Cámara de Diputados, 1985:619 Tomo V)

Sin embargo, las deformaciones dentro de la industria camaronera continuaban y la relación entre los cooperativistas y armadores se venía deteriorando por diversos factores, entre ellos la desminución gradual de los rendimientos por barco las cuales dificultaban las negociaciones entre los armadores y los cooperativistas para la definición de los contratos de asociación. Sobre lo anterior aseveraba el dirigente José Luis Castro Verduzco que "...de haberse conservado el número de buques en su nivel óptimo, habría aún posibilidades de mantener la relación entre cooperativistas y armadores, porque habría un adecuado margen de rendimiento para los dos sectores..." y añadía que "...el contrabando es otra cosa. Es lo que ha permitido a los armadores permanecer más tiempo del necesario en la industria camaronera. Los rendimientos eran bajos por el excesivo número de buques que los armadores construyeron...a la hora de negociar los contratos, resultaba que el camaron no era negocio. Y no había

Armando Quintero Mateos

elementos sobre los cuales negociar. El resultado fue que en los últimos años los contratos no se respetaron...". También el presidente de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera Julio Berdegue Aznar, aceptaba que el incremento de los barcos había originado la crisis dentro del sector, pues "...al haber demasiados barcos y menos producción por unidad, disminuyeron los ingresos y aumentan los robos..." . (Técnica Pesquera, septiembre 1981:14 y 30)

De acuerdo a las afirmaciones de Berdegue Aznar y Castro Verdusco, la pesquería del camarón evidenciaba un problema en cuanto a su administración, propiciado por el exceso de embarcaciones reduciéndose las capturas por barco, elevando así los costos respectivos, y por supuesto, provocando menores ingresos. En una investigación sobre el sector pesquero Medina Mora indica que desde un punto de vista de rendimiento económico, cuando la pesca esta sin reglamentar o cuando no se aplican limitaciones al esfuerzo pesquero, el criterio que se aplica al equilibrio bioeconómico de una pesquería va acompañado con una ineficiencia económica creciente en virtud del esfuerzo pesquero cada vez mayor que se aplica sobre un recurso, con capturas por unidad de esfuerzo cada vez menores; agregaba que a medida que se desarrolla la pesca pueden producirse una tendencia inicial de costos descendentes, toda vez que al mejorar los conocimientos sobre la distribución de los recursos más abundantes se incrementa la

La Administración Pública de la Pesca

productividad. Empero, como las actividades de captura exigen un mayor esfuerzo y las poblaciones se reducen, los costos aumentan y los ingresos por esfuerzo unitario se reducen, con lo cual las capturas obtenidas por embarcación y por día efectivo tienden a ser cada vez menores. (Medina Mora, 1988:59) Por ejemplo, en el año de 1962 se registró en el Pacífico mexicano una captura de 31 mil 195 toneladas con 688 embarcaciones. Para 1977, con el doble de flota -1,400- se obtuvieron 19 mil 022 toneladas. Cabe destacar que el incremento en el número de embarcaciones en el Pacífico fue alentado por los aumentos del precio del camarón en el mercado, principalmente en el estadounidense, lo que permitió que la operación de la flota fuera costeable. No obstante, en Mazatlán en la temporada 1975-1976 se obtuvieron 7 mil 187 toneladas con 250 barcos, con un promedio por temporada de 28.7 toneladas de captura por barco; en contraste, en la temporada 1981-1982 se capturaron 8 mil 623 tns. con 510 barcos, disminuyendo la captura promedio por nave a 16.9 toneladas.

En este contexto dentro de la administración pública pesquera encabezada por Fernando Rafful Miguel, se perfilaban algunas ideas para remontar la crisis en el sector camaronero. Por un lado era necesario fortalecer a las organizaciones de pescadores, a fin de que tuvieran una mayor integración en los diferentes puntos del proceso productivo de la pesca, y que realmente fueran los sujetos beneficiarios por la explotación de las especies reser-

vadas, especialmente el camarón. La vinculación cooperativas-armadores había desvirtuado el espíritu cooperativista al originarse simulaciones en las agrupaciones, las cuales eran manejadas y financiadas por los propietarios de las naves; dicho en otras palabras, muchas cooperativas funcionaban más como negocios privados sin generar beneficios colectivos y sobre todo infringían las disposiciones que expresa la Ley General de Sociedades Cooperativas originando un escenario de corrupción, desaseo legal y un alto contrabando de camarón.

Otro punto a consideración de las autoridades para llevar a cabo el traspaso de la flota camaronera, fue la necesidad de diversificar las labores pesqueras, así como las inversiones, fundamentalmente del sector privado hacia otras pesquerías. La actividad se había concentrado en la explotación camaronera la cual había tenido un crecimiento importante hacia finales de los años cuarenta, a raíz de la adquisición de embarcaciones por parte de los armadores mexicanos en los Estados Unidos aprovechando la oferta de una gran cantidad de naves que propició el final del fenómeno bélico de 1945. En efecto, para 1952 el 41 % del volumen total nacional de las capturas correspondía al camarón, y como se ha señalado anteriormente, para 1975 algunos investigadores indicaban que el camarón se encontraba en su "rendimiento máximo sostenible" descuidándose la explotación de otras especies

La Administración Pública de la Pesca

marinas. En 1976 México era el cuarto productor mundial de camarón después de Estados Unidos, India y Japón. (Martín del Campo, 1987:175)

Además era de suma importancia que la Zona Económica Exclusiva de las 200 millas de reciente incorporación tuviera una mayor presencia de los empresarios y cooperativistas nacionales en la explotación de la especie migratorias, como los túnidos, de gran atractivo comercial para las flotas pesqueras extranjeras. Así como se ha mencionado anteriormente, era imprescindible incrementar la oferta de productos de la especie masivas como el atún y la sardina. Para algunos observadores los problemas en la actividad llevó a las autoridades pesqueras a una disyuntiva: liberalizar el régimen de la especie reservadas o transferir la flota camaronera.

La opción tomada por la administración lopezportillista fue la transferencia de la flota camaronera del Pacífico y del Golfo de México, de los "armadores" a las cooperativas de producción pesquera, en una operación que sumaba aproximadamente 2,500 embarcaciones camaroneras. Sobre lo anterior decía el Jefe del Departamento de Pesca Fernando Rafful lo siguiente: "...confiamos que al concretarse la transferencia de los barcos camaroneros a los sectores productivos, se diversificarán las capturas y vendra con ello un aumento de la producción, con el

Armando Quintero Mateos

fin de llevar más alimento a la población nacional y el incremento de divisas del país...". (Uno más Uno,1981:9) Las políticas para introducir medidas regulatorias de conservación y administración pesquera no se relacionan solamente con la condición biológica de las poblaciones, sino que muchas veces tienen sus bases en problemas de tipo económico relacionados con la sobrecapitalización por un exceso en el número de participantes y de unidades de esfuerzo pesquero en una pesquería, y por el abatimiento de los precios por la abundancia de oferta de un producto determinado, que repercute en la baja de ingresos de los pescadores. (Medina Mora,1988:60)

El 24 octubre de 1981 se inició el proceso de transferencia de la flota camaronera del Pacífico y en febrero de 1982 a la flota del Golfo de México. El Gobierno Federal participó en dicha operación como aval de la transacción. El Banco Nacional Pesquero y Fortuario (BANPESCA) apoyo a 162 cooperativas para que adquirieran el 50 % de la flota camaronera con créditos "blandos" de 5 a 12 años, con un interés del 17 % anual, y con una política de estímulo a la inversión privada los armadores recibieron el 40 % del valor total de sus embarcaciones a la firma del contrato y la diferencia en pagos diferidos de seis meses. Además, si éstos reinvertían en el sector los pagos serían a cuatro meses recibiendo el 30 % de interés y con una desgravación de impuestos del 50 %. Cabe apuntar que la Cámara Nacional de la Industria

La Administración Pública de la Pesca

Pesquera (CANAIPE), la Sección de Cooperativas Pesquera y el Gobierno Federal formaron parte del comité que efectuó los avalúos respectivos.

Durante el Quinto Informe de Gobierno el presidente López Portillo se refirió a la decisión gubernamental de impulsar al sector cooperativo pesquero a través de la transferencia de la flota. "...Para dar congruencia total al sistema cooperativo pesquero de especies reservadas y eliminar los conflictos entre factores de la producción, apoyamos a las cooperativas para que adquieran en propiedad las embarcaciones y equipos necesarios.....Acabemos con equivocados, simulaciones y relaciones vergonzantes. Si creemos en el cooperativismo, apoyémoslo. Confiamos en la respuesta de los cooperativista...". (H. Cámara de Diputados, 1985:695 Tomo V)

En enero de 1982 el Secretario de Pesca, Fernando Raffull, manifestaba a la prensa nacional que el costo de la transferencia de las flotas del Pacífico y del Golfo de México había alcanzado los 10 mil millones de pesos y añadía que "...la transferencia terminará con la simulación que había en el sector cooperativo y dará oportunidades a los auténticos cooperativistas de demostrar que son capaces de administrar la riqueza que se les entregó hace treinta años.... además dará a los armadores capital fresco para capturar e industrializar más de 250 especies no reservadas que

La Administración Pública de la Pesca

Pesquera (CANAIPE), la Sección de Cooperativas Pesquera y el Gobierno Federal formaron parte del comité que efectuó los avalúos respectivos.

Durante el Quinto Informe de Gobierno el presidente López Portillo se refirió a la decisión gubernamental de impulsar al sector cooperativo pesquero a través de la transferencia de la flota. "...Para dar congruencia total al sistema cooperativo pesquero de especies reservadas y eliminar los conflictos entre factores de la producción, apoyamos a las cooperativas para que adquieran en propiedad las embarcaciones y equipos necesarios....Acabemos con equívocos, simulaciones y relaciones vergonzantes. Si creemos en el cooperativismo, apoyémoslo. Confiamos en la respuesta de los cooperativista...". (H. Cámara de Diputados, 1985:695 Tomo V)

En enero de 1982 el Secretario de Pesca, Fernando Raffull, manifestaba a la prensa nacional que el costo de la transferencia de las flotas del Pacífico y del Golfo de México había alcanzado los 10 mil millones de pesos y añadía que "...la transferencia terminará con la simulación que había en el sector cooperativo y dará oportunidades a los auténticos cooperativistas de demostrar que son capaces de administrar la riqueza que se les entregó hace treinta años.... además dará a los armadores capital fresco para capturar e industrializar más de 250 especies no reservadas que

Armando Quintero Mateos

existen en los mares mexicanos...la flota camaronesa transferida a los cooperativistas es la segunda más importante después de los Estados Unidos..." (Excelsior, enero 7 de 1982:9-A)

Por su parte la Revista Técnica Pesquera afirmaba que para algunos dirigentes cooperativistas la medida significaba el fin de una etapa sombría de interminables conflictos, en la que se frenaban tanto el desarrollo del cooperativismo como el de la propia pesquería del camarón, y marcaba el principio de una época de prosperidad y expansión acelerada. Sin embargo los armadores externaban que la transferencia de la flota era el inicio de una declinación incontenible y catastrófica que desquiciaría la pesquería del camarón hasta llegar a ser incosteable y solamente podría subsistir con base de cuantiosos subsidios. Para Berdegue Aznar era un experimento y una etapa a la que el país tenía que llegar y puntualizaba lo siguiente: "...insisto en que esta es una oportunidad que se le da al cooperativismo y que el paquete es para sus líderes. Ellos podrán demostrar que todo lo que venían diciendo era cierto. Pero si dentro de unos años es un fracaso sin estar nosotros en la pesquería del camarón, tendrán que darse cuenta de que el sistema, como está organizado en nuestro país, no sirve..." (Técnica Pesquera, septiembre de 1981:24 y 30)

La Administración Pública de la Pesca

Desde diversos puntos de vista se puede analizar el traspaso de la flota camaronera a las sociedades cooperativas de producción pesquera, que sin duda fue una acción de suma importancia para la administración pública pesquera. "...La transferencia de la flota es uno de los pasos más importantes que se dieron durante el sexenio...", afirmaba por ejemplo Fernando Rafful. Lo anterior se enmarcaba dentro de un abanico de prioridades que no solamente implicaban las labores de pesca, sino en su conjunto y causa, la voluntad del Estado mexicano por preservar y fomentar la soberanía sobre sus mares a través de los nacionales, y confirmar las políticas de estímulo a las organizaciones sociales de los gobiernos posrevolucionarios. En la disyuntiva de liberalizar las especies reservadas o traspasar los activos camaroneros, el Estado mexicano optó, confió y apostó por los pescadores. Empero la discusión en torno a la transferencia no se agota en este estudio, y esperamos que otros investigadores participen en el tema.

La década de los Ochenta sería el inicio de la redefinición de las relaciones del Estado mexicano con las organizaciones sociales, y las sociedades cooperativas de producción pesquera no fueron la excepción. Sin embargo, aquellas cooperativas dedicadas a la captura del camarón vivieron tendencias favorables a raíz de la transferencia de la flota gracias a un mercado creciente y a ingresos en dólares con deudas de pesos devaluados. Mientras

prevaleció lo anterior el sector social de la pesca se fortaleció y reclamó al Estado, su hegemonía sobre la pesquería del camarón. La administración del Presidente de la Madrid estuvo signada por el conflicto entre una facción de cooperativistas y las autoridades pesqueras, al conocerse el proyecto de la Ley Federal de Pesca. Sin embargo, a raíz de la caída de los precios del camarón en el mercado estadounidense en el año de 1988, y sin el tutelaje estatal de años anteriores, el sector social pesquero se enfrentó a una crisis social, política y económica debido a las nuevas reglas del contexto internacional como del país.

12.6. LOS ASUNTOS PESQUEROS INTERNACIONALES

En agosto de 1977 el Gobierno mexicano firmó en Washington un acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos, para que barcos mexicanos pescaran en la Zona de Conservación de Pesca de las 200 millas de aquel país, algunas de las pesquerías no explotadas en su totalidad por embarcaciones norteamericanas, y ratificaba el Acuerdo de Pesca México-Estados Unidos de noviembre de 1976 que permitía la pesca en aguas nacionales de naves estadounidenses. Cabe destacar que dicho acuerdo entró en vigor el 29 de diciembre de 1977, pero el Gobierno mexicano lo denunció en diciembre de 1980. Del mismo modo, los Estados Unidos firmaron un tratado donde se comprometieron a retirar sus embarcaciones camaroneras del Mar Territorial del Golfo. Hacia finales de 1979 se fini-

La Administración Pública de la Pesca

quitaron la cuotas para captura de camarón de la flota cubana y norteamericana. Hacia finales de 1979 terminaron los compromisos del gobierno mexicano de otorgar cuotas de captura de camarón a embarcaciones cubanas y estadounidenses en el Golfo de México.

Al retirarse México de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) el 8 de noviembre de 1978, tenía razones suficientes para abandonar este organismo que, si bien era cierto, buscaba la regulación y el equilibrio en la explotación del atún aleta amarilla en el Océano Pacífico Oriental. Sin embargo, obstaculizaba el desarrollo de la industria pesquera en aquellos Estados ribereños del Pacífico Oriental, que solicitaban la asignación de una mayor cuota de captura por parte de la CIAT.

México, en diversas reuniones de la mencionada comisión, solicitó que se modificara el sistema de cuotas y que se asignaran cuotas más equitativas a los miembros de la CIAT; en efecto, una de las causas del retiro de México se originó a raíz de la negativa de la comisión atunera de ampliar la cuota que le correspondía a México de 25 mil toneladas a 40 mil toneladas. Otra causa era la incompatibilidad del régimen de la CIAT con los derechos de soberanía sobre la especies altamente migratorias (túnidos) en la Zona Económica Exclusiva, al limitar el derecho de México de aprovechar soberanamente los recursos pesqueros existentes en

Armando Quintero Mateos

aguas nacionales. Efectivamente la salida de México de este organismo permitió elevar las capturas de tónidos a 75 mil toneladas.

En este sentido decía el Jefe del Departamento de Pesca que "...es nuestra zona económica exclusiva, es nuestra soberanía nacional en los términos del Artículo 27 constitucional; el atún es un recurso que, aunque altamente migratorio, la mayor parte del año se encuentra en aguas de México..." y añadía que: "...se argumentaba que para aspirar a una cuota mayor en la captura se requería de una flota mayor. Y nosotros decíamos que no podíamos aspirar a tener una flota si no podíamos tener la posibilidad de una captura mayor. Sentíamos que estábamos razonando en un círculo vicioso. Era un contrasentido que no pudiéramos pescar el atún que estaba en nuestras aguas, porque no teníamos flota, ni cuota para conseguir esa flota...". (Proceso, 194:22) Ya en el capítulo anterior se explico de una manera más amplia las diferencias entre la Zona Exclusiva Económica y la Zona de Conservación de los Estados Unidos de las 200 millas, que de hecho eran similares en sus conceptos, con los de la Comisión Interamericana de Atún Tropical.

Según datos de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, en el periodo comprendido de 1973 a 1982, en las aguas de la Zona de Conservación Pesquera de las 200 Millas de los Estados Unidos de

La Administración Pública de la Pesca

América se capturaron el 0.09 % del total del atún aleta amarilla y barrilete capturados en las Zona Exclusivas Económicas de los Estados ribereños del Océano Pacífico Oriental, y el 0.06 % del total de capturas en el Océano Pacífico Oriental, incluyendo áreas de Alta Mar. En contraste, en la Zona Económica Exclusiva de México se capturaron en ese mismo lapso el 35.2 % del total capturado en las Zonas Económicas Exclusivas y el 21.2. % del total en el Océano Pacífico Oriental. (Medina Mora, 1988:86)

Al aplicar en julio de 1980 el Decreto que expidió el Ejecutivo Federal y al ejercer el Gobierno mexicano su derecho de soberanía sobre sus aguas, detuvo en las costas del Pacífico a los barcos atuneros norteamericanos sin las licencias respectivas. El Gobierno de los Estados Unidos hizo efectiva la adjudicación de la Ley 94-265 el 14 de julio de 1980 que establecía lo siguiente: "...en el caso de que una embarcación de pesca de los EUA mientras pesca en aguas más allá del Mar Territorial de una nación extranjera, como consecuencia de una reclamación de jurisdicción que no ha sido reconocida por el gobierno norteamericano, las autoridades correspondientes decretaran la prohibición de la importación de la especie...". Esta aplicación legal de carácter interno en los Estados Unidos, que tenía por objeto respaldar las acciones de la industria atunera de aquel país en el mundo originó el "embargo atunero" hacia México.

Armando Quintero Mateos

Cabe destacar que el Decreto mencionado establecía los permisos respectivos para poder pescar atún en la zona de las 200 millas marinas para aquellas naves de matrícula extranjera y el pago de los permisos respectivos consistentes en 1,250 pesos por 60 días y 1,380 pesos por tonelada, cuya aplicación sujetaba a los tónidos al sistema normal de excedentes aplicable a las demás especies marinas en la Zona Económica Exclusiva.

En este contexto internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue adoptada el 30 de abril de 1982 por 130 Estados a favor, 17 abstenciones y 4 en contra, siendo firmada por México el 10 de diciembre y ratificada por el Gobierno mexicano el 18 de marzo de 1983. Sin embargo, debe advertirse que la mencionada Convención entraba en vigor 12 meses después de haber recibido el sexagésimo instrumento de ratificación, el cual se encuentra pendiente su establecimiento principalmente por la oposición de algunas potencias marítimas.

Los conceptos fundamentales de la Convención de Mar son los siguientes:

La Zona Económica Exclusiva es una área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste:

La Administración Pública de la Pesca

El Estado Ribereño tiene derechos de soberanía para los fines de explotación y exploración, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y del subsuelo del mar;

El Estado Ribereño tiene jurisdicción con respecto al establecimiento y utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras; la investigación científica marina; la protección y preservación del medio marino;

El Estado Ribereño, sin embargo, deberá tener en cuenta los derechos y los deberes de los demás Estados, quedando obligado a actuar de manera compatible con las disposiciones de la Convención de la Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar;

El Estado Ribereño, determinará la captura permisible de los recursos vivos de su Zona Económica Exclusiva;

El Estado Ribereño, teniendo en cuenta los datos científicos más fidedignos de que disponga, asegurará mediante medidas adecuadas de conservación y administración, que la preservación de los recursos vivos de su Zona Económica Exclusiva no se vea amenazada por un exceso de explotación;

Armando Quintero Mateos

El Estado Ribereño preservará y restablecerá las poblaciones de especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible;

El Estado Ribereño determinará su capacidad de captura de los recursos vivos de la Zona Económica Exclusiva, y cuando no tenga capacidad permisible dará acceso a otros estados a los excedentes de capturas permisibles.

En el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) cuyo Consejo estableció el Comité de Acción de Productos del Mar y Agua Dulce, promovió la creación de un organismo permanente de cooperación regional denominada Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA), firmando su acta constitutiva el Gobierno mexicano el 29 de octubre de 1982, junto con Nicaragua y Perú. Sus objetivos son promover el adecuado aprovechamiento de los recursos pesqueros; preservar el medio marino mediante políticas racionales de conservación; intensificar la cooperación latinoamericana en el desarrollo de los productos del mar en beneficio de los pueblos de la región; e incrementar sustancialmente la oferta de alimentos.

En su último Informe de Gobierno el Presidente López Portillo señalaba lo siguiente: "...reiteramos una vez más nuestra posición; nuestra soberanía sobre los recursos pesqueros de

La Administración Pública de la Pesca

México, no se negocia. Estos son de y para los mexicanos....los recursos pesqueros del mar son ahora auténticamente nuestros, no sólo porque así lo establece el derecho sino porque también lo hemos incorporado, mediante su explotación al presente y futuro de nuestra patria..." (Técnica Pesquera, septiembre 1982:10)

12.7 PRODUCCION Y DESARROLLO

Para finales del gobierno del Presidente López Portillo el sector pesquero había sido uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional, su producto interno bruto a precios de 1970 creció a una tasa anual media de 17 % entre 1977 y 1981, a diferencia de otras actividades primarias que lo hicieron al 4.2% y la economía en su conjunto al 8.1 %.

México pasó del lugar 24 al 14 en la producción mundial total pesquera, de 523 mil toneladas en 1976 a 1 millón 383 mil en 1981, aportando el sector en el periodo mencionado 2 mil 500 millones de dólares en divisas y con 215 mil empleos permanentes.

Respecto a la flota, ésta alcanzó la cifra de 36 mil embarcaciones de todo tipo con un registro bruto de 726 mil toneladas, construyéndose en México 263 barcos que representó una inversión de alrededor de 8 mil millones de pesos. Por su parte, el Banco Nacional Pesquero Portuario (BANPESCA) canalizó recursos por 5

Avance Quintero Mateos

mil 200 millones de pesos en 1980, que significaba el 46% de los recursos que dispuso el sector en la primera mitad del sexenio, y en 1981 su financiamiento fue del orden de los 9 mil 200 millones de pesos. Para 1981 el país contaba con 445 unidades para el procesamiento de productos pesqueros, industrializando para 1981 900 mil toneladas, lo que representó un incremento de más de medio millón de toneladas en el periodo 1977-1981. Se alcanzó la producción de enlatados en 1981, de 124 millones latas de sardina y 112 millones de latas de atun, con un consumo según cifras oficiales de 10.4 kg. per capita. (Técnica Pesquera, septiembre de 1982:7)

CAPITULO XIII

- 13. LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID EN LA ACTIVIDAD PESQUERA 1982-1988**
- 13.1. LA CAMPAÑA.....212**
- 13.2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA ACTIVIDAD PESQUERA213**
- 13.3. EL PROGRAMA NACIONAL DE PESCA Y LOS RECURSOS DEL MAR 1984-1988216**
- 13.4. LAS NUEVAS POLITICAS DEL ESTADO MEXICANO....219**
La Ley Federal de Pesca.
La Crisis del Cooperativismo Pesquero
La Reestructuración de la Administración Pública.
Las Empresas Pesqueras Públicas
Disposiciones en materia Ecológica
- 13.5. EL ENTORNO INTERNACIONAL.....235**
México ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
La Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros.
Fin del Embargo Atunero.
- 13.6. PRODUCCION Y DESARROLLO238**

13. LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID EN LA ACTIVIDAD PESQUERA 1982-1988

13.1. LA CAMPAÑA

En el transcurso de la campaña política del presidente Miguel de la Madrid, se llevaron a cabo los Foros de Consulta Popular con el objeto de tener un diagnóstico de la situación política, económica y social que imperaba en el país al finalizar el régimen lópezportillista. Y sobre todo, que a través de estos foros de análisis y de demandas la nueva administración tuviera los elementos para definir los lineamientos de acción gubernamental, los cuales ayudarían a enfrentar la crisis económica por la que atravesaba el país.

Por ejemplo, en la segunda semana enero de 1982 se efectuó en el Puerto de Mazatlán la mesa de trabajo Aprovechamiento de los Recursos Pesqueros del Mar Patrimonial como Prioridad Nacional, señalándose en el mencionado foro que el caótico crecimiento de las zonas costeras había generado verdaderas crisis ecológicas, incluyendo algunas catástrofes ambientales con fuertes consecuencias sociales. También que se debería revertir la tendencia de transplantar al mar los peores aspectos de la problemática agraria nacional, sobre todo lo que hace a la imprecisa relación

La Administración Pública de la Pesca

pseudo laboral que se da entre cooperativistas y armadores, y por la intermediación que existe de los productos del mar. Manifestaba el investigador Alberto Szekely que de no logarse una plena y racional utilización de los recursos marinos nacionales volverá inevitablemente la participación extranjera. (Excélsior, enero 10, 1982:1-A)

En otra reunión de campaña en el puerto de Campeche el candidato a la Presidencia Miguel de la Madrid, dijo que "...los problemas de estas sociedades (cooperativas) no deben resolverse por la vía de la estatificación, sino explorando nuevas fórmulas para el fortalecimiento del sector social...hay que evitar el fracaso de los proyectos pesqueros porque está en juego el prestigio ideológico del cooperativismo mexicano..." (Excélsior, febrero 11, 1981:10-A). El discurso del entonces candidato presidencial evidenciaba ya otra forma de abordar los problemas de las organizaciones sociales, al descartar a la estatización como punto de solución.

13.2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA ACTIVIDAD PESQUERA

Posteriormente como Jefe del Ejecutivo presentó el 30 de mayo de 1983 el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo propósito central era elevar el nivel de vida de la población y su participación, a través de la conservación y fortalecimiento de las instituciones

Armando Quintero Mateos

democráticas, del vencimiento de la crisis, de la capacidad de volver a crecer, así como la incorporación de los cambios cualitativos en la estructuras económicas, políticas y sociales del país. El Plan lo integraban diez capítulos con los apartados siguientes: Principios Políticos, Instrumentación de la Estrategia y Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan. En relación a este último punto el Plan Nacional de Desarrollo precisaba que las acciones del mismo se instrumentarían a través de cuatro medios previstos en la Ley de Planeación, los cuales eran: la obligatoria para el ámbito de la administración pública; la de coordinación, que el gobierno federal realizaría con los gobiernos estatales y los municipios; la de inducción del gobierno federal a los particulares por medio de los instrumentos de política económica y social, y la vertiente de la concertación que se realizaría con las acciones que acuerden realizar conjuntamente los sectores público, social y privado. (Unidad de la Crónica Presidencial, 1985:161 Tomo I)

En el apartado la "Pesca y Recursos del Mar" el Plan Nacional de Desarrollo resumía lo siguiente: "...la actividad pesquera adquiere un carácter prioritario dentro del contexto nacional, debido a su importancia para generar alimentos de alto contenido protéico; por su contribución al incremento del empleo productivo, principalmente en la zonas rurales; su capacidad para generar capital y divisas; su vocación para promover el

La Administración Pública de la Pesca

desarrollo regional así como para contribuir al desenvolvimiento de otros sectores de la economía; y su influencia en la mejora de niveles de vida de una gran parte de la población especialmente del sector social..." .

De igual forma el diagnóstico aseveraba que aún no había sido posible diversificar el consumo, por los problemas de distribución que favorecen la comercialización de especies de alto valor en el mercado; la infraestructura de captura es aún insuficiente e inadecuada en relación a los requerimientos de la producción y a las necesidades de expansión de la actividad pesquera, cuya flota opera con altos costos y baja productividad. Añadía el documento que el crecimiento de la flota pesquera y las capturas durante el último decenio no correspondía a la expansión de la infraestructura en tierra, indicaba que la flota atunera a raíz de los conflictos comerciales con los Estados Unidos se encontraba subutilizada con bajos niveles de captura y procesamiento, así como la utilización de equipos, maquinarias, partes y tecnologías de importación; y, por otro lado, lo obsoleto y los problemas de mantenimiento en la mayoría de los casos elevaban los costos de producción. Todo esto se manifestaba en los altos índices de irrecuperabilidad de los créditos concedidos a las sociedades cooperativas de producción pesquera y la falta de oportunidad en el otorgamiento de préstamos. También el sector encaraba problemas del desconocimiento de las especies en

Armando Quintero Mateos

sus volúmenes explotables, características, localización y demás elementos para la determinación del potencial pesquero nacional, así como la carencia de un inventario actualizado de infraestructura, equipos y otros recursos. (Secretaría de Pesca, 1983:5)

13.3. PROGRAMA NACIONAL DE PESCA Y RECURSOS DEL MAR 1984-1988

Como una secuela del Plan Nacional de Desarrollo, el 16 de agosto de 1984 se dió a conocer el Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar en un acto en el que participaron el Ejecutivo Federal, la comunidad científica, cooperativistas y empresarios pesqueros. Los discursos vertidos en dicha ocasión reflejaban la visión de cada uno de los sectores en torno a la actividad pesquera, la cual a partir del régimen del Presidente de la Madrid iniciaría su transformación. Empresarios y cooperativistas externaron puntos antagónicos en cuanto al desenvolvimiento de la actividad pesquera, que en esencia era el conflicto por la explotación de las especies más rentables por parte del sector cooperativo.

El Presidente de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (CANAIPE), Arturo Zepeda Vázquez, aseguraba que debían evitarse los desequilibrios en el sector pesquero en el otorgamiento de especies para su explotación exclusiva, porque solo así se

La Administración Pública de la Pesca

aprovecharía el régimen de economía mixta que impulsaba el presidente de la Madrid. Decía el dirigente que "...es un hecho que la legislación pesquera vigente, así como su reglamento, no se adecua a las necesidades actuales...la nueva legislación pesquera, debe adecuarse a la realidad, de acuerdo no sólo a las necesidades nacionales sino al contexto mundial...una ley que fomenta no obstaculice; que permita no que prohíba; que apoye y no frene; que de cabida a todos los sectores tal como señala el Plan Nacional de Desarrollo..". Por su parte el Presidente de la Sección Pesca de la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana Diputado, José Luis Castro Verduzco, esperaba que la infraestructura pesquera -congeladoras, empacadoras, fabricas de harina etc- en manos del Estado fuera transferida a este sector como había sido transpasada la flota camaronera durante el gobierno lopezportillista, en una segunda etapa de consolidación del sector cooperativo pesquero. Afirmaba Castro Verduzco que "...La participación directa de este sector es posible en virtud del proceso de integración que registra al haberle transferido recientemente la flota y ahora las plantas congeladoras antes operadas por Productos Pesqueros Mexicanos. La primera etapa fue cumplida y se complementará con la entrega de las instalaciones que todavía están bajo el control de Industria Pesqueras del Noroeste...". (Secretaría de Pesca, 1984:33 y 37)

Armando Quintero Mateos

La visión del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Pesca hacía énfasis en el ejercicio soberano de México sobre su Zona Económica Exclusiva, toda vez que el 90% de la pesca mundial se hace en dicha área correspondiendo a México tres millones de kilómetros cuadrados y casi 11 mil kilómetros de litorales. Convocaba a los sectores privado y social a que aplicaran todos sus recursos y esfuerzos en la pesca con el apoyo del Estado, a fin de producir más alimentos y un mayor desarrollo de México.

Como en otros planes de gobierno las metas que perseguía el Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar 1984-1988, eran muy ambiciosas en materia de producción pesquera. Por ejemplo, se esperaba una captura de 1 millón 746 mil toneladas para el año de 1986 y hacia finales del sexenio la captura alcanzaría los 2 millones 154 mil toneladas, además que se tenía planeado que la acuicultura incrementaría su producción de 181 mil toneladas en 1984 a 387 mil toneladas para 1988. Sin embargo, la captura en el año de 1988 fue de 1 millón 209 mil toneladas y la producción de acuicultura registro 184 mil 339 toneladas. Es importante observar que según el Programa se tenía planeado una producción de 9 mil 100 toneladas de camarón cultivado para 1988, pero solamente se alcanzó las 551 toneladas. Por su parte, la generación de divisas se estimaba en 687 millones de dólares para 1988, a diferencia de logrado que fueron 509 millones de dólares.

(Secretaría de Pesca, 1990:6)

13.4. LAS NUEVAS POLITICAS DEL ESTADO MEXICANO

El Estado mexicano ante la crisis económica de 1982, con una inflación en aumento, alto déficit público, especulación monetaria, recesión productiva y un desequilibrio con el sector externo a raíz de la enorme deuda, déficit en la balanza comercial por el disparo de la importaciones, dolarización de la economía y fuga de capitales, tiene que replantear su intervencionismo en los diferentes ámbitos de la sociedad a fin de poder enfrentar sus compromisos con los acreedores internacionales, así como responder a las demandas internas. Este proceso conllevó una autocrítica de la intervención estatal en los diversos sectores económicos del país y a reformular un nuevo esquema de prioridades del Estado mexicano como agente y promotor del cambio ante los nuevos derroteros del entorno internacional. Pero no como tradicionalmente lo venia haciendo, sino despegándose del tutelaje y fomentando la participación de los distintos agentes sociales.

De acuerdo a lo anterior el historiador Héctor Aguilar Camín asevera que "...la experiencia de la quiebra estatal asumió en México las formas de una crisis severa de endeudamiento externo, recesión productiva, imposibilidad de mantener abiertos subsidios y transferencias, abrumadora improductividad, crisis del protec-

cionismo y apertura de la economía a la competencia externa. Como en otras partes del mundo, los instrumentos fueron el saneamiento de las finanzas públicas y el recorte al déficit y de la inversión estatal, el castigo social, la reprivatización, la desregulación económica y el regreso al mercado...". (Aguilar Camín, 1988:29)

En este contexto, el sector pesquero no fue la excepción, por un lado las empresas pesqueras estatales iniciaron un proceso de liquidación, reestructuración o venta, y por el otro, el sector social pesquero se encontró dividido por las nuevas tendencias del Estado mexicano. "...El proceso de modernización del país, va de la mano con el fin del centralismo, de los subsidios, del populismo, es decir el declive de las formas tradicionales de hacer política. Enfatiza el investigador que "...el continuo crecimiento del aparato estatal, la innovación y restricción que éste realiza sobre la economía, comienza a funcionar después de cierto momento como obstáculo al desarrollo...". (Aguilar, 1988:28)

Explicaba el Presidente de la Madrid en su Primer Informe de Gobierno: "...En la estrategia para aumentar la oferta de productos básicos hemos reconocido el importante papel que puede desempeñar la pesca. Desarrollar su potencial requiere de la participación integral y equilibrada de los sectores público, so-

La Administración Pública de la Pesca

cial y privado...". Puntualizaba en el Segundo Informe de septiembre de 1984 que "...en concordancia con las dos líneas de estrategia contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sector pesquero se han instrumentado mecanismos para racionalizar y jerarquizar el gasto público, proteger el empleo y reestructurar administrativamente al sector...".

De esta forma la pesca entra en un proceso de redefinición de sus políticas de fomento y desarrollo, implicando el análisis cabal de las organizaciones en las que se había sustentado el desenvolvimiento pesquero nacional, así como del marco legal y sobre todo del quehacer gubernamental. Las autoridades pesqueras, en concordancia a lo anterior, formularon un nuevo proyecto de ley para la actividad pesquera, que es presentado en LII Legislatura (1982), sin que avance en las comisiones respectivas. No obstante, el proyecto es vuelto a presentar en el Primer Período Ordinario de Sesiones de la LIII Legislatura, aprobándose la Ley Federal de Pesca por la Cámara de Diputados el 17 de diciembre de 1985 y por la Cámara de Senadores el 27 de noviembre de 1986, y finalmente publicándose en el Diario Oficial el 26 de diciembre del mismo año.

Empero desde el proyecto de la ley pesquera el dirigente de la Sección de Pesca de la Confederación Nacional Cooperativa, José Luis Castro Verduzco, encabezó el grupo opositor a la ley. Afir-

Armando Quintero Mateos

maba que el nuevo marco legislativo provocaría situaciones conflictivas intersectoriales, entre los cooperativistas y los nuevos grupos que se incorporarían a la producción pesquera en materia acuícola. Efectivamente, desde la Ley de Pesca que expidió el régimen del Presidente Echeverría se habían agregado las sociedades cooperativas de producción pesquera "ejidales," ocasionando una serie de enfrentamientos violentos entre los ejidatarios y los pescadores de oficio, principalmente en el Norte del estado de Nayarit y el Sur de Sinaloa.

Otros elementos de rechazo a la Ley fue la imposibilidad de que las federaciones regionales fueran concesionarias directas para el cultivo de las especies reservadas, la omisión de medidas más enérgicas para detener el contrabando de camarón y la certificación legal por parte de la autoridades de pesca para otorgamiento de permisos y concesiones. Siendo miembro de la LII Legislatura el Diputado Castro Verduzco, respondía al nuevo proyecto de reestructuración del sector social diciendo que "... los intereses monopolistas pretenden impulsar modificaciones a la Ley Federal de Fomento Pesquero, los cuales persiguen acabar con el régimen de especies reservadas en favor de las sociedades cooperativas de producción pesquera..." (Unidad de la Crónica Presidencial, 1985 Tomo II:214)

La Administración Pública de la Pesca

Entre los artículos de la Ley que generaron más polémica, destaca el Artículo 24 que estipula lo siguiente: "La Secretaría de Pesca sólo expedirá concesiones para el cultivo y la captura de especies reservadas a sociedades cooperativas de producción pesquera, a sociedades cooperativas pesqueras ejidales y sociedades cooperativas comunales, constituidas conforme a lo dispuesto por las leyes respectivas. Respetándose las concesiones otorgadas hasta la fecha, el cultivo de especies reservadas en tierras ejidales y comunales únicamente será realizado por sociedades cooperativas ejidales y comunales. El núcleo agrario donde se establezca el cultivo correspondiente dará su conformidad mediante asamblea ejidal o comunal. No obstante lo anterior, la Secretaría de Pesca podrá otorgar permisos a los centros oficiales de enseñanza, investigación y desarrollo pesqueros, para la pesca de fomento, así como autorizaciones para realizar actividades didácticas sobre dichas especies."

Hay que mencionar también al Artículo 34 que establece que: "El cultivo de la especie en aguas de jurisdicción federal, cuyo aprovechamiento la ley reserva a las sociedades cooperativas de producción pesquera, incluida las ejidales y comunales, sólo podrá llevarse a cabo por dichas sociedades cooperativas, mediante concesión otorgada por la Secretaría, con la salvedad que señala el Artículo 24, para la pesca de fomento y didáctica."

Armando Quintero Mateos

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, precisará la forma y términos de participación del sector privado en el proceso de cultivo de las especies reservadas, en apoyo de las sociedades cooperativas..."

Y el Artículo 57: "Las sociedades cooperativas de producción pesquera, incluidas la ejidales y comunales, podrán tener participaciones sociales en otras personas morales, cuyo objeto social esté vinculado aquellas."

Para el sector social de la pesca el año de 1986 fue un periodo de suma importancia, toda vez que se definieron las alianzas políticas entre los distintos dirigentes de las federaciones regionales de sociedades cooperativas de producción pesquera, ya que como se ha mencionado la oposición de un grupo de pescadores a la Ley y la alianza de otras con el Gobierno Federal dieron origen o confirmaron dos corrientes políticas en el interior del sector.

Encabezando la línea ortodoxa, sustentadora del proyecto histórico Castro Verduzco, y por el otro lado, Florentino López Tapia dirigente de la entonces poderosa Federación Regional de Sociedades Cooperativas del Sur de Sonora, quien en vista de la coyuntura política que le plantearon las autoridades pesqueras, de hacer a un lado el liderazgo beligerante e incómodo de Castro

La Administración Pública de la Pesca

Verduzco, aprovechó lo anterior para que su grupo asumiera el control de la Sección de Pesca de la CONACDOOP el 10. de junio de 1986, obteniendo además dos diputaciones federales en la LIII Legislatura para Eleno de Anda López y Maclovio Bedolla. De hecho el grupo encabezado por López Tapia constituía la línea corporativa con amplios intereses económicos en el sector pesquero, por ejemplo, se calcula en más de 30 mil millones los activos de la Federación del Sur de Sonora. Fue así que el año de 1986 representó para los pescadores una movilización política, nunca antes vista, con el objeto de congelar la ley en el Senado de la República.

La división interna de los pescadores era reflejó de las políticas emprendidas por el Estado mexicano a partir del Gobierno del Presidente de la Madrid, al implementar una política económica que sustancialmente reformuló las relaciones del Estado con las agrupaciones sociales y populares. En este esquema de crisis económica y racionalización del gasto público, la cúpula del sector social pesquero esperaba del proyecto gubernamental una continuidad aguardando la transferencia de algunas plantas procesadoras (Industrias del Noroeste), como el segundo paso del proceso de integración productiva del sector, cuyo inicio se había dado con el traspaso de la flota camaronera en la pasada administración. Señala una investigadora que "...el conjunto de bienes económicos ofrecidos por el Estado a las representaciones

Armando Quintero Mateos

corporativas no pudo mantenerse, y de hecho empezó a reducirse sensiblemente, sobre todo a partir de la dministación de Miguel de la Madrid. El empleo, los salarios y prestaciones no solo se estancaron, sino decrecieron vertiginosamente...el gasto social dejó de expandirse en algunos rubros y decreció en otros..".

(NEXOS 168,1991:50)

En este sentido, la "quiebra del intercambio corporativo" entre el Estado y las agrupaciones sociales responde más a la división interna de los cooperativistas, que la lucha por el liderazgo de la sección pesquera de la CONACCOOP, que si bien es cierto logró la aprobación del nuevo marco legal, la división ha prevalecido con graves consecuencias para el sector y sobre todo ha impedido la conformación de políticas integrales en el sector pesquero nacional.

Sobre lo anterior el Editorial de la Revista "Técnica Pesquera señalaba que: "...a cinco años de aquellos acontecimientos -la transferencia-, es desalentador ver que las cosas han empeorado, pues el conflicto ya no se da entre el capitalista -armador- y el trabajador pesquero organizado, sino en el seno mismo de estos últimos y entre el propio Estado mexicano y los pescadores..."

(Técnica Pesquera, mayo 1986:3)

La Administración Pública de la Pesca

Finalmente es importante observar que a más de 50 años de haberse otorgado a los pescadores organizados la exclusividad en la explotación de las especies más rentables, las sociedades cooperativas fueron perdiendo su dinamismo y en lugar de ser verdaderamente un espacio en la defensa de la clase trabajadora, cayeron muchas de ellas en simulaciones y corrupción, desvirtuando el espíritu original de su fomento. Por otra parte, el Gobierno Federal, a través de innumerables disposiciones regulatorias, fue conformando un sector cooperativo dependiente del Estado en todos los ámbitos y responsabilidades, dando lugar a un corporativismo lleno de contradicciones. Esta parálisis funcional de las agrupaciones de los pescadores con problemas de productividad, democracia y administración, fue sostenida y alentada por algunas instancias de la autoridad por medio de subsidios económicos, dirigismo político, control legal de las organizaciones y corrupción, cancelando toda expectativa de desenvolvimiento independiente. Una reciente investigación sobre el sector nos dice que había "...falta de autonomía para decidir el destino de su materia de trabajo, control político gubernamental sobre sus formas de organización y producción, acceso limitado a sus medios de trabajo, política oficial de asistencia técnica y de créditos, ausencia de control directo sobre el cuidado y la preservación del recurso, incapacidad de retener el excedente

económico transferido a las instancias de financiamiento y comercialización del producto sobre las cuales no se tiene injerencia...". (Zúñiga,1991:93)

La balanza del cooperativismo es más negativa que positiva, tanto por sus errores internos por las políticas poco afortunadas. Es el propio Presidente de la Madrid quien pone en tela de juicio a los pescadores organizados, por ejemplo, al encabezar la VIII Asamblea de la Sección de Cooperativas Pesqueras el primero de junio de 1984 en el puerto de Manzanillo, cuando afirmaba que "...el cooperativismo en México no ha dado los frutos que de él se esperaban, porque ha servido para encubrir cacicazgos y empresas privadas que violan las leyes fiscales y laborales, aunque en el país sí existen auténticas cooperativas que han trabajado con eficiencia...".

Un estudioso explica lo siguiente: "...Como en otros tantos frentes de la vida económica y política del país, la modernidad de antes parecía ser obstáculo de ahora. La institucionalidad propicia había creado su propio mundo de improductividad y privilegios. El intento de reformarlo condujo en buena parte a la erosión de la relación política fluida entre los dirigentes obreros y el gobierno. Fue el principio del fin de la complicidad política del Estado con las cúpulas de su movimiento obrero..." (Aguilar,1988:69) Estas consideraciones del autor del libro

La Administración Pública de la Pesca

Después del Milagro, son reflejo de lo que sucedió y está sucediendo en el sector social pesquero, que ante los retos de la transformación económica y social del país, necesita formular un nuevo esquema de participación, sustentado fundamentalmente en agrupaciones autónomas, participativas, democráticas y representativas, que deshechen "...las conductas antiproductivas, el sobreempleo, las complicidades clientelares, el compadrazgo y la amistad política..."

Por su parte, las empresas pesqueras estatales agrupadas en Productos Pesqueros Mexicanos e Industria Paraestatales del Noroeste iniciaron un proceso de liquidación, venta, fusión, extinción o transferencia al sector privado social o reestructuración toda vez que presentaban dificultades administrativas y operativas como las siguientes:

- Insuficiencia de capital;
- Incapacidad de generar recursos propios;
- Altos niveles de endeudamiento;
- Falta de capacidad de pago;
- Problemas operativos;
- Altos costos de procesamiento y ventas;
- Problemas de comercialización, ubicación, abasto y aprovechamiento.
- Heterogeneidad en los tamaños y tecnologías de las

Armando Quintero Mateos

embarcaciones;

-Exceso de personal de base y de confianza;

De acuerdo a los objetivos de reestructuración y a fin de mejorar los esquemas de venta de las empresas pesqueras del Estado, se agruparon en esta administración las empresas siguientes:

-Atuneros Mexicanos, S.A. de C.V.

-Sardineros Mexicanos, S.A. de C.V.

-Escameros Mexicanos del Golfo S.A. de C.V.

-Escameros Mexicanos del Pacífico S.A. de C.V.

-Palangreros del Pacífico, S.A. de C.V.

Además, el Gobierno Federal buscó la coinversión con capitales extranjeros, constituyendo con franceses y noruegos Pescado de Colima, S.A. de C.V. y Pescado de Chiapas, S.A. de C.V., empresas que desafortunadamente no lograron consolidarse con estos capitales. De igual forma las autoridades del ramo, continuaron con la construcción de la planta de Productos Pesqueros Mexicanos Cerro de las Gallinas en Topolobampo, Sinaloa, dado que la magnitud del proyecto ameritaba la terminación de la obra.

También Productos Pesqueros Mexicanos entró en liquidación, según Decreto publicado en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 1988, que dice lo siguiente "...la propia Secretaría de Pesca,

La Administración Pública de la Pesca

promovió la reestructuración de la participación estatal en diversas entidades del sector, para la desincorporación de aquellas en las que la presencia del Estado no se justifica por no ser estratégicas ni prioritarias para el desarrollo nacional...que en virtud de que Productos Pesqueros Mexicanos S.A. de C.V., ya cumplió también con los fines para los cuales fue creada, la Secretaría de Pesca...ha considerado conveniente proponer la disolución y liquidación de esta...". Enfatizaba el Decreto "...que la disolución y liquidación de Productos Pesqueros Mexicanos S.A. de C.V., es congruente con las medidas adoptadas por la presente administración para hacer frente a la situación económica actual del país y para contrarrestar los efectos de la grave escasez de recursos y de los fenómenos especulativos e inflacionarios, así como las tendencias a imprimir una mayor profundidad en las acciones del programa de desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural, reforzando con ello la canalización de los recursos disponibles a las áreas estratégicas y actividades prioritarias...". (Porrúa, 1990: 113)

Se reprodujo textualmente el Decreto emitido por el titular del Ejecutivo Federal, dado que sintetiza las razones que esgrime el Gobierno Federal para llevar a cabo la desincorporación de aquellas paraestatales así como su filosofía económica. Cabe mencionar que el Gobierno Federal asumió el 100 % de los pasivos

Armando Quintero Mateos

bancarios de dichas empresas, representando más de cien mil millones de pesos y liquidó a la mayoría de los 12 mil trabajadores del sector paraestatal quedándose solamente con alrededor de 4 mil empleados. También la estructura administrativa, como la planta laboral de la Secretaría de Pesca, se vio reducida desapareciendo a mediados del sexenio la Subsecretaría de Organización. Asimismo BANPESCA fue reduciendo paulatinamente su financiamiento al sector pesquero.

Por otra parte, la administración pública pesquera creó el Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero y el Programa de Desarrollo de Pesquerías de Pequeña Escala, e instrumentó la descentralización de los Centros Regionales de Investigación Pesquera (CRIP) del Instituto Nacional de la Pesca. El 6 de febrero de 1984 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca, y en noviembre de ese mismo año entro en vigor el Acuerdo que estableció las Bases de Organización de las Delegaciones Federales de Pesca con el objeto de tuvieran mayores atribuciones, tanto para la regulación como para el fomento de la actividad pesquera, y en el penúltimo año de la administración del Presidente de la Madrid se puso en marcha el Programa Nacional de Cultivo de Camarón.

La Administración Pública de la Pesca

A fin de conocer la disponibilidad de las especies marinas, localización, identificación, potencialidades y determinación de regiones óptimas de captura, en los casi dos millones de km² del mar patrimonial, y sobre todo auxiliar a la flota pesquera nacional la cual se incrementó sustancialmente principalmente a partir de la década de los setentas, se estableció el Programa Nacional de Prospección y Evaluación de los Recursos Pesqueros de la Zona Económica Exclusiva y Mar Territorial con la colaboración de la Secretaría de Marina, Secretaría de Pesca, Productos Pesqueros Mexicanos, CONACYT, UNAM, IPN, CANAIPEs y la Sección de Cooperativas Pesqueras.

Dentro del nuevo marco jurídico que formuló el régimen del Presidente de la Madrid, es importante observar la incorporación de criterios ecológicos en materia pesquera. Afirmaba al Titular de Ejecutivo Federal que en las últimas décadas, para responder a las nuevas necesidades sociales y al crecimiento poblacional, se hizo énfasis en la diversificación de la economía, pero no se atendió en forma suficiente la conservación de los recursos naturales y la protección al ambiente. En este sentido, la Ley Federal del Mar, la Ley Federal de Pesca, así como la Ley General de Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente, incorporaron disposiciones para la prevención y la rehabilitación de los ecosistemas acuáticos.

Como lo observa un autor, "...cuando la externalidad negativa de las tecnologías supera un cierto umbral, la tutela del ambiente exige que la administración pública detente un aparato de investigación científica y control potencial superior a los de los operadores económicos...si una tecnología llega a modificar el ambiente con el riesgo de afectar a sujetos distintos de los que reciben los beneficios de tal tecnología, unas decisiones que en principio parecerían ser de orden técnico-económico y de libre elección de los ciudadanos en particular, entran a formar parte de la esfera legislativa, administrativa y judicial, o sea en la esfera política..." (Bobbio et. al., 1988:353)

Si bien es cierto el Estado se retira de las áreas económicas como empresario, su responsabilidad a través de la administración pública pesquera sobre formular políticas de inspección, vigilancia, administración de recursos y de protección ambiental, es de suma importancia dada la cada vez mayor concurrencia de agentes sociales en su explotación. En este sentido uno de los factores que ha perjudicado a la actividad pesquera ha sido el contrabando de los productos marinos, en especial el tráfico ilícito de camarón, que al no respetarse las anteriores políticas se ha propiciado; que según algunas estimaciones alcanzó los 120 millones de dólares. Efectivamente entre lo registrado por las autoridades estadounidenses y las mexicanas hay una diferencia de 24 millones de libras, equivalente a 600 trailers. El in-

Como lo observa un autor, "...cuando la externalidad negativa de las tecnologías supera un cierto umbral, la tutela del ambiente exige que la administración pública detente un aparato de investigación científica y control potencial superior a los de los operadores económicos...si una tecnología llega a modificar el ambiente con el riesgo de afectar a sujetos distintos de los que reciben los beneficios de tal tecnología, unas decisiones que en principio parecerían ser de orden técnico-económico y de libre elección de los ciudadanos en particular, entran a formar parte de la esfera legislativa, administrativa y judicial, o sea en la esfera política..." (Bobbio et. al., 1988:353)

Si bien es cierto el Estado se retira de las áreas económicas como empresario, su responsabilidad a través de la administración pública pesquera sobre formular políticas de inspección, vigilancia, administración de recursos y de protección ambiental, es de suma importancia dada la cada vez mayor concurrencia de agentes sociales en su explotación. En este sentido uno de los factores que ha perjudicado a la actividad pesquera ha sido el contrabando de los productos marinos, en especial el tráfico ilícito de camarón, que al no respetarse las anteriores políticas se ha propiciado; que según algunas estimaciones alcanzó los 120 millones de dólares. Efectivamente entre lo registrado por las autoridades estadounidenses y las mexicanas hay una diferencia de 24 millones de libras, equivalente a 600 trailers. El in-

La Administración Pública de la Pesca

cumplimiento de las disposiciones y la corrupción de las autoridades como de los pescadores, está afectando la disponibilidad de algunos recursos marinos, por ejemplo, el camarón ha resentido la explotación excesiva, la contaminación y su pesca furtiva, con una disminución sustancial de sus capturas sumándose, además los cambios climáticos las aguas.

13.5. EL ENTORNO INTERNACIONAL

Al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el régimen del Presidente de la Madrid se abocó a la elaboración de la Ley Federal del Mar con el objeto de desarrollar una legislación nacional que adoptara los conceptos vertidos por dicha Convención, y que fuera además el instrumento jurídico para ejercer la soberanía de la nación sobre sus recursos naturales en la Zona Económica Exclusiva de las 200 millas. La Ley Federal del Mar se publicó el 8 de enero de 1986.

Afirmaba el Ejecutivo Federal que "...los Estados normalmente toman un largo tiempo antes de comprometerse jurídicamente a nivel internacional. En el caso de esta Convención, la situación es mucho más difícil, no sólo por su trascendente materia, sino

por tratarse de la Convención más voluminosa de la historia que se ha concluido en la historia de las relaciones internacionales...".

En este marco, México participó en la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesquero, la cual también se enmarcaba dentro del proceso de reordenación de los órganos internacionales que se encuentran íntimamente relacionados, en el aprovechamiento de los recursos marítimos. Este suceso se verificó el 17 de junio al 6 de julio de 1984, en la ciudad de Roma, Italia. Vale observar que el entonces Secretario de Pesca, Pedro Ojeda Paullada, fue el Presidente de la mencionada conferencia, manifestaba lo siguiente: "...La Conferencia fue convocada en un momento de gran importancia en la evolución de la pesca. La suscripción en 1982 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la estabilización de las capturas durante el último decenio, el desajuste cada vez mayor entre la oferta y la demanda de pescado para el consumo humano, el aumento en los costos de captura y transformación, y en general el encarecimiento de las inversiones en los productos pesqueros respecto a otros bienes alimenticios, apremiaban una reconsideración de conjunto...". La Conferencia perseguía los siguientes objetivos: el aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros y sus efectos en los órdenes económico, social y nutricional; incrementar la contribución del pescado a la

La Administración Pública de la Pesca

autosuficiencia alimentaria nacional; alcanzar la seguridad alimentaria mundial; promover la autosuficiencia de los países para la ordenación y desarrollo de sus recursos pesqueros y fomentar la colaboración internacional entre los países. De acuerdo con la Conferencia el pescado aportaba alrededor de una cuarta parte de las proteínas animales que se consumen en el mundo, proporción mayor en los países desarrollados. Asimismo la producción pesquera se estimaba en 78 millones de toneladas de las cuales 55 se destinan directamente al consumo humano para mantener el consumo actual para el año 2000 se necesitará producir 110 millones de toneladas. (Secretaría de Pesca, 1986:120)

En otro punto de la agenda internacional pesquera, a raíz de la reunión que sostuvieron en Washington los Presidentes de México Miguel de la Madrid y de los Estados Unidos Ronald Reagan el 12 de agosto de 1986, y después de una intensa labor diplomática por parte de México el Gobierno de aquel país, se anunció el fin del embargo atunero cuyo establecimiento bloqueó las exportaciones de atun mexicano desde el segundo semestre de 1980 al mercado norteamericano el cual importa alrededor del 60 % de una demanda anual de 600 mil toneladas de tunidos. Decía un editorial que "...el dejar de comprar a México 20 mil toneladas no tenía repercusiones económicas, pero sí políticas..." (Técnica Pesquera, agosto 1986:10)

13.6. PRODUCCION Y DESARROLLO

De un volúmen de captura de 1 millón 075 mil 547 toneladas en el año de 1983, la producción ascendió para 1988 a 1 millón 209 mil 836 toneladas. Correspondiendo al sector social el 30 % de las capturas, al sector privado el 68 % y el resto al sector público que fue disminuyendo su participación a lo largo del sexenio capturando para ese mismo año poco más de 2, mil 300 toneladas. De la producción total pesquera el 39 % fue de sardina; 6.9 % de camarón; 9.6 % de túnidos y el 15 % provino de la acuicultura.

Las exportaciones de productos pesqueros en el año de 1983 fue del orden de 425 millones de dólares y para 1988 se incrementaron a 545 millones de dólares, significando el 2.6 % de las exportaciones totales del país. En suma: por concepto de productos pesqueros en el lapso 1983-1988 México exportó casi 2 mil 500 millones de dólares, donde el camarón contribuyó con aproximadamente 2,250 millones, o sea, el 90 %. Es digno de mencionar que la industria atunera de estar exportando en el año de 1983 13 millones de dólares, alcanzó en el año de 1988, 81 millones. (Secretaría de Pesca, 1991:2)

La Administración Pública de la Pesca

La flota pesquera registrada alcanzó la cifra de 69 mil 631 embarcaciones, de éstas 66 mil 408 son menores y 3 mil 223 mayores, distribuidas de la siguiente forma: 2,337 camaroneras, 84 atuneras, 687 escameras y 115 sardineras, concentrándose en el litoral Pacífico el 51 % el 45 % en el Golfo de México y Caribe, y el resto en aguas interiores. De las 69 mil 631 embarcaciones, 40 mil 405 son de madera; 27 mil 136 de fibra de vidrio; 2 mil 074 de hierro y 16 de ferrocemento, concentrándose en el litoral Pacífico el 74 % de la embarcaciones construidas con metal. Solamente el 60 % de las embarcaciones tienen motor y alrededor del 50 % fueron armadas antes de 1980. En la flota camaronera más del 75 % rebasa los quince años de vida, en tanto que la atunera, más joven, el 70 % de su flota en el rango de los 10 años de antigüedad. (Secretaría de Pesca, 1990:27)

Referente a la población dedicada a la actividad pesquera, para el año de 1988 se tenía registrados a 180 mil 014 personas, distribuidas de la siguiente forma: cooperativistas, 48 %; empresas paraestatales, 2.30 %; escuelas tecnológicas, .8 %; empresas, 2.8 %; particulares, 34 %; uniones ejidales, 2 % y las uniones de pescadores con el 9 %.

conclusiones

CONCLUSIONES

De acuerdo a lo vertido en la presente investigación se concluye lo siguiente:

I.- El Estado mexicano contemporáneo inicia su intervención en materia pesquera con las reglamentaciones que instauró el gobierno del Presidente Juárez.

II.- El proyecto económico del porfirismo y el abandono de las zonas costeras del país favoreció el otorgamiento de concesiones y privilegios para aprovechamiento de los recursos pesqueros. Asimismo, hasta antes de la Revolución de 1910, los pescadores no se agruparon en ningún tipo de organización especial que mejoraran sus condiciones de trabajo.

III.- La Revolución de 1910 también generó cambios en la forma de abordar el desarrollo nacional. En este sentido, el Artículo 27 constitucional define la participación del Estado y sienta las bases de la intervención estatal en el fomento, regulación y administración de los recursos naturales renovables y no renovables.

IV.- Al rescindir los contratos y privilegios en la explotación pesquera y al reservar a las comunidades ribereñas la explotación exclusiva de sus aguas, el Presidente Carranza inauguró las políticas pesqueras de fomento a las organizaciones sociales.

V.- La administración pública pesquera se va conformando fundamentalmente a partir de los gobiernos posrevolucionarios, dada su mayor regulación en el aprovechamiento de los recursos naturales.

VI.- El desarrollo de los transportes, comunicaciones y la tecnología en la preservación de alimentos que experimenta la humanidad a partir de este siglo, tiene una gran importancia para todas las actividades económicas. Sin embargo, para la actividad pesquera es mayor este beneficio que será sin lugar a dudas el detonador de la industria y el comercio de los productos acuáticos.

VII.- Los nuevos esquemas en la explotación de los recursos pesqueros obligan al gobierno a formular leyes y reglamentos de acorde con el proceso de evolución tecnológica.

VIII.- El periodo cardenista es definitorio en la configuración del sector pesquero nacional, al establecer leyes, reglamentos, acuerdos, decretos e instancias administrativas como el Depar-

CONCLUSIONES

tamento Forestal y de Caza y Pesca, en apoyo a las sociedades cooperativas de producción pesquera. Del mismo modo, el gobierno mexicano se aboca a reglamentar el esfuerzo pesquero de las naves con matrícula extranjera.

IX.- De 1925 a 1950 se definen el modo de producción al reservar la explotación de las especies marinas más rentables a las sociedades cooperativas y al precisar la participación de las empresas privadas y de los pescadores libres o independientes. Lo anterior va configurando el desenvolvimiento del sector pesquero de una manera muy diferente a los otros sectores económicos del país.

X.- El Estado mexicano, a través de los ordenamientos en apoyo a las organizaciones de los trabajadores del mar, buscó el poblamiento de las costas, el desarrollo regional y fortalecer la soberanía de la frontera marítima.

XI.- La importancia de la actividad pesquera empieza a crecer cuando el mercado externo así lo estimula, en particular el de los Estados Unidos. Los empresarios mexicanos se vinculan directamente a este mercado con la exportación de camarón.

XII.- La coyuntura bélica permitió una mayor participación de los nacionales en la pesca, al tener acceso a las tecnologías pesqueras en dominio de los extranjeros y a la incorporación de embarcaciones con mejores equipos.

XIII.- De 1950 a 1970 el desarrollo pesquero presenta un crecimiento sostenido de las capturas, la industria pesquera orienta sus esfuerzos principalmente a las especies más reductibles en el mercado internacional como el camarón, langosta y abulón, evidenciándose una dependencia tecnológica y del mercado de los Estados Unidos. Además esta etapa se caracteriza por la ampliación de las áreas pesqueras prácticamente a todos los mares del mundo, con un crecimiento de las pesquerías productoras de insumos para la ganadería y la industria (sardina, anchoveta, atun).

XIV.- A partir de las proclamas del Presidente Truman se supera la idea del uso superficial del mar, dándole a éste un enfoque pluridimensional al descubrirse los vastos yacimientos de hidrocarburos y los grandes recursos vivos. En este contexto los países subdesarrollados hacen esfuerzos por reservarse el derecho de aprovechar los recursos adyacentes a sus costas y a la vez efectúan negociaciones internacionales tendientes a establecer un nuevo orden que modifique el "status" basado en el principio jurídico de la libertad de los mares.

CONCLUSIONES

XV.- El Estado mexicano, a fin de cumplir con sus funciones, recurrió de manera importante a figuras jurídico administrativas diferentes a las centralizadas, con organismos fomentadores de la actividad pesquera como la Comisión Nacional Consultiva de Pesca la cual planteó en el año de 1962 el establecimiento de un Departamento autónomo de pesca.

XVI.- Los años de 1970 a 1982 se caracterizan por una gran impulso del Estado mexicano en el aprovechamiento de los recursos pesqueros. El establecimiento de la Zona Económica Exclusiva de las 200 millas marinas y la pérdida de la autosuficiencia de ciertos productos agropecuarios, propician una intervención estatal más agresiva y con importantes recursos financieros y humanos hacia el sector pesquero, evidenciándose dos factores del progreso: Alimentos y Soberanía. Por su parte, la administración pública pesquera presenta una evolución importante, en primer término en 1970 se crea la Subsecretaría de Pesca; 1977, el Departamento de Pesca y en 1982, la Secretaría de Pesca.

XVII.- El Estado mexicano se concentra en estimular la actividad en toda su fase productiva desde la captura hasta el consumo, por medio de las entidades paraestatales quienes cumplen dicha

función. Por su parte, la administración pública pesquera presenta un crecimiento diverso y desordenado hasta el año de 1977.

XVIII.- El Estado mexicano tiene un razón fundamental sobre cualquier otra, y es incrementar la presencia de México sobre su Zona Económica Exclusiva con el objeto de ejercer la soberanía plena. En este sentido la administración pública pesquera tiene como razón de ser refrendar lo anterior y dar cumplimiento al mandato constitucional.

XIX.- La actividad es relativamente nueva, si se toma en cuenta que apenas en la década de los años Treinta se incorporaron tecnologías modernas para el aprovechamiento del camarón y sólo a partir de los años Cincuenta, las embarcaciones nacionales comenzaron a competir con los barcos que operaban cerca de los litorales.

XX.- Podemos hablar de un despertar tardío de la actividad pesquera nacional, la cual aumenta en forma notable las capturas, en el momento que México empieza a explotar su Zona Económica Exclusiva, alcanzando el millón de toneladas hasta 1980. Por ejemplo, para el año de 1935 Japón, la Unión Soviética, los Estados Unidos y Corea ya habían alcanzado y rebasado el millón de toneladas.

CONCLUSIONES

XXI.- Ante las dificultades que presentan los contratos en asociación entre en los cooperativistas camaroneros y los armadores, y a fin de diversificar las inversiones en el sector pesquero hacia otras pesquerías, el régimen lopezportillista transfiere la flota camaronera a las sociedades cooperativas.

XXII.- Dadas las condiciones económicas y las nuevas tendencias del quehacer estatal la administración del Presidente Miguel de la Madrid, inicia un proceso de reestructuración con la venta, liquidación, fusión o transferencia de la industria paraestatal pesquera.

XXIII.- Finalmente la modificación de las tendencias del Estado mexicano fracturan la alianza entre el Estado y las organizaciones sociales, al hacer a un lado las políticas tutelares, paternalistas y de subsidios.

**fuentes documentales, bibliográficas y
hemerográficas**

248

FUENTES DOCUMENTALES Y BIBLIOGRAFIA

-Aguilar Camín, Héctor, DESPUES DEL MILAGRO, Editorial Cal y Arena, México, 1988.

- Aguilar Camín, Héctor, SALDOS DE LA REVOLUCION, Cultura y Política de México, 1910-1980, Editorial Nueva Imagen, México, 1982.

-Alcocer Berriozabal, Cristina, CONCEPTOS JURIDICOS EN MATERIA PESQUERA A NIVEL INTERNACIONAL, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislacion no.8)

-Bobbio Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, DICCIONARIO DE POLITICA, suplemento, Siglo Veintiuno Editores, México, 1988.

-Bonfil Batalla, Guillermo y Angel Bassols Batalla et. al., SEMINARIO SOBRE REGIONES Y DESARROLLO EN MEXICO, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1973.

-Carrillo Castro, Alejandro y Sergio Garcia Ramirez, LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO, Grupo Editorial, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.

-Castro y Castro, Fernando, CUESTIONES PESQUERAS, Secretaría de Pesca, México, 1988.

-Casasola, Gustavo 1900-1970, HISTORIA GRAFICA DE LA REVOLUCION, Editorial Trillas, México, 1973.

- Coatsworth, John, LOS ORIGENES DEL ATRASO, NUEVE ENSAYOS DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO EN LOS SIGLOS XVIII Y XIX, Alianza Editorial, México, 1990.

-Coordinación General de Estudios Administrativos, MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, Sector Pesca, 1982, Volumen no. 15, Presidencia de la República, México, 1982.

-Cordova, Arnoldo, LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, LA FORMACION DEL NUEVO REGIMEN, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones Era, México, 1985.

-Cosío Villegas, Daniel coordinador, HISTORIA GENERAL DE MEXICO, Tomo 2, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México, 1981.

-Cosío Villegas, Daniel y Franco R. Calderon, HISTORIA MODERNA DE MEXICO: LA REPUBLICA RESTAURADA, LA VIDA ECONOMICA, Editorial Hermes, México, 1989.

-Derry T.K. y Trevor Williams, HISTORIA DE LA TECNOLOGIA, DESDE 1750 HASTA 1900, Siglo Veintiuno Editores, México 1989.

-García Moreno, Víctor Carlos comp., ANALISIS DE ALGUNOS PROBLEMAS FRONTERIZOS Y BILATERALES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982. (Serie H: Estudios de derecho internacional público no. 4)

-Guerrero Omar, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, Una Investigación sobre la Actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1989.

-Hansen, Roger, LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, Siglo XXI Editores, México, 1982.

-Hernández Fujiyaki, Gloria, 75 AÑOS DE HISTORIA DE LA PESCA (1912-1987) AVANCES Y RETOS, Secretaría de Pesca, México, 1988.

-Hernández Fujiyaki, Gloria, OCEAN GARDEN LA MARCA QUE FORJO A UNA EMPRESA 1940-1988, Secretaría de Pesca, México, 1990. (fotocopia)

-Herrera Peña, José, LA ACUACULTURA EN MEXICO, HISTORIA Y LEGISLACION, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no. 11)

-Herrera Peña, José, EL MARCO JURIDICO DE LA PESCA EN MEXICO DE 1932-1950, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no.7)

-Machado, Wilfrido, HISTORIA DE LA PESCA EN MEXICO, Proyecto de Investigación de Tesis, México, 1991.

-Martín del Campo, David, LOS MARES DE MEXICO, CRONICA DE LA TERCERA FRONTERA, Ediciones ERA y Universidad Autónoma Metropolitana, Colección Problemas de México, México, 1987.

-Mateus, Hernan, LOS ABULONES EN MEXICO, Secretaría de Pesca, México, 1986.

-Mateus, Hernan, SEMBLANZA DE LA PESCA EN BAJA CALIFORNIA HISTORIA Y DESARROLLO, Secretaría de Pesca, México, 1985.

-Medina Mora, Eduardo, LOS DERECHOS DE SOBERANIA DEL ESTADO RIBERENO PARA CONSERVAR Y ADMINISTRAR LOS RECURSOS VIVOS DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA, Ensayo Interpretativo de la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar, Secretaría de Pesca, México, 1988.

-México, LII Legislatura del Congreso de la Unión, LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION 1821-1984, INFORMES, MANIFIESTOS, Y DOCUMENTOS DE 1821 A 1984, H. Cámara de Diputados, México, 1985.

-México, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, México, 1991.

-México, Dirección General de Programación e Informática, Secretaría de Pesca, ANUARIO ESTADISTICO DE PESCA 1988, Secretaría de Pesca, México, 1990.

-México, Departamento de Pesca, LECCIONES DEL DERECHO MARITIMO INTERNACIONAL, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no.2)

-México, Departamento de Pesca, LEY DE PESCA EN AGUAS TERRITORIALES MEXICANAS DEL OCEANO PACIFICO Y GOLFO DE CALIFORNIA 1938, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no.6)

-México, Departamento de Pesca, REGLAMENTO DE LA LEY DE PESCA DE 1933-1925, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no.3)

-México, Departamento de Pesca, LEY DE PESCA DE 1932 Y REGLAMENTO DE 1933, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no. 5)

-México, Departamento de Pesca, REGLAMENTO DE PESCA DE 1926, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no.4)

-México, Departamento de Pesca, REGLAMENTO DE PESCA DE 1927, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no. 7)

-México, LEYES Y CODIGOS SOCIEDADES MERCANTILES Y COOPERATIVAS, Editorial Porrúa, México, 1989.

-México, LEGISLACION DE PESCA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comisión Nacional Consultiva de Pesca, México, 1967.

-México, PESCA LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Colección Porrúa, Editorial Porrúa, México, 1990.

-México, Presidencia de la República, EL GOBIERNO MEXICANO, Publicación Mensual de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, Tercera Epoca, México (Se revisaron los números correspondientes a los años de 1977 y 1978).

-México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, LAS RAZONES Y LAS OBRAS, GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID, Crónica de un Sexenio 1982-1988, V.8, Fondo de Cultura Económica y Presidencia de la República, México, 1985.

-México, Presidencia de la República, MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, Secretaría de la Presidencia, México, 1976. (Serie La Administración Pública)

-México, Secretaría de Gobernación, LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE, México, 1986.

-México, Secretaría de Pesca, AGENDA ESTADISTICA PESQUERA, Secretaría Pesca, México, 1990.

-México, Secretaría de Pesca, LA ACTIVIDAD PESQUERA DURANTE LOS CINCO AÑOS DEL DEPARTAMENTO DE PESCA, Secretaría de Pesca, México, 1982.

-México, Secretaría de Pesca, CONFERENCIA MUNDIAL DE LA FAO SOBRE ORDENACION Y DESARROLLO PESQUEROS, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Secretaría de Pesca, México, 1986.

-México, Secretaría de Pesca, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PESCA Y RECURSOS DEL MAR 1983-1988, Secretaría de Pesca, México, 1983.

-México, Secretaría de Pesca, PROGRAMA NACIONAL DE PESCA Y RECURSOS DEL MAR 1984-1988, Discursos Pronunciados en el Acto de su Presentación y Aprobación, Los Pinos, Agosto 16 de 1984. Secretaría de Pesca, México, 1984.

- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985, V. 18, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

-Ojeda Paullada, Pedro et. al., DESARROLLO PESQUERO MEXICANO, Tomos I, II y III, Secretaría de Pesca, México.

-Ojeda Paullada, Pedro, POLITICA PESQUERA, Secretaría de Pesca, México, 1986.

-Ponce G. Dolores y Antonio Alonso C, MEXICO HACIA EL AÑO 2010: POLITICA INTERNA, FORO MEXICO 2010, Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barrios Sierra, A.C., México, 1989.

- Quesada, Alejandro, LA PESCA, Nacional Financiera, S.A. y Fondo de Cultura Económica, México, 1952.

-Rabasa, Emilio O., et. al., MEXICO Y EL REGIMEN DEL MAR, CUESTIONES INTERNACIONALES CONTEMPORANEAS, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974.

-Rodríguez, Abelardo L., AUTOBIOGRAFIA DE ABELARDO L. RODRIGUEZ, Novaro Editores Impresos, Naucalpan de Juárez, México, 1962.

-Torres Cordova, Roberto, LAS EMPRESAS COMUNES PESQUERAS, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no.1)

-Sección de Cooperativas Pesqueras de la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, C.C.L., Comité Técnico de Desarrollo Socio-económico, MEMORIA DEL MOVIMIENTO DE PROTESTA Y OBSERVACIONES DEL SECTOR COOPERATIVO PESQUERO A LA LEY FEDERAL DE PESCA 1986, México, s/f.

-Sierra Brabbatta, J Carlos, LEY FEDERAL DE PESCA, PROCESO LEGISLATIVO Y COMENTARIOS, Academia Internacional de Derecho Pesquero, A.C., Secretaría de Pesca, México, 1987.

-Sierra, Carlos y Justo Sierra, RESEÑA HISTORICA DE LA PESCA EN MEXICO (1821-1977), Departamento de Pesca, México, 1977.

-Sierra, Carlos, LEY FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LA PESCA, Proceso Legislativo y Aspectos de Derecho Comparado, Departamento de Pesca, México, 1981. (Serie Legislación no. 10)

-Vargas, Jorge A, LEGISLACION MEXICANA SOBRE PESCA Y CUESTIONES AFINES, Secretaría de Pesca y Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, México, 1982. (Serie Legislación no. 12)

-Vargas, Jorge A, LEGISLACION PESQUERA DE LA AMERICA LATINA, Secretaría de Pesca y Centro de Estudios Economicos y Sociales del Tercer Mundo, México, 1983. (Serie Legislación no. 13)

-Vargas, Jorge A, MEXICO Y LA ZONA DE PESCA DE ESTADOS UNIDOS. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

-Villalobos Juárez, Carlos y Domingo Ramírez Echeverría, BIBLIOGRAFIA PESQUERA, Volumen No.1, Departamento de Pesca, México, 1978.

-Zúñiga Elizalde Mercedes y Arturo Anguiano, EL SECTOR SOCIAL EN LA REESTRUCTURACION PRODUCTIVA, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México, 1990.

FUENTES HEMEROGRAFICAS

-Amparo Casar, Maria, QUE SERA DEL CORPORATIVISMO MEXICANO, Nexos No. 168, Nexos, Sociedad, Ciencia, Literatura, revista dirigida por Héctor Aguilar Camín, México, 1991.

-Excélsior. Se revisó la Sección "A" del mes de septiembre, octubre de 1981; enero y febrero de 1982. Excélsior, Cia. Editorial, México

-Línea Cooperativa, ¿ FIN AL SUEÑO DE LOS 80'S ?, Revista del Sector Social de la Pesca No. 113, revista dirigida por Roberto Grecko, México, 1990

-Proceso, Semanario de Información y Análisis No. 194, Comunicación e Información, S.A. de C.V., revista dirigida por Julio Scherer García, México.

-Técnica Pesquera. Se consultaron todos los números de la mencionada revista, de 1968 a 1988, Ediciones Mundo Marino, dirigida por Rodrigo Moya, México.

-Uno más Uno, Primera Plana. Se revisaron los números correspondientes a los meses de septiembre, octubre de 1981 y de enero de 1982.