

Martínez Martínez, Santa Teresa; González Laxe, Fernando

**Article**

## La construcción de la política pesquera en México: Una mirada desde el campo geográfico

Atlantic Review of Economics

**Provided in Cooperation with:**

Economists Association of A Coruña

*Suggested Citation:* Martínez Martínez, Santa Teresa; González Laxe, Fernando (2016) :  
La construcción de la política pesquera en México: Una mirada desde el campo geográfico,  
Atlantic Review of Economics, ISSN 2174-3835, Colegio de Economistas de A Coruña, A  
Coruña, Vol. 2

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/191954>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **La construcción de la política pesquera en México.**

## **Una mirada desde el campo geográfico**

**Santa Teresa Martínez Martínez**

*Universidad Nacional Autónoma de México*

**Fernando González Laxe**

*Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Universidade Da Coruña*

## **Resumen**

La evolución de la política pesquera mexicana ha ocurrido en diversos contextos políticos, económicos y sociales, que le han impreso diversas connotaciones, propias del momento en que ocurrieron, y siempre con la finalidad de conseguir una adecuada administración y gestión de esta actividad económica; por ello, el presente trabajo aborda en un primer momento, el marco conceptual que posee el desarrollo de una política pública para detonar un sector de la economía; en un segundo momento, se presenta la descripción de seis momentos históricos clave en la construcción de la política pesquera mexicana, que permiten comprender su estado actual; y en un tercer momento, se realiza un concentrado de los elementos inputs-outputs de cada etapa, que favorecen o limitan el desarrollo a mediano y largo plazo de la actividad pesquera. Lo anterior muestra la situación de un sector con un marco legislativo ampliamente funcional, pero que en tema de implementación cuenta con múltiples debilidades y carencias para que las administraciones puedan mantener el desarrollo del sector pesquero en México.

## **Abstract**

The evolution of the Mexican fisheries policy has occurred in diverse political, economic and social contexts, which have had different connotations, specific to the moment in which they occurred, and always with the aim of achieving an adequate administration and management of this economic activity; for this reason, the present work approaches, at first, the conceptual framework that has the development of a public policy to detonate a sector of the economy; In a second moment, the description of six key historical moments in the construction of the Mexican fishing policy, that allow to understand its present state; and in a third moment, a concentrate of the inputs-outputs of each stage is made, which favor or limit the medium and long-term development of the fishing activity. This shows the situation of a sector with a broadly functional legislative framework, but in terms of implementation has multiple weaknesses and deficiencies so that administrations can maintain the development of the fishing sector in Mexico.

*Palabras clave:* política pública, política pesquera, enfoques pesqueros, México.

## 1.- Introducción

En México, la pesca es una actividad económica de trascendencia histórica, que ha dado sustento económico, social y cultural a diversas poblaciones asentadas a lo largo y ancho del territorio nacional. Para entender el estado actual de este sector, es necesario indicar que actualmente se encuentra representado por dos modalidades: la pesca ribereña y la pesca de altura o industrializada. Las diferencias entre estas modalidades son notables, debido a que la primera emplea una mayor cantidad de población, es de pequeña escala, posee menor cantidad de infraestructura, insumos, seguridad y regulación, que se refleja en falta de interés y apoyo financiero en los últimos; por su parte, la segunda modalidad posee mayor desarrollo en la zona noroccidental del país, involucra una menor cantidad de población, pero se encuentra ampliamente tecnificada y aporta un mayor valor económico al sector.

En ese sentido, el presente trabajo aborda la trayectoria normativa del Estado Mexicano en la generación de programas, instrumentos y mecanismos de control que han conducido a la política pesquera mexicana en sus diferentes momentos históricos, a partir de la revisión de los *enfoques* o modelos de gestión desarrollados en México, las *políticas pesqueras*, los *programas publicados* y los *sistemas de control* aplicados a lo largo del tiempo, así como los *impactos* relevantes en los ámbitos social, económico, ambiental, político y tecnológico.

Para ello, se presenta una cronología histórica seccionada en seis momentos clave para la política pesquera mexicana, en un caminar histórico que parte de los primeros intentos por organizar la actividad, con la búsqueda de un modelo que fomentara la organización del sector, para llegar al momento en que el país comienza a transitar hacia los nuevos enfoques de las pesquerías mundiales, que se adhieren hacia los marcos de una actividad sostenible económica y ambientalmente hablando, con el fin de garantizar el acceso de los recursos en un futuro próximo y hacer de la pesca una actividad ordenada y congruente con el medio ambiente.

## 2.- Literatura revisada

En el proceso de revisión de la legislación pesquera mexicana, es necesario hacer mano de la comprensión del concepto de "*Política pública*", debido a que es de donde emana el proceso de generación de políticas pesqueras que se implementan en la actividad y en la población. Por ello, en el presente trabajo se entienden a la políticas públicas como "...el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos." (Ruiz y Cadéas, 2005). Brewer y de León (1983), consideran que se trata de "...las decisiones más importantes de una

sociedad y que consta de un proceso conformado por sistemas y niveles, articulado en seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.”, a lo que Thoenig (1997:19) agrega que “...abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.”, y Meny (1992) puntualiza que tiene un plano de acción en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado.

De esta forma, el proceso de elaboración, diseño e implementación permite identificar y definir los problemas que deben resolverse, cómo y la forma en que se resolverá, tomando en cuenta los recursos de que dispone y las consecuencias de su intervención. En el caso particular de la política pública pesquera, éstas dotan a los gobiernos de un mecanismo de toma de decisiones con una perspectiva general, que incluyen aspectos inherentes al funcionamiento y limitación del gobierno y las administraciones públicas (Ballesteros, 2003). Una política pública pesquera integra instrumentos y decisiones que generan una base sistemática para desarrollar los objetivos que guiarán la gestión de los recursos, con base en instrumentos y estrategias ligadas a problemas y potencialidades de las pesquerías.

### **3.- Materiales y método**

A partir de la revisión conceptual de la Política pública, se ha revisado en forma cronológica el desarrollo de la política pesquera particular del caso mexicano, mediante la consideración de una serie de etapas identificadas que son clave para el entendimiento y la comprensión de su trayectoria en materia de política pública, mismas que se presentan a continuación:

#### *1. Las bases de la política pesquera mexicana*

En los primeros años de independencia del país, la diversidad de convulsiones políticas y sociales impidió regular y aprovechar adecuadamente los recursos naturales, y el caso pesquero no fue la excepción; la regulación pesquera se basaba en los Decretos del 20 de noviembre de 1829 y del 23 de marzo de 1882, bajo indicación de realizarse con base en las ordenanzas propias de la época de la Colonia, las cuales conferían al gobierno el uso de facultades extraordinarias para fomentar la pesca y la navegación, sin indicar en forma precisa métodos o procedimientos (González, 1994).

Este sistema de regulación perduró hasta 1853, cuando fue creada la Secretaría de Fomento con la facultad de regular esta actividad, así como el uso público de los mares territoriales, esteros, lagunas y la protección de la fauna marina de prácticas nocivas. Fue en 1872

cuando por iniciativa del Presidente Benito Juárez, se promulga la *Ley de Pesquerías*, donde se declara que esta actividad es libre para todos los habitantes de la República Mexicana en sus aguas territoriales, así también, el buceo de perlas y el aprovechamiento de productos marinos. De esta forma, se generaron diversos estímulos fiscales que perseguían que la explotación pesquera beneficiara a los nacionales en primera instancia (Barragán, 1983).

Para 1882, en Senado de la República comenzó a constituir las bases de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, que propone un esquema de valoración de las aguas marítimas y del interior como fuente de recursos pesqueros; bajo ese esquema, se reglamentó el uso público de mares territoriales, esteros, lagunas y lagos, por tratarse de vías generales de comunicación, y en consecuencia, sujetas exclusivamente a los poderes federales. También se hacía mención de que a ninguna población ribereña se le podía impedir el uso gratuito y exento de toda la tributación del mar, lago o río para su servicio doméstico, principio que fue consolidándose hasta constituir un derecho para los pobladores de aquellas regiones ribereñas.

Posteriormente, se creó la oficina de Piscicultura (1891), con el objetivo de impulsar la actividad concebida en forma sistematizada, por lo que se inició la educación formal en el campo, con cursos de piscicultura en la Escuela de Agricultura, y se construyó la primera estación piscícola de México en el Distrito de Lerma, luego otra en la Condesa, en el Distrito Federal.

Ya a principios del siglo pasado, se inició un proceso distinto de regulación de la pesca, con la promulgación de la Ley sobre el Mar Territorial, emitida el 18 de diciembre de 1902, donde el mar territorial (extensión de hasta tres millas marítimas), las playas del mismo, la zona marítima terrestre, con veinte metros de anchura contigua a las playas y riberas de los ríos, los puertos, las bahías, las radas y ensenadas, los ríos y esteros navegables, los lagos y lagunas de formación natural navegables, fueron declarados bienes de dominio público y de uso común, pero hasta 1912 se efectuó la rescisión de los contratos de concesión que se realizaron durante el porfiriato, bajo la visión de que el Estado esperaba tener en la explotación de la pesca, la base de la alimentación del pueblo (López, 1997).

En 1916 se creó el Departamento de Caza y Pesca, como organismo encargado de regular las actividades pesqueras, ocupándose de precisar que para la explotación de los recursos pesqueros se requerían permisos o autorizaciones expedidos con vigencia anual por la Secretaría de Fomento (sin derecho exclusivo de explotación de determinadas especies o una zona precisa), donde los productos pesqueros alimenticios con destino al consumo nacional quedaban exentos de gravámenes. En este momento, la pesquería del atún desarrollada en la península de Baja California, ya se encontraba en proceso de consolidación, con el inicio de la transformación de productos pesqueros.

El año siguiente, al entrar en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da inicio una etapa distinta en la administración pesquera, al instituir la nación como de

su propiedad a las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos fijados en el Derecho Internacional, así como la soberanía sobre los recursos naturales renovables y no renovables, y se fijó que las autorizaciones expedidas serían sobre la base de derechos no exclusivos, y en cada zona tendrían cabida cuantos pescadores e industrias convinieran conforme a la ley.

El Departamento de Caza y Pesca, se convierte en la Dirección de Pesquerías y queda incluida dentro de la secretaría de Agricultura y Fomento (1923); ese año, se expide el reglamento de Pesca Marítima y Pluvial, donde se estipula que el aprovechamiento de los recursos pesqueros se realice con orden de preferencia a las poblaciones ribereñas, bajo fines de uso en las propias poblaciones, el abasto de mercados regionales, el consumo nacional y la explotación (destaca un amplio sentido social en el enfoque regulatorio) (Cifuentes y Copul, 2002).

Para 1925 se decreta la primera *Ley de Pesca*, con el objeto de regular, fomentar y desarrollar la actividad pesquera, estableciendo agencias y oficinas de inspección biológica, ubicadas en distintos puntos del país, bajo una política de aprovechar y conservar los recursos marinos nacionales mediante una serie de acciones que tuvieron como base la investigación. El carácter social de esta regulación reflejó en 1928, cuando algunas regiones de Sinaloa y Nayarit fueron declaradas como de uso exclusivo para sus habitantes.

A partir de 1930 surge un nuevo impulso a la organización cooperativa para fomentar su participación en la industrialización, con lo que los permisos de pesca se otorgaron en prioridad a pescadores organizados en cooperativas, y como en algunos sitios de pesca se obtenían mayores beneficios, se adoptó un sistema de turnos de captura, con lo cual se trataba de equilibrar los ingresos de los pescadores. Para 1933, se reglamentó que las zonas reservadas se otorgarían en orden de importancia a las organizaciones regionales de pescadores organizados conforme a la ley, para lo cual se adicionó un nuevo tipo de zona: “de explotación común” (Barragán, 1983). También en este año, se expidió la Ley General de Sociedades Cooperativas, y recibieron mayor impulso las asociaciones que ya estaban organizadas a través de la Secretaría de Economía Nacional (Figura1).

## *II. Despegue de la regulación pesquera 1934 – 1949*

Con el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se presentó el Plan Sexenal (primer instrumento normativo de planeación en México), bajo la tesis de que el plan del gobierno era que el Estado asumiera y mantuviera una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional, convirtiendo al estado en un agente activo de gestión y ordenación económica del país, no únicamente en un custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público, como filosofía

ideológica. Respecto a la pesca y el cooperativismo pesquero, estos recibieron fuerte impulso, debido a que el plan sexenal otorgó prioridad a la distribución de la tierra, a su manejo y su explotación.

En esta administración, se dispuso la creación del Departamento Forestal de Caza y Pesca, en lugar de la Dirección de Pesquerías, y en 1935 se reformó la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, donde se fijó en nueve millas marinas la extensión del mar territorial, ante lo que manifestaron protesta los gobiernos de los Estados Unidos de Norteamérica y Japón. Especial importancia se dio a las aguas del pacífico mexicano y el Golfo de California, debido al desarrollo e impulso que se había otorgado a las pesquerías de la región, por lo que en 1938 se expidió la Ley de Pesca en Aguas Territoriales Mexicanas del Océano Pacífico y Golfo de California, abordando aspectos correspondientes a los alcances territoriales que podían tener las embarcaciones mexicanas (Barragán, 1983).

Con la creación en 1939 del Departamento de la Marina Nacional, las actividades que realizaba el Departamento Forestal de Caza y Pesca, pasaron a la recién formada Dirección General de Pesca e Industrias Conexas, que quedaron a cargo de este Departamento, que en 1940 se transformaría en la Secretaría de Marina, donde continuó la administración de la dirección. Para entonces, esta Dirección inicia la integración de una estadística pesquera, para contar con criterios técnicos en las tareas de conservación, desarrollo, organización, fomento, protección, vigilancia y control de la fauna y flora marítima, fluvial y lacustre (Cifuentes y Copul, 2002).

Por otra parte, en 1945 se constituyó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con la finalidad de promover la acuicultura, motivo por el cual se estableció a su cargo, la Dirección de Lagunas Litorales. En 1947 se expidió una nueva Ley de Pesca (durante la administración de Miguel Alemán), donde se manifestó el apoyo a la organización social, mediante el otorgamiento de contratos y concesiones exclusivamente a sociedades cooperativas; además de destacar la necesidad de protección del recurso marino, regular la pesca realizada por embarcaciones extranjeras en el mar territorial, así como las obligaciones y prohibiciones para las personas que ejecutan esta actividad, las obligaciones de terceros y las sanciones. Sin embargo, esta legislación tuvo vigencia muy corta, debido a los nuevos cambios que se produjeron en adelante, por lo que representa el símbolo jurídico de una etapa de transición y las bases de una legislación posterior que perduraría por varias décadas (López, 1997) (Figura1).

### *III. La Marcha al Mar 1950-1985*

En enero de 1950 se publicó la Ley de Pesca de los Estados Unidos Mexicanos, donde destacaron la presencia de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca y el Registro Nacional de la



Pesca y las nuevas bases de colaboración que tendrían las diversas dependencias del sector público con la Secretaría de Marina; también daba acceso a terceras personas a la captura de especies reservadas a las sociedades cooperativas, cuando en la zona de explotación no hubiese presencia de estas agrupaciones. En diciembre de ese año, el senado reformó y adicionó diversos artículos, donde se plasmó un nuevo régimen para las concesiones y se ampliaron las prohibiciones para realizar actos de pesca, a fin de evitar la destrucción y agotamiento de las especies marinas y se previeron nuevas sanciones para hechos ilícitos cometidos en la actividad pesquera. De igual manera, ese año México participó en una reunión convocada por la FAO, en Lima, Perú, para el establecimiento del Consejo Latinoamericano de Pesca. Se buscaba el aprovechamiento de los recursos pesqueros y el fomento y conservación de las especies.

Luego de estos acontecimientos, diversos especialistas plantearon la necesidad de establecer un organismo descentralizado denominado Comisión Nacional de Pesca y Piscicultura, con el fin de que las pesquerías mexicanas llegaran a tener mayor grado de desarrollo, que ameritara la creación de la Secretaría de Pesca y Piscicultura, además de la necesidad de fomentar la investigación y formular un plan de explotación para multiplicar los rendimientos sin poner en peligro la conservación de las especies; promover la piscicultura rural, impulsar el consumo del pescado, estudiar las posibilidades de exportación de productos pesqueros y administrar un sistema de crédito para el fomento de la pesca (López, 1997).

De esta forma, en 1952 Adolfo Ruiz Cortines hizo un llamado al país acerca de la necesidad de aprovechar los recursos pesqueros, convocando al programa “La Marcha al Mar”, con lo cual dictó diversas medidas de fomento a la actividad y la construcción de obras de infraestructura portuaria. El objetivo central del programa era el aprovechamiento de las riquezas marinas y la descentralización de la población del altiplano, mediante la integración de setenta puertos existentes a nivel nacional; iba de la mano con la realización de la Campaña de Piscicultura Agrícola, que pretendía mejorar la dieta alimenticia de los campesinos y aumentar el consumo de proteínas de origen animal.

A raíz del desarrollo del programa, la Secretaría de Marina a través de la Dirección General de Pesca, instaló diversas estaciones de investigación marina en Veracruz y Sinaloa, así como el establecimiento de la Oficina Técnica Pesquera, con el fin de intensificar la explotación, la distribución y el consumo de los productos acuáticos. Al final de ese año, la Cámara Nacional de la Industria Pesquera propuso la creación de un Instituto Nacional de Pesca para el desarrollo del sector. Con la expedición en 1958 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas y la Comisión para el Fomento de la Piscicultura Rural, pasan de la Secretaría de Marina a la Secretaría de Industria y Comercio (Cifuentes y Copul, 2002).

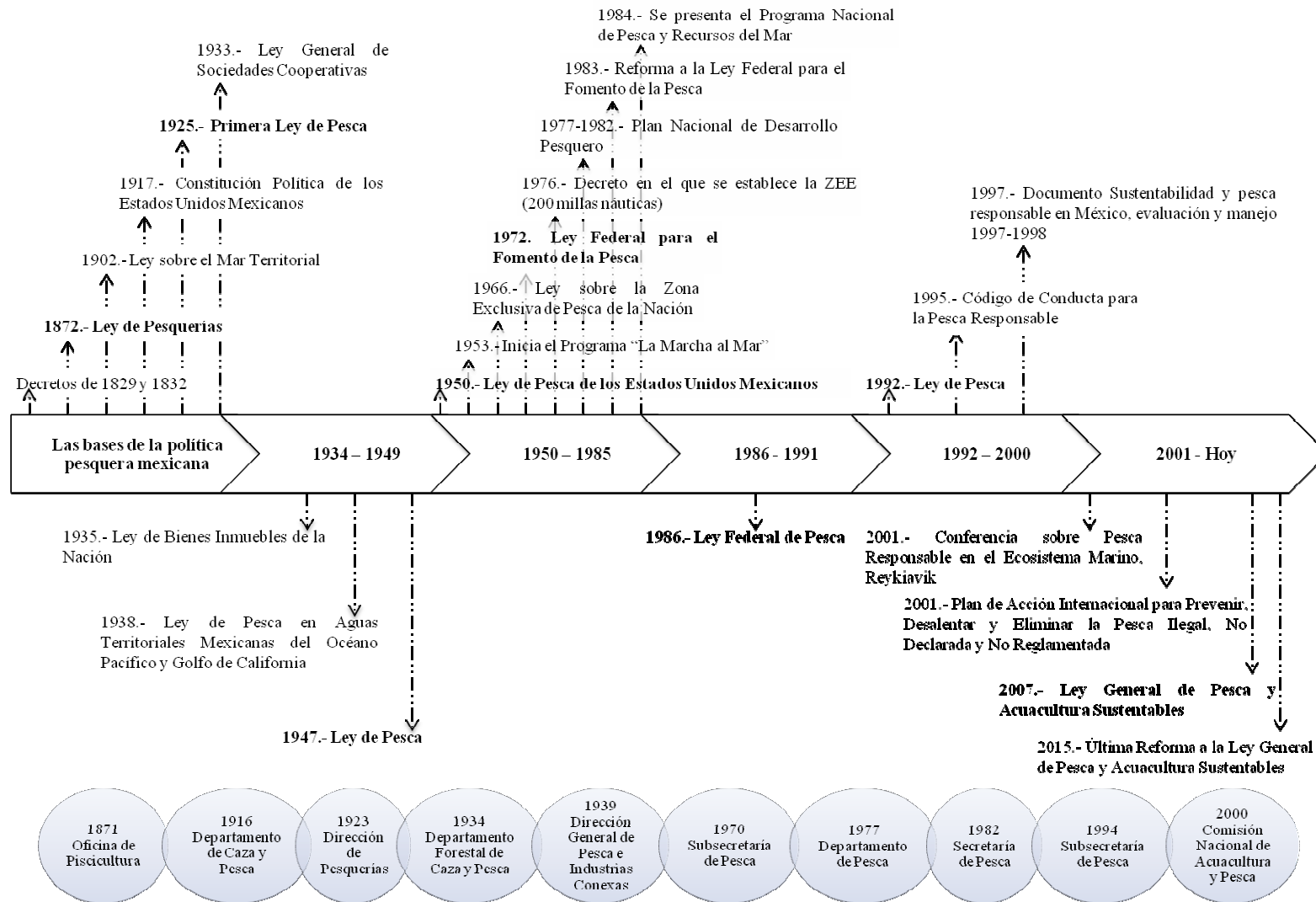
En 1959, durante el desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se abordó el principio de que el estado ribereño ejercía derechos de soberanía sobre la plataforma continental, para la exploración y explotación de los recursos naturales, por lo que en 1960 se reformó el artículo 27 y 28 constitucional, estableciendo el dominio directo de la nación sobre todos los recursos naturales del mar territorial, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas y de las aguas interiores o esteros, y se adjudicó la sujeción de todas las islas, arrecifes, plataforma continental, zócalos submarinos, mares territoriales y aguas interiores al gobierno federal.

En 1962 se creó la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, el Instituto Nacional de Investigaciones Biológico-Pesqueras y el puerto Piloto de Alvarado, como un concepto pesquero integral que incluía desde la investigación hasta la comercialización de los recursos vivos del mar, considerando el fomento del desarrollo de la industria pesquera y la investigación científica de la misma (Soberanes, 1994).

En la administración de Gustavo Díaz Ordaz se amplió la extensión del mar territorial de nueve a doce millas náuticas, plasmada en la Ley General de Bienes Nacionales, de gran significado por ser un concepto unido al de soberanía; adicionalmente se construyó el puerto pesquero de Yucalpetén como apoyo al desarrollo de la actividad en el sureste. Al inicio de su periodo, el presidente señaló la necesidad de un esfuerzo vigoroso para llevar los recursos pesqueros de la región costera a la meseta, por lo que en este sexenio hubo gran impulso en la investigación pesquera, tratando no solo de hacer la parte biológica, sino también la parte tecnológica y socioeconómica, siempre con el objetivo de asegurar una mejor alimentación para los mexicanos.

Una nueva ley se decretó en 1966, la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, donde México fijó su jurisdicción en doce millas náuticas de mar territorial, medidas a partir de la línea de bajamar a lo largo de las costas y de las islas que forman parte del territorio nacional.

Figura 1. Etapas de la legislación pesquera en México.



Fuente: elaborado con base en Barragán, 1983, Cifuentes y Copul, 2002, González, 1994, Juárez, Flores y Luna, 2007 y López, 1997.

A partir de ello en 1967 y 1968 México firmó convenios de pesca con los Estados Unidos de Norteamérica y Japón, respectivamente, mediante los cuales se permitió la operación de embarcaciones en una zona de tres millas contiguas al mar territorial y fueron especificadas las especies susceptibles de captura (Barragán, 1983).

En 1967 se consolidó el Convenio de Cooperación con la Organización de Naciones Unidas a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización para la Agricultura y la Alimentación, denominado México/PNUD/FAO, con la finalidad de establecer el Programa de Desarrollo de las Investigaciones y el Fomento Pesquero, contando con un amplio capítulo de capacitación para el personal científico (Rodríguez, et al., 2014).

En 1970, durante la administración de Luis Echeverría Álvarez se creó la Subsecretaría de Pesca en la Secretaría de Industria y Comercio, y el Instituto Nacional de la Pesca en lugar del Instituto Nacional de Investigaciones Biológico Pesqueras. Al declararse la Ley Federal de Aguas, se creó la Dirección de Acuicultura como dependencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la cual tenía como atribuciones el integrar los distritos de acuicultura, preservar y mejorar las condiciones de las aguas dulces y salobres nacionales, así como fomentar la investigación y explotación de su flora y fauna acuáticas. También se estableció el organismo denominada Productos Pesqueros Mexicanos, que tenía como objetivo agrupar a todas las embarcaciones pesqueras de participación estatal; se creó el Fideicomiso para el desarrollo de la Fauna Acuática y el Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Sociedades Cooperativas pesqueras, que finalmente se transformó en BANPESCA (Cifuentes y Copul, 2002).

Con las bases y los organismos creados hasta entonces, se inició un programa de fomento a la captura de especies de alto valor comercial y de desarrollo acuícola en aguas interiores, así como de control de la contaminación en aguas superficiales y subterráneas. En 1972, se publicó el decreto de la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, con enfoque de protección a la flora y fauna acuáticas, incluyendo la investigación de los recursos y el cultivo de las especies, transformación de los productos pesqueros, y la regulación de los mercados internos y externos de la producción pesquera.

Esta ley reguló y fomentó la pesca en aguas interiores de propiedad nacional, aguas del mar territorial, aguas extraterritoriales con embarcaciones de bandera mexicana, zonas exclusivas o preferenciales que estableciera la Federación, aguas suprayacentes a la plataforma continental, la plataforma continental y aguas de altamar; se reconoce la división de la actividad pesquera en cuatro categorías: de consumo doméstico, comercial, de investigación científica y deportiva (Administración Pública Federal, 25 de mayo de 1972).

En 1972 distintos países sudamericanos y del Caribe, participaron en la Declaración de Santo Domingo aprobada por la Reunión de Ministros de la Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre los Problemas del Mar, donde acordaron que el Estado ribereño ejercería

soberanía sobre una zona del mar, inmediatamente contigua a su territorio y aguas interiores designada con el nombre de mar territorial; también el estado ribereño sería soberano sobre los recursos naturales tanto renovables como no renovables, que se encontraran en las aguas, en el lecho y el subsuelo de la zona adyacente al mar territorial, denominada mar patrimonial.

Posteriormente, en 1976 se realizarían nuevos cambios trascendentales en materia de política pesquera, con el establecimiento del Decreto en el que se establecen 200 millas náuticas como Zona Económica Exclusiva (ZEE), resultado de diversos acuerdos internacionales celebrados previamente y otros que se celebrarían en 1982 (Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar). Esta ZEE se estableció a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial, zona en cuyo ámbito la nación ejerce los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso; además de ello, facultó al Ejecutivo Federal para conceder en forma excepcional, permisos de pesca para embarcaciones extranjeras, bajo la visión de que esto representaba el resultado de la lucha de los países del Tercer Mundo, decididos a evitar el saqueo y la explotación irracional de sus recursos, apoyados en la solidez de las instituciones, la unidad y el ejercicio pleno de la soberanía para actualizar permanentemente las normas jurídicas necesarias (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1976).

Ese mismo año, México se integra a la Comisión de Pesca Continental y Acuicultura para América Latina y el Caribe (COPESCAALC), con el objetivo del impulsar e integrar un desarrollo colectivo en materia pesquera, mediante la investigación, el control, el manejo y la vigilancia de las aguas marinas que cada uno administrase, reconociendo la importancia de esta actividad en América Latina y su necesaria consolidación para el desarrollo posterior (COPESCAALC, 1976).

Para 1977, la Subsecretaría de Pesca, la Dirección General de Acuicultura y la Dirección General de Desarrollo Pesquero Ejidial, se convirtieron en el Departamento de Pesca, resultado de la reestructuración a fondo de las áreas de la administración pública, y con motivo del surgimiento de la ZEE, que produjo el agrandamiento del mar territorial y el interés por obtener el óptimo aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, concretamente aquellos de índole marítima. Con estos cambios, ese año se presenta el primero Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, como primer logro del proceso de descentralización iniciado, en el cual se delegaron las funciones de promover el establecimiento de unidades de producción pesquera e instrumentar los programas de organización y capacitación para el desarrollo de las comunidades pesqueras a los delegados federales de pesca (López, 1997).

En 1982, el Departamento de pesca se transformó en Secretaría de Pesca, resultado de la importancia económica, social y política que representaba esta actividad, reflejada en la inversión federal en el sector pesquero, la expansión de la flota y de la infraestructura portuaria pesqueras, el impulso a la planta industrial y comercial y al sistema cooperativo, al cual otorgó apoyo crediticio para adquirir flota camaronera de los particulares, logrando obtener con ello la propiedad y el

manejo de los medios de producción, elemento esencial para la existencia del cooperativismo. Y en 1983, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), postuló el carácter prioritario de la pesca, por la generación de alimentos, por su contribución al empleo productivo, por su capacidad de generar capital y divisas, la posibilidad de promover el desarrollo regional descentralizado y contribuir al desenvolvimiento de otros sectores de la economía, y por su influencia en la mejoría de “la vida”, especialmente del sector social y de los campesinos ribereños (González, 1994).

Con ello, en 1983 México se incorpora a la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA), con el propósito de “...atender adecuadamente las exigencias alimentarias de América Latina, utilizando su potencial de recursos pesqueros en beneficio de sus pueblos, mediante la concertación de acciones conjuntas tendentes al desarrollo constante de los países y al fortalecimiento permanente de la cooperación regional en el sector.” (OLDEPESCA, 2009).

Con base en lo anterior, en 1984 se modificó el artículo 10 de Ley Federal para el Fomento de la Pesca, relativo a la captura incidental de especies reservadas a la pesca deportiva. Ese mismo mes dio inicio el Programa de Prospección y Evaluación de los Recursos Pesqueros de la ZEE y el mar territorial, con la participación de la Secretaría de Marina, del CONACYT, la Conferencia Nacional Cooperativa de la República Mexicana, la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, Productos Pesqueros Mexicanos, la UNAM, el IPN y diversas universidades de provincia, con el objetivo de estimar los recursos de la ZEE y el mar territorial. Como resultado, meses después se presentó el Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar 1984-1988, en concordancia con objetivos del PND, que buscaba contribuir a la alimentación, generar empleos, captar divisas, promover el desarrollo y mejorar el nivel de vida de los trabajadores que se dedicaban a la pesca (Cifuentes y Copul, 2002).

A fines de 1984, se emitió el Acuerdo que estableció las Bases de Organización de las Delegaciones Federales de Pesca, que impulsaba la participación de las delegaciones federales de pesca en los comités estatales de planeación para el desarrollo, que a su vez impulsaron a las oficinas federales de Pesca a promover acciones de pescadores en su circunscripción, representar a la Delegación en los comités de planeación municipal, y promover ante las autoridades municipales los apoyos necesarios para mejorar las condiciones de vida de los pescadores (Figura1).

#### *IV. Inicio de la planeación pesquera 1986-1991*

Con todo el esfuerzo generado en sexenios anteriores en el tema pesquero, durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, se publicó la Ley Federal de Pesca, donde se

glosan las inquietudes de los sectores productivos, que se generaron durante la vigencia de la Ley Federal para el Fomento de la Pesca. Esta nueva ley, buscaba adecuar su contenido a las condiciones económicas, políticas y sociales del país, procurando que la actividad pesquera se practicara por el mayor número de personas, para producir mayor cantidad de alimentos, generar empleos y captar divisas para la economía nacional. (Garita, 1994). El objetivo principal de la ley consistía en "...fomentar y regular la pesca en beneficio social, (...), para su explotación racional, distribución equitativa y adecuada conservación. Igualmente tiene como fin ordenar las actividades de las personas físicas y morales que en ello intervengan." (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1986).

En buena medida el sector beneficiado fue el sector acuícola, por el establecimiento de la expedición de concesiones para el cultivo y captura de especies reservadas a sociedades cooperativas de producción pesquera, ejidales o comunales. La Secretaría de Pesca, daba preferencia en el otorgamiento de concesiones a los solicitantes que en sus programas consideraran prioritario: el abasto al mercado nacional, el desarrollo de recursos insuficientemente explotados, el aporte de tecnologías y procedimientos, el aprovechamiento integral de los recursos, la capacitación del personal mexicano en las tareas, la construcción y reparación de embarcaciones en astilleros nacionales y, en general, a quienes estuviesen en posibilidad de efectuar una mejor explotación de los recursos pesqueros (Soberanes, 1994).

Al respecto, en 1990 el presidente en turno señaló que el camino político seguido durante años para fortalecer la economía interna, tuvo cauce en un marco jurídico que rigió la actividad económica en un ámbito protegido, situación que condujo cada vez más a ámbitos regulatorios e inhibitorios de una competencia sana y difícil de aplicar en el sentido deseado. Por tanto, como resultado de las experiencias en aplicación de ordenamiento pesquero, consideraron que resultaba más apropiado tener un conjunto más claro de normas, medios e instrumentos para una administración racional de los recursos y que ofreciera a los particulares mayor nivel de certeza en la extracción de las especies acuáticas (Cifuentes y Copul, 2002) (Figura1).

## V. *Adopción de la visión pesquera mundial 1992-2000*

Con esta nueva visión adoptada, en junio de 1992, el presidente en turno, envió la iniciativa de una nueva y reformada Ley de Pesca en la cual se enmarcaron las líneas para fortalecer la administración racional de los recursos pesqueros del país, hacer realidad la pesca responsable y promover el desarrollo del sector con sentido de equidad. Con el nuevo ordenamiento se buscaba transparencia, sencillez y claridad, adicionalmente la certidumbre jurídica, que permitiera al sector social y a los empresarios privados planear a mediano y largo plazos su actividad, promover un

mayor flujo de recursos de inversión y lograr una mayor y mejor participación del sector pesca en la economía del país.

Además se añade a la solicitud de esta ley, la indicación de publicar la Carta Nacional Pesquera, como instrumentos para fomentar la transparencia en la toma de decisiones sobre disponibilidad, aprovechamiento y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas en aguas de jurisdicción federal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1992). La nueva disposición debía responder al propósito de modernización, satisfacción de requerimientos actuales y evitar procedimientos y formas imprácticas, con la finalidad de constituir un nuevo sistema de participación y de inversión que atendiera a una mayor productividad, una mejor tecnología y un cuidado ecológico dirigido al sano desarrollo del sector pesquero.

A pesar de las múltiples reformas de mejora que planteaba el nuevo ordenamiento, diversos actores de la administración pública mostraron inconformidad frente a las nuevas disposiciones; por ejemplo, el senador Robles Garnica señaló durante una sesión del pleno que:

“...se da marcha atrás a los principios constitucionales aún vigentes; se abandonan objetivos soberanos, se entrega el esfuerzo de miles de hombres y mujeres del sector público y productivo y la infraestructura existente, al interés privado, y quedan abiertas las puertas a los intereses extranjeros...”. (Diario de los Debates en la Cámara de Senadores, 1992 en Garita, 1992: 24).

El nuevo enfoque que adquiriría la política mexicana en el marco de las actividades económicas era prometedor para cada sector, por tanto, una vez aprobada la iniciativa de ley por mayoría de votos en el Congreso, ésta se publicó a fines de ese mismo año. Más adelante en mayo, se reunieron en Cancún, México, 67 países y organizaciones internacionales para celebrar la Conferencia Internacional sobre Pesca Responsable, con el fin de revisar los problemas de la pesca mundial, entre los que figuraban, la importancia de conservar el medio marino y los problemas de la sobrecapacidad pesquera; se trataba de hacer la declaración de la necesidad de que los países adoptaran normas de planificación y ordenación mejores y más eficaces, y elaboraran todos los instrumentos necesarios para una ordenación pesquera eficaz, incluyendo una mejor compilación de datos y conocimientos científicos. Como resultado de la conferencia, se pidió a la FAO que redactara un Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable (FAO, 2004).

Para junio, se celebró la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, donde nuevamente se reunieron diversos países, entre ellos México; entre los diversos documentos redactados, se realizó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que incluía 27 principios relacionados con el tema tratado, entre ellos, el Principio 15: Principio de Precaución, concepto que indica la necesidad de tener medidas protectoras antes de contar con una prueba científica completa de un



riesgo; por tanto, no se debe posponer una medida por el simple hecho de que no se disponga de una información científica completa; este principio se ha incorporado en varios acuerdos internacionales sobre el medio ambiente (Tenorio, 2011).

El motivo de la reunión se centró en evaluar el momento histórico de la humanidad, ante la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo y el continuo deterioro de los ecosistemas de los que depende el bienestar humano. A pesar de ello, era necesario señalar la necesidad de apoyo ante las preocupaciones medioambientales y de desarrollo, de forma que si les prestaban atención, se podrían obtener resultados benéficos para todos en el corto plazo (Naciones Unidas, 1992).

Llegado 1994, con la sucesión presidencial de Carlos Salinas de Gortari a Ernesto Zedillo, la Secretaría de Pesca pasa a ser una subsecretaría, dentro de la recién constituida Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); por su parte, en el Instituto Nacional de pesca, el cargo de Director General se transformó en el de Presidente, y se crearon varias plazas de directores generales, lo que provocó de nuevo la centralización de la administración e investigación pesquera hacia el Distrito Federal.

Volviendo al tema internacional, considerando las reuniones de 1992 en materia de regulación ambiental pesquera, y con la petición en espera de la generación de Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable por parte de los países que participaron, en 1995 fue presentado el documento, que establecía los principios y normas aplicables a la conservación, ordenación y desarrollo de todas las pesquerías, para asegurar una explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos, en consonancia con el medio ambiente. En el Código se reconoce la importancia nutricional, económica, social, cultural, ambiental, así como los intereses de todos aquellos que se relacionan con el sector pesquero; además de tener presentes las características biológicas de los recursos, su medio ambiente y los intereses de los consumidores y otros usuarios (FAO, 1995).

Como complemento de estos acuerdos, se agregan los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Contribución Sostenible de la Pesca a la Seguridad Alimentaria, celebrada en Kyoto y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrado en Yakarta, ambos en 1995, donde se reforzaron los principios de aplicación del Código de Conducta, en pro de la actividad pesquera y todos los actores involucrados en ella, a partir de reconocer la multiplicidad de beneficios que la actividad aporta a la sociedad, en materia económica, social, cultural y ambiental.

Sumado a las diversas iniciativas de regulación de la actividad, se agrega la incorporación de México al Centro Para los Servicios de Información y Asesoramiento sobre la Comercialización de los Productos Pesqueros de América Latina (INFOPECA) en 1996, que busca organizar y proporcionar información a estado miembros, sobre aspectos relacionados con la producción,

industrialización y comercialización de los productos pesqueros, bajo un concepto dirigido al mercado internacional, con el objetivo de organizar la actividad pesquera de los países latinoamericanos en un línea de desarrollo y crecimiento.

Para 1999, el Instituto Nacional de Pesca elaboró el documento Sustentabilidad y Pesca Responsable en México, Evaluación y Manejo 1997-1998, donde presentaron una reseña de la distribución, situación actual y recomendaciones para el manejo de las pesquerías de ambos litorales y continentales del país; en él se resaltó el papel de las pesquerías de camarón blanco de Sinaloa, Oaxaca y Chiapas; la de camarón azul de Sinaloa y Sonora; la de anchoveta, erizo de mar y abulón de la costa occidental de la península de Baja California; la de pepino de mar de la costa este de Baja California Sur; la de camarón blanco, rosado y mero de la sonda de Campeche; la multiespecífica del Lago de Pátzcuaro y la del caracol rosado de Banco Chinchorro e Isla Cozumel, como pesquerías en deterioro por el alto esfuerzo pesquero, por los efectos directos del fenómeno de El Niño, por encontrarse en peligro de extinción, y por no respetar los tamaños y cuotas de captura (Cifuentes y Copul, 2002).

En conjunto, estos documentos internacionales y nacionales fueron encauzando en una nueva vertiente a las actividades del sector pesquero en México, ahora más recargada en el equilibrio ecosistémico, pero sin dejar de lado a los sectores económicos involucrados y a la población que depende en gran medida del desarrollo y sostenibilidad de la actividad (Figura1).

## *VI. Panorama pesquero sustentable 2001-Actualidad*

Al inicio del nuevo siglo, uno de los primeros cambios registrados institucionalmente en el sector pesquero fue que la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) se convirtió en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), donde la pesca comenzó a ser administrada hasta la fecha a través de ocho organismos, donde destaca la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) con sede en Mazatlán, Sinaloa, desde donde se regula la planeación e implementación de las políticas del sector y su promoción y de la cual dependen la Administración General, la Administración de Pesquerías y el Instituto Nacional de Pesca, además de que existen representantes delegacionales en cada estado, que cuentan con subdelegaciones de Pesca; también destaca el Instituto Nacional de Pesca como entidad de investigación tecnológica de flora y fauna marina, y el Consejo Nacional de Pesca y Acuacultura conformado por miembros del sector público y privado como organización de consulta del gobierno federal independiente.

A raíz del decreto de la Ley de Pesca en 1992, bajo la indicación de la publicación y actualización de la Carta Nacional Pesquera, en el 2000 se publica la primera, con la finalidad de

regular la explotación por especie a través de las Normas Mexicanas Oficiales (NOM), que constituyen mandatos e iniciativas globales que establecen medidas de manejo como las vedas temporales de los recursos pesqueros y cuerpos de agua, la protección de áreas marinas, la defensa de pescas estacionales; las restricciones de tamaño y especificaciones de embarcaciones y equipo, licencias de pesca, la entrada limitada de nuevos pescadores, cuotas de captura total permitida, entre otros. Esta Carta se ha actualizado periódicamente en 2004, 2006, 2010 y la última en 2012; además de que entre 1993 y 2005 se publicaron 31 Normas Mexicanas Oficiales (NOM) adicionales para pesca marítima y 3 más para acuicultura (CONAPESCA, 2010).

Además de los instrumentos anteriores, se han incorporado resultados de diversas reuniones internacionales que buscan reforzar la legislación de los espacios marinos y la actividad pesquera, sumándose en 2001, el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, y la Conferencia sobre la Pesca Responsable en el Ecosistema Marino, celebrada en Reykiavik, así como la formación de la Red Internacional para la Cooperación y Coordinación de Actividades de Monitoreo, Control y Vigilancia Pesquera; en todas estas reuniones se propuso el incremento de acciones para la protección de los ecosistemas marinos, mediante la cooperación y al apoyo internacional de los países involucrados, respetando el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable, donde México se encuentra comprometido al respeto de los lineamientos establecidos.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 propuso en materia pesquera la creación de Consejos Estatales, Comités Regionales de Pesca y Subcomités por especie, como nuevas instancias de coordinación para simplificar, desconcentrar y ordenar el proceso de toma de decisiones; lo anterior se incorporó en el Programa Sectorial de Acuicultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, también conocido como Alianza Contigo, que integró el Programa de Acuicultura y Pesca donde se establecieron los lineamientos de desarrollo para el sector.

En el 2002, México se integra a la Comisión Internacional Para la Conservación del Atún Atlántico (ICAAT), donde participa junto con los países del litoral Atlántico como responsable de la conservación de los túnidos y especies afines, mediante la generación de estudios que incluyen la investigación sobre biometría, ecología y oceanografía, centrándose principalmente en los efectos de la pesca sobre la abundancia de los stocks.

Pese al esfuerzo gubernamental realizado a la fecha, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ha señalado en algunos estudios, la existencia de vacíos legales y falta de definición de lineamientos legales para enfrentar la sobreexplotación; así como la ausencia de una estrategia clara de desarrollo sectorial que permita aumentar la rentabilidad de esta actividad a corto plazo, por lo que recomienda adoptar acuerdos para moverse hacia esquemas institucionales más descentralizados que empodere a los estados de gobierno sin debilitar a las instituciones federales ni arriesgar los recursos marinos y pesqueros (Juárez, Flores y Luna, 2007).

Bajo este panorama, en 2007 se publicó la nueva Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (vigente hasta la fecha con reformas realizadas en 2012 y 2015), estableciendo el esquema de desarrollo del sector pesquero desde un contexto sustentable, con objetivos de índole social, económico y ambiental para alcanzar el desarrollo deseado. Para ello, en los últimos PND se han generado una serie de Programas Integrales que contribuyen a generar un ordenamiento de la actividad, dentro de los cuales se incluyen los Planes de Manejo Pesquero y Acuícola para el Océano Pacífico, el Golfo de México y el Mar Caribe, los Ordenamientos Ecológicos Marinos (aún pendientes los del Golfo de México y el Mar Caribe), los Programas de Fomento, los Instrumentos de Regulación vigentes (NOM's), así como las últimas actualizaciones publicadas de las Cartas Nacionales Pesquera y Acuícola realizadas en 2012 y 2013, respectivamente.

Con este breve y resumido esquema legislativo pesquero mexicano que abarca poco más de un siglo, es posible conocer y ubicar el esquema de desarrollo actual, herencia de la experiencia adquirida por las diversas administraciones, complementada con las recomendaciones y lineamientos establecidos de forma internacional por los organismos de gestión correspondientes, que en conjunto, siguen generando los instrumentos normativos que consideran más adecuados para cada espacio, recurso o población marina, de manera que contribuyan a generar el carácter sostenible de la actividad pesquera (Figura1).

#### **4.- Discusión y resultados**

A partir del esquema cronológico desarrollado, es posible identificar los enfoques que el gobierno mexicano adoptó en los distintos momentos de su historia para el sector pesquero que marcaron el ritmo de desarrollo y crecimiento de la actividad; ahora, conocer el proceso de evolución de tales enfoques, permite enlistar las contribuciones y limitaciones suscitadas a partir de la implementación de cada uno de ellos, por medio de la generación de un cuadro (cuadro 1) que abarca los distintos medios que se reconocen, han favorecido y controlado el desarrollo del sector pesquero, y que se presenta durante el desglose del presente apartado, llevado de la mano con las acotaciones y el contexto en los cuales se llevaron a cabo y que se abordan en forma consecutiva.

Cuando dieron inicio los intentos por organizar el sector económico pesquero, el enfoque que adoptó el estado se inclinó hacia el beneficio social y económico, con predominio del primero, al encontrarse frente a un panorama tan carente de una estabilidad que impulsara el desarrollo de cualquier actividad económica. Por ello, una de las características que resalta en primera instancia, es la preocupación por asegurar la participación de la población en alguna actividad económica, sobre todo aquellas donde el beneficio laboral y alimenticio se reflejara en un plano inmediato.

Se identifica la facilidad de acceso a permisos y autorizaciones para los distintos pescadores insertos en la actividad de forma directa, con derecho a organizarse en agrupaciones para beneficio de su condición social y económica. Estas asociaciones, cualquiera que fuera la forma que adoptaran, gozaron de la protección del estado en los términos de las disposiciones relativas, estableciéndose en la ley que los permisos y concesiones en ningún caso privarían a los habitantes de la región del derecho de pescar lo necesario para su propio uso y consumo.

Este principio quedó asentado en la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y bajo la afirmación de la soberanía nacional aplicada a los recursos de la nación, con lo que a partir de entonces se establecía que la preferencia de asignación de permisos y concesiones de índole pesquera, recaía sobre aquellas personas de nacionalidad mexicana, reafirmando esta situación luego de la publicación de la Ley General de Sociedades Cooperativas, excluyendo evidentemente a la población extranjera que contara con los medios económicos para invertir en la actividad pesquera. Es claro que la responsabilidad del desarrollo pesquero recayó sobre la predominante población rural que se desempeñaba en la pesca que contaba con ínfimos recursos para impulsar el desarrollo de un sector completo.

Para 1934, con la creación del Departamento Forestal de Caza y Pesca, comenzaba una etapa distinta, donde la administración en turno consideró fundamental el impulso al cooperativismo, bajo la premisa de que la población involucrada obtendría en el corto y mediano plazo los beneficios de este tipo de asociaciones, si se superaba la barrera social que en numerables ocasiones había estancado el despunte de la actividad.

Continuó la preferencia a otorgar permisos y concesiones a las organizaciones sociales integradas por pescadores establecidos en comunidades cercanas a las áreas de captura y se destacó la necesidad de proteger el recurso, por lo que las especies debían aprovecharse íntegramente y llevar registro de las artes de pesca antes de su uso; se prohibía la utilización de redes de arrastre donde existieran especies sedentarias, el empleo de explosivos y el desalojo en las aguas de materias tóxicas. Para lograrlo, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Marina, estaba facultado para fijar zonas de explotación común y fijar el porcentaje del volumen capturado por cada permisionario para el consumo humano directo y para el abasto de la industria.

Posteriormente se instituyó la Comisión para el Fomento de la Piscicultura Rural, desde donde se regularon las autorizaciones para la pesca, la explotación realizada por sociedades cooperativas, la pesca realizada por embarcaciones extranjeras en el mar territorial, las obligaciones y prohibiciones para las personas que ejecutan esta actividad, así como las obligaciones de terceros y las sanciones.

Siguiendo la línea del impulso al cooperativismo, se reservó la explotación de determinadas especies comerciales en favor de las sociedades pesqueras, entre ellas el abulón, camarón, calamar, langosta, lisa, ostión, pulpo, robalo, y totoaba. Infortunadamente, este proceso

obtuvo múltiples ventajas jurídicas y sociales, pero no las financieras necesarias para lograr los objetivos en todos los litorales que se organizaban para la actividad, destacando el desarrollo que la actividad poseía en las aguas del Pacífico norte y el Golfo de California.

Con la publicación en 1950 de la Ley de Pesca de los Estados Unidos Mexicanos, algunos de los principios que se encontraban vigentes, fueron abrogados; por ejemplo, el acceso a la captura de especies comerciales se amplió a terceras personas, cuando en la zona de explotación no hubiese presencia de alguna agrupación social. En este momento se identifica un enfoque de tinte comercial, que reconoce el potencial productivo pesquero de México, pero que necesita generar iniciativas que permitan el impulso del sector considerando los avances que las sociedades cooperativas han adquirido en el ámbito organizativo.

**Cuadro 1.- Etapas de la legislación pesquera mexicana: inputs – outputs.**

<b>Etapa</b>	<b>Input</b>	<b>Output</b>
I	Libertad de pesca, buceo de perlas y aprovechamiento de todos los productos marítimos en aguas territoriales para personas de nacionalidad mexicana, con asignación de permisos y concesiones.	
II	Concesiones y permisos a sociedades cooperativas integradas por pescadores establecidos en áreas cercanas a zonas de captura.	Se fijó el porcentaje del volumen capturado para cada permisionario, con fines de consumo e industrial.
	Registro de artes de pesca previas a su uso, prohibiendo la utilización de redes de arrastre en zonas con especies sedentarias, el empleo de explosivos y desalojo de materias tóxicas en las aguas.	
	Se efectúan obras de dragado y modernización de puertos. Se fijaron zonas de explotación común.	Reducción de descartes y aprovechamiento íntegro de las especies capturadas, con la finalidad de
III	Regulación de las licencias de viajes y controles generales de la pesca industrial y artesanal, mediante concesiones y contratos.	Es necesario el documento Guía de embarque para trasladar productos pesqueros de un lado a otro dentro de la República Mexicana
	Se reconocen dentro del grupo social de los pescadores tres categorías de la adscripción del trabajador: pescador libre, pescador apatronado y pescador cooperativado.	
	Apertura a terceras personas para captura de especies reservadas a las sociedades cooperativas, siempre que no hubiese presencia de otras agrupaciones.	
	Restricción de acceso a especies durante las temporadas reproductivas.	
	Aumento de la flota nacional y disminución de la flota extranjera, considerando que se duplicó la flota de altura y se triplicó la flota artesanal.	
	Se habilitaron algunos puertos pesqueros para su funcionamiento. Se declaró la extensión de la Zona Económica Exclusiva a 200 millas.	
IV	La política pesquera adoptada fue con el fin de explotar al máximo los recursos.	
	Se expidieron concesiones para el cultivo y captura de especies reservadas a sociedades cooperativas ejidales o comunales, con prioridad a aquellas que propusieran actividades y estrategias nuevas para realizar una mejor extracción del recurso pesquero.	
V	En la Ley de pesca surge apertura para que el otorgamiento de concesiones se realice por concurso, y se presenta un nuevo sistema de administración de pesquerías que implicó la desaparición del régimen de especies reservadas.	
	Presentación de la Carta Nacional Pesquera, donde se indican las especies susceptibles de captura y las zonas de pesca establecidas, así como las artes de pesca reconocidas legalmente por especie.	
VI	Regulación de concesiones y permisos para personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, previo cumplimiento de los requisitos que se establezcan en la nueva Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables.	
	Presentación de la Carta Nacional Acuícola y actualizaciones de la Carta Nacional Pesquera, así como los Planes de Manejo Pesquero estatales y los Programas de Ordenamiento Pesquero para el Pacífico Norte y el Golfo de California.	

Fuente: Fuente: elaborado con base en Barragán, 1983, Cifuentes y Copul, 2002, González, 1994, Juárez, Flores y Luna, 2007 y López, 1997.

Se tiene presente que también en este momento da inicio el programa “La Marcha al Mar”, bajo ejes que articulan la política pesquera que apuntan hacia el desarrollo social a través del crecimiento económico (con énfasis en el sector agropecuario) del país, que a su vez pueda brindar seguridad alimentaria a la población. De la mano con este programa, la Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 1972, perseguía generar más fuentes de empleo y afianzar vínculos comerciales de carácter internacional, en el marco de los diversos acuerdos celebrados con distintas naciones, así como la regulación de la pesca deportiva (de gran auge en el momento), además del fomento a las investigaciones técnicas y científicas que permitieran un mayor aprovechamiento de la flora y fauna marítima.

De esta forma, para alcanzar y estimular los objetivos anteriores se presenta el primer Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982, que brindó gran apoyo al marcar el inicio del proceso de descentralización de la pesca mediante el recién creado Departamento de Pesca. Sin embargo, a pesar de las múltiples inversiones financieras que se registraron en este periodo para el fomento pesquero, el objetivo del programa La Marcha al Mar no alcanzó los resultados esperados, debido a que los productos pesqueros de los litorales eran poco accesibles para las grandes urbes asentadas en el altiplano mexicano, y los recursos pesqueros entraban en una etapa de poco control extractivo. Resultado de esto, en 1983, el primer informe presidencial apuntaba que el desarrollo de la actividad pesquera requería de la participación equilibrada de los sectores público, social y privado, así como de los diferentes niveles de gobierno.

A raíz de lo anterior, la Ley Federal de Pesca de 1986 estableció que la expedición de concesiones para el cultivo y la captura de especies reservadas, a sociedades cooperativas de producción pesquera y a sociedades cooperativas ejidales o comunales, con prioridad a aquellas que propusieran actividades y estrategias nuevas que generaran la posibilidad de realizar una mejor extracción del recurso pesquero. Este momento destaca por el enfoque económico-social, que perseguía un ordenamiento para las diversas sociedades cooperativas ejidales y comunales, con previa autorización de la Secretaría de Pesca, que se asociaran con ejidos y comunidades de entidades paraestatales, para alcanzar el óptimo aprovechamiento de los recursos capturados.

En 1992, con la publicación de la Ley de Pesca, algunas disposiciones que se habían mantenido por décadas fueron modificadas, por ejemplo, en esta nueva disposición legal se estableció un nuevo régimen para el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones, donde destacan los siguientes aspectos: la transferencia de concesiones o permisos mediante la sustitución de sus titulares, la apertura en el otorgamiento de concesiones mediante concurso y se presentó un nuevo sistema de administración de pesquerías que implicó la desaparición del régimen de especies reservadas.

El cambio en el enfoque, tuvo como origen el momento de transición de una pesca comercial y meramente extractiva, a una pesca responsable y sostenible adoptada por diversas



naciones, después de diversas reuniones y acuerdos internacionales establecidos, donde México tuvo participación constante por contar con una gran extensión de litorales en su territorio. El nuevo esquema presentó con los años un impacto desequilibrado en la comunidad pesquera del país, debido a que con la adopción del nuevo enfoque, la mayor proporción de pesquerías en el país, se encontraba en situaciones de desventaja frente a los capitales privados y extranjeros que se incorporaron a la competencia, con el apoyo de las nuevas disposiciones legales y normativas.

A pesar de ello, el sector pesquero respondió al nuevo propósito de modernización solicitado, con el objetivo de construir un nuevo y más eficiente sistema de participación e inversión, que atendiera a una mayor productividad, mejor tecnología y un mayor cuidado ambiental, en el marco del desarrollo pesquero sostenible.

Finalmente, el actual desarrollo pesquero en México se realiza desde un enfoque sostenible en forma centralizada, debido a que la administración de la actividad se incorporó a la dependencia que regula y administra el total de las actividades primarias; se rige bajo los principios de desarrollo, ordenación y competencia económica, que de la mano con el proceso del desarrollo sostenible, buscan que el sector refleje un crecimiento mayor, por causa del evidente potencial que poco se ha sabido manejar, impulsar y dirigir a lo largo de la historia. Esta situación ha brindado menor seguridad e impulso al sector y ha fomentado un declive del mismo, además de que ha restado relevancia a la pesca, respecto de las otras actividades primarias, debido a la escasa inversión en el sector más que a la ausencia de políticas e instrumentos normativos en el tema pesquero.

Se reconoce y no se deja de lado que los ámbitos regulatorios y normativos se encuentran ampliamente desarrollados, bajo los esquemas de los programas, planes de ordenamiento, normas de regulación de las diversas pesquerías, las temporadas de veda, etc.; sin embargo, a pesar de la enorme variedad de instrumentos, el ámbito de la implementación es el que menos favorecido resulta, ante la falta de insumos, material y personal capacitado para las tareas de supervisión, control y vigilancia del desarrollo de la actividad en el extenso territorio costero y marino del país mexicano.

## **5.- Conclusiones**

La actividad pesquera en México, a pesar de contar con una trayectoria que se remonta desde las culturas prehispánicas, ha encauzado en forma ínfima el pleno desarrollo pesquero; como se ha revisado en las secciones anteriores, el desarrollo de las políticas pesqueras en el siglo pasado, han dejado de lado la visión integral de la pesca, de una actividad multisectorial

donde diversos nichos del ciclo económico encuentran cabida, considerando la enorme cadena de eslabonamientos que tiene lugar en el ciclo productivo pesquero.

Hoy día, las diversas regiones pesqueras en México presentan contextos y oportunidades heterogéneas, debido al contexto en el que se han insertado en el sector pesquero, a veces favorecidas y otras no tanto por las diversas políticas y legislaciones aplicadas. Los impactos de la actividad en las comunidades pesqueras en el país, reflejan un declive histórico de múltiples elementos que la conforman y que le han conferido al sector el lugar y las condiciones en las que se encuentra actualmente.

Institucionalmente, las administraciones federales descritas han ubicado al sector pesquero en diferentes oficinas, direcciones, departamentos, e incluso, una secretaría; ésta latente oscilación en el nivel administrativo, le ha conferido al sector la facultad de incursionar en distintos niveles territoriales, con alcances e impactos muy diferenciados, que en ocasiones ha producido eco en las posteriores administraciones, pero que también ha dejado enormes huecos en otros lugares, donde no ha generado bases suficientes que permitan la construcción de una organización plena.

En este sentido, se reconoce que la actividad pesquera demanda para su desarrollo, la construcción de diversas obras de infraestructura portuaria, adecuación del marco legal y administrativo, enseñanza, capacitación, administración, fomento, la promoción de un marco de vinculación entre los sectores público, social y privado, así como un esquema sólido de relaciones internacionales. De ahí, que su organización y planeación necesiten ser llevados a cabo con esmero, dedicación, incentivación social, económica, política y científica, para que sea posible encauzarla de forma coherente con los objetivos propuestos en la legislación y así lograr un desarrollo sostenible de la actividad pesquera.

El desarrollo de un sector no sólo se logra con base en las condiciones físicas óptimas que posea un territorio, también es necesario contar con administraciones y políticas públicas acordes con cada realidad local, que tengan presentes los elementos a favor y en contra para promover el crecimiento del sector, que en conjunto generen el equilibrio para encauzar un desarrollo sostenible de la actividad pesquera, que conduzca a un proceso de implementación adecuado y eficiente, para las necesidades reflejadas en las comunidades pesqueras del país que lo demandan y lo requieren hoy día.

## Referencias

- Administración Pública Federal (25 de mayo de 1972). *Ley Federal para el Fomento de la Pesca*. Diario Oficial. Decreto de 10 de mayo de 1972.
- Ballesteros, M. (2003). Políticas públicas y sistemas de gestión pesquera. *Ponencia del Seminario avanzado de gestión pesquera, Vigo 27 de octubre – 7 de noviembre*. Centro Tecnológico del Mar – Fundación CETMAR, Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos, Xunta de Galicia.
- Barragán, J. (1983). *Caracterización legal de la pesca*. Reunión Nacional sobre Legislación Pesquera. Memoria. UNAM – Secretaría de Pesca, México.
- Brewer, G. y De León, P. (1983). *The foundation of policy analysis*. Homewood, The Dorsey Press.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1992). *Ley de Pesca*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1992, última Reforma Publicada DOF 08-01-2001 y Abrogada a partir del 22 de octubre de 2007 por Decreto DOF 24-07-2007.
- (1986). *Ley Federal de Pesca*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986.
- (1976). *Decreto que fija el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva de México*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de junio de 1976.
- Cifuentes, J. y Copul, F. (2002). Un vistazo a la historia de la pesca en México: administración, legislación y esfuerzos para su investigación. *Ciencia Ergo Sum*, 9(1), 112-118. Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Comisión de Pesca Continental y Acuicultura para América Latina y el Caribe (COPESCAALC) (1976). *Estatutos aprobados por el Consejo en la resolución 4/70*. Creada en la septuagésima sesión del Consejo de la FAO-Roma 29 de noviembre a 9 de diciembre.
- CONAPESCA (2010). *Políticas de Ordenamiento para la Pesca y Acuicultura Sustentables, en el marco de Programa Rector de Pesca y Acuicultura*. Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México.
- FAO (2004). *Introducción a las subvenciones pesqueras*. FAO Documento Técnico de Pesca y Acuicultura 437. Depósito de documentos de la FAO. Departamento de pesca. Roma, Italia.
- (1995). *Código de Conducta para la Pesca Responsable*. Depósito de documentos de la FAO. Departamento de pesca. Roma, Italia.
- Garita, M.A. (1994). *El proceso legislativo de la ley de pesca, en el Régimen jurídico de la pesca en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios doctrinales, No. 150, UNAM – Secretaría de Pesca, México.
- González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina, en *Quid Iuris*, Año 1, Vol. 2, pp. 99–116. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- González, M. (1994). *Marco jurídico-administrativo de la pesca en México, en Régimen jurídico de la pesca en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios doctrinales, No. 150, UNAM – Secretaría de Pesca, México.
- Juárez, M., M. Flores y J. Luna (2007). *El sector pesquero en México*. Documento interno de trabajo de financiera rural. [Recuperado de

[http://enp4.unam.mx/amc/libro\\_munioz\\_cota/libro/cap2/lec06\\_sectorpesqueroenmexico.pdf](http://enp4.unam.mx/amc/libro_munioz_cota/libro/cap2/lec06_sectorpesqueroenmexico.pdf)

- López, J.L. (1997). *Panorama del derecho mexicano. Derecho pesquero*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie A: fuentes, b) Textos y estudios legislativos, No. 98. Universidad Nacional Autónoma de México. Mc-Graw Hill, México.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- Naciones Unidas (1992). *Cumbres para la tierra, Programa 21*. Documento División de Desarrollo Sostenible. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>.
- Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA) (2009). *Portal Oldepesca, Objetivos*. Recuperado de <http://www.oldepesca.com/node/6>.
- Rodríguez, M., Olvera, R., Fuentes, D., Palacios, M., Rosales, F., García, S.,...Díaz, M. (2014). *Instituto Nacional de Pesca. 50 años de existencia*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Instituto Nacional de Pesca- Honorable Cámara de Diputados. México.
- Ruiz, D. y Cadéas, C. (2005). ¿Qué es una política pública? *Revista Jurídica IUS*, año V (18) julio-septiembre. Universidad Latina de América. Morelia, Michoacán, México.
- Soberanes, J.L. (1994). *Historia contemporánea de la legislación pesquera en México, en el Régimen jurídico de la pesca en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios doctrinales, No. 150, UNAM – Secretaría de Pesca, México.
- Tenorio, A. (2011). *El Principio 15 de la Declaración de Río: Principio de Precaución*. Documento. Órgano Judicial Corte Suprema de Justicia, República del Salvador.
- Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. 6 (I) (Primer Semestre de 1997). Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.