

<https://doi.org/10.69639/arandu.v12i4.1718>

La administración gubernamental del territorio oceánico mexicano durante la aceleración azul (1953-2018)

The governmental administration of Mexico's ocean territory during the blue acceleration (1953–2018)

Rosenda Aguilar Aguilar

rosenda.aguilar@umich.mx

<https://orcid.org/0000-0003-3392-9062>

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelia – México

Artículo recibido: 18 septiembre 2025 -Aceptado para publicación: 28 octubre 2025
Conflictos de intereses: Ninguno que declarar.

RESUMEN

La Gran Aceleración del Antropoceno se ha desarrollado en los océanos a través de lo que se conoce como aceleración azul. Esto significa que, en los últimos tiempos, se ha incentivado la explotación de los recursos marinos en exceso y con celeridad en aras de favorecer prioritariamente al interés económico. El objetivo del artículo es revelar el desempeño del gobierno mexicano en torno al manejo de los recursos marinos durante el periodo que abarca desde 1953 hasta el 2018. A través del modelo metodológico Fuerza-Presión-Estado-Impacto-Respuesta se llevó a cabo el análisis del contenido de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1946, 1958) y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976, 1982, 1992, 1994, 2000, 2013, 2018) revelándose una gestión administrativa federal favorecedora de la aceleración azul en México.

Palabras clave: aceleración azul, administración gubernamental, México

ABSTRACT

The Great Acceleration of the Anthropocene has manifested in the oceans through what is known as the Blue Acceleration. This concept refers to the recent intensification and rapid exploitation of marine resources, primarily driven by economic interests. The aim of this article is to examine the performance of the Mexican government regarding the management of marine resources between 1953 and 2018. Using the Driving Force–Pressure–State–Impact–Response (DPSIR) methodological framework, the study analyzes the content of the Law of Secretariats and Departments of State (1946, 1958) and the Organic Law of the Federal Public Administration (1976, 1982, 1992, 1994, 2000, 2013, 2018). The findings reveal that federal administrative management in Mexico has consistently fostered the Blue Acceleration process.

Keywords: blue acceleration, government administration, Mexico

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. 

INTRODUCCIÓN

Los actuales cambios en las condiciones climáticas en nuestro planeta, debido a la actividad antrópica, han llevado a proponer el establecimiento de una nueva época geológica denominada Antropoceno.

Esta última ha aparecido desplazando a los escenarios ambientales de un Holoceno que albergó las condiciones óptimas para el desarrollo del *Homo sapiens* en los últimos 10 a 12 milenios (Steffen et al., 2011; Rockström et al., 2009; Summerhates et al., 2024). La propuesta de este término fue realizada por Paul J. Crutzen (2002) con la finalidad de evidenciar que los efectos de la actividad humana sobre el medio ambiente global han repercutido en un alejamiento significativo del comportamiento natural del clima. La causa de ello han sido las intensas y constantes emisiones antropogénicas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero capaces de detonar un calentamiento global que a su vez ha producido una crisis climática de múltiples frentes (IPCC, 2023).

Y aunque actualmente existen debates acerca del reconocimiento geológico del término Antropoceno, de facto se trata ya de un término ampliamente aceptado en la comunidad científica que admite que los humanos hemos adquirido las capacidades para dirigir el destino del planeta y que, además, todos sus compartimentos (atmósfera, hidrósfera, litósfera, biósfera) están marcados por la huella del poder humano. Y es, el cambio en la composición atmosférica, el punto que detona los posteriores grandes impactos.

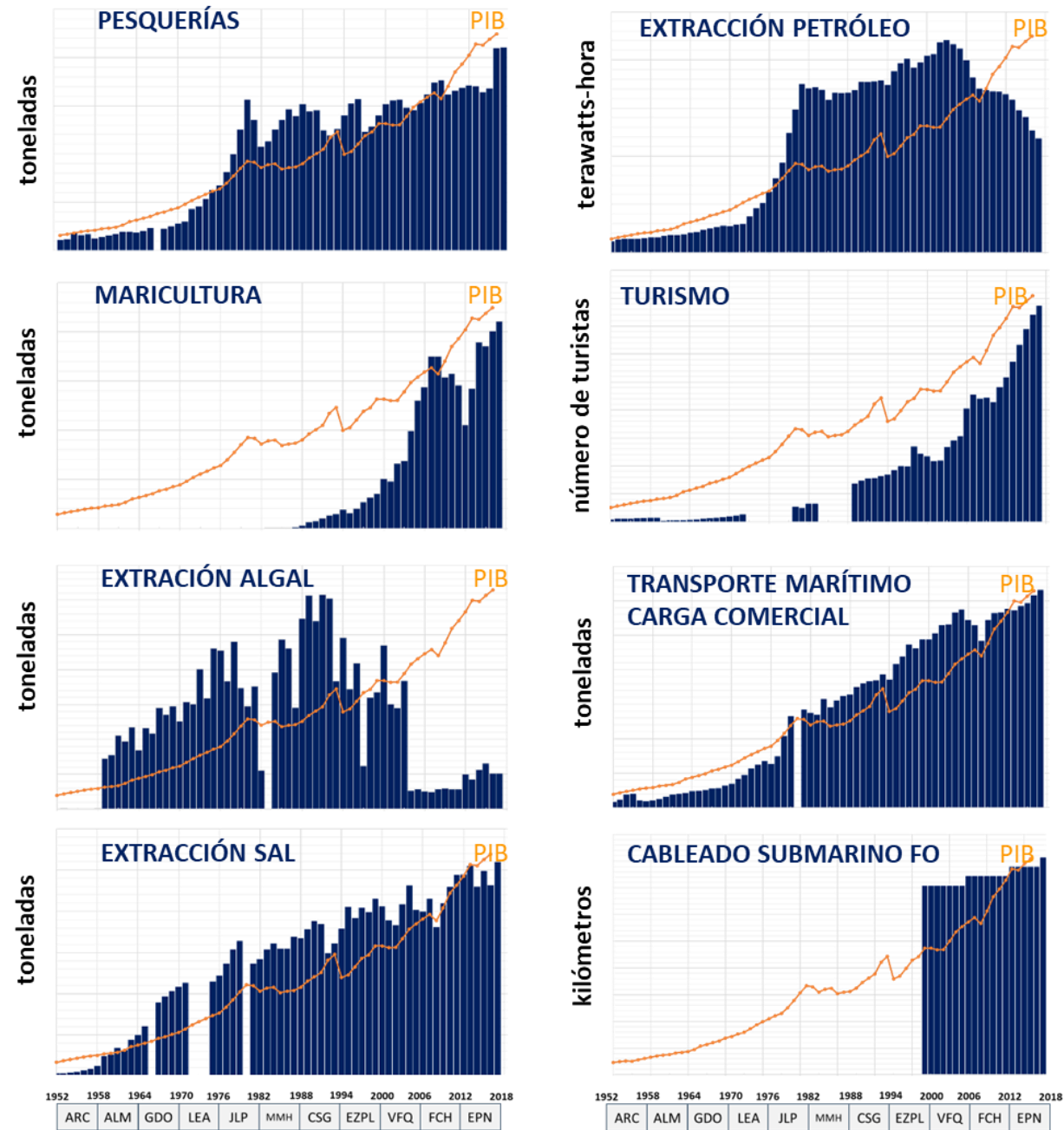
El Antropoceno se ha expresado a través de un fenómeno que ha sido denominado, desde el Centro de Resiliencia de Estocolmo, como la Gran Aceleración. Se trata de un rápido crecimiento, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, en una serie de indicadores económicos y ambientales que muestran un enorme cambio respecto a las condiciones previas del Holoceno (Head et al., 2022; Steffen et al., 2015). Entre los indicadores se encuentran el crecimiento poblacional, la población urbana, el uso de energía primaria, el empleo de fertilizantes, el consumo de agua, las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, la captura de peces marinos y el nitrógeno en zonas costeras.

Más aún, la Gran Aceleración no solo se ha puesto de manifiesto en ambientes terrestres, sino que también ha sido documentada en los océanos; en tales espacios se le ha denominado aceleración azul (Jouffray et al., 2020) y es considerada como un voraz proceso de expansión humana en actividades oceánicas globales tales como maricultura, extracción de hidrocarburos y minerales de fondo marino, desalinización de agua, transporte y cableado para comunicaciones, entre otros. En este sentido, para México se han publicado datos que corroboran la existencia de esta tendencia de rápido crecimiento en actividades de pesca comercial, maricultura, extracción de algas, extracción de sal, extracción de petróleo, turismo de costa, transporte comercial

marítimo y cableado submarino con fibra óptica, en un periodo de 65 años (1953-2018) (Aguilar-Aguilar y García, 2024) (Figura 1).

Figura 1.

Indicadores de la aceleración azul en territorio oceánico mexicano. Fuente: Aguilar-Aguilar y García, 2024.



Indudablemente las múltiples actividades consuntivas y no consuntivas sobre el territorio marino en México han participado en el desarrollo económico del país y, a la vez, han sido impulsoras de una aceleración incremental asociada a la sobreexplotación de los recursos disponibles.

Frente a las evidencias de estos acelerados procesos económicos, el presente trabajo busca presentar algunos aspectos de la administración gubernamental que se desarrollaron desde una posición de causalidad, en el periodo 1953-2018, de la aceleración azul y que, se entretejieron con las actividades económicas marinas promoviendo el actual estado de las cosas.

Con lo anterior en mente y de forma más específica, el objetivo del presente artículo es revelar el papel que desempeñaron las diversas Secretarías de Estado del gobierno mexicano en el tema de gestión oceánica durante el periodo de 1953-2018 y que resultan ser determinantes para explicar las condiciones administrativas que favorecieron la aceleración de las actividades económicas marinas.

La administración gubernamental de los océanos en México

A efecto de abordar aspectos de gestión marina en México, resulta fundamental presentar de forma general, tanto el espacio territorial referido, como a quien ha correspondido su administración.

México posee 11,592.77 kilómetros de litoral, y desde 1982, se benefició (al igual que muchos otros países ribereños) con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), al recibir soberanía más allá de la costa. Este derecho permitió territorializar una franja de mar adyacente, de 200 millas náuticas (370.4 km) de distancia (ONU, 1982; SEGOB, 1986), generando una superficie líquida de propiedad mexicana de aproximadamente 3.1 millones de km². Resulta relevante destacar que este último valor es 1.6 veces mayor al que representa la superficie continental mexicana (1.9 millones de km²) (Figura 2) (INEGI, 2021).

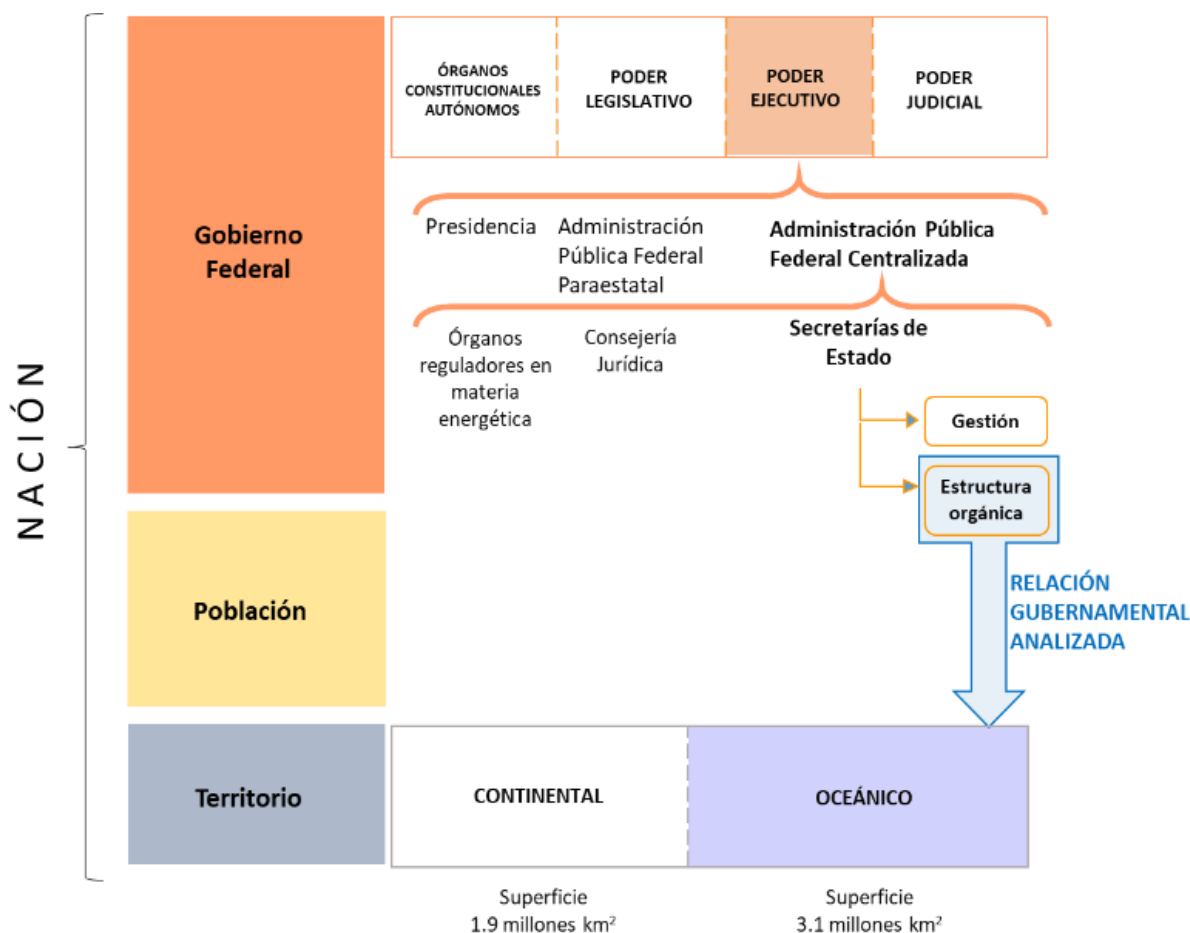
En México, todas las actividades que se desarrollan en el territorio marino se fincan en la premisa constitucional del Artículo 27, que expone que:

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. (CPEUM, 2025, 33).

De esta forma, el gobierno federal, a través de toda una estructura gubernamental se hace cargo de la toma de decisiones respecto a lo que ocurre en su territorio continental y marino, que en conjunto conforman uno de los tres componentes de toda nación (Figura 2).

Figura 2

Partes constituyentes de la Nación y localización de la Administración Gubernamental de Sosténimiento Oceánico. Elaboración propia con base en La Paz, 2017



Ahora bien, es sustancial acotar la fracción del gobierno que ha manejado el territorio oceánico de México. Para hacerlo hay que partir del hecho de que tal fracción no resulta ser una entidad gubernamental específica, sino una multiplicidad de entidades que, de forma parcial, han abordado algún aspecto de la administración; es decir, en México durante el periodo en estudio, la responsabilidad del manejo del territorio oceánico ha recaído en múltiples entidades de gobierno que participaron de forma dispersa con diversas funciones y actividades.

Para la investigación, y debido a que son gestores clave para la instrumentación de decisiones de la nación, las Secretarías de Estado (como parte de la administración pública federal centralizada del Poder Ejecutivo) representaron a las entidades capaces de haber colaborado en alguna actividad de administración oceánica en el periodo en estudio (Figura 2). Su participación pudo llevarse a cabo a través de dos mecanismos: aquel que tiene que ver con el cumplimiento de las atribuciones establecidas como base de su funcionamiento (estructura orgánica) y aquel que se desarrolló sobre la marcha para dar respuestas a algunas necesidades políticas, económicas y/o sociales que apremiaron en cada momento histórico (gestión sexenal). Debe subrayarse que las primeras serán el centro de atención del presente trabajo.

MATERIALES Y MÉTODOS

Resulta importante destacar que los resultados mostrados en el presente artículo son una parte de la aplicación de un modelo metodológico de mayor alcance que analizó la gestión gubernamental de forma más amplia con la perspectiva de Fuerza-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR) (*Driver-Pressure-State-Impact-Response*, *DPSIR* por sus siglas en inglés) y el cual ayudó a poner en relieve las relaciones de causalidad entre las actividades humanas (políticas, sociales, económicas y culturales) y el sistema oceánico. Particularmente, las respuestas gubernamentales detectadas al aplicar cada fase metodológica permitieron obtener la información expuesta en el presente trabajo.

Brevemente, para identificar las Respuestas se inició considerando a cada una de las problemáticas detectadas como Presiones, Estados e Impactos como conflictos que podrían tener una Respuesta gubernamental. De forma individual se realizó una búsqueda de las atribuciones de las Secretarías capaces de responder a tales problemáticas detectadas. Así, mediante un análisis documental de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (SEGOB, 1946, 1958) y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (SEGOB, 1976, 1982, 1992, 1994, 2000, 2013, 2018) se obtuvieron las atribuciones descritas en la estructura orgánica del gobierno mexicano.

Del conjunto de facultades descritas en los documentos base se extrajeron aquellas que explicitaban algún tipo de actividad relativa a un buen manejo marino. Esto es, se analizó si las descripciones de las atribuciones estaban enfocadas en limitar la explotación económica oceánica, en reparar daños al ecosistema marino o en proteger componentes del sistema marino que aún permanecían. No fueron incluidas aquellas disposiciones cuya intención fundamental fuera el impulsar la capacidad económica y/o fomentar la explotación marina.

El periodo de análisis correspondió al de la aceleración azul, debido a que, como se ha acotado previamente, en él se manifiesta una magnificación de actividades a partir de los años cincuenta del siglo pasado. Con la intención de organizar la temporalidad señalada y considerando que la política gubernamental depende, en gran medida, del poder ejecutivo, se utiliza la subdivisión por sexenios; estos fueron once en total: Adolfo Ruiz Cortines [ARC] (1952-1958), Adolfo López Mateos [ALM] (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz [GDO] (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez [LEA] (1970-1976), José López Portillo [JLP] (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado [MMH] (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari [CSG] (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León [EZPL] (1994-2000), Vicente Fox Quezada [VFQ] (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa [FCH] (2006-2012) y Enrique Peña Nieto [EPN] (2012-2018).

La sistematización de resultados, además de la temporalidad sexenal, buscó centrar la atención en las atribuciones específicas de las Secretarías de Estado relacionadas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

De forma previa a exponer las atribuciones resulta importante precisar que, en el periodo estudiado, la integración de las dependencias secretariales experimentó diversas modificaciones en función de los requerimientos políticos.

En un inicio (sexenio ARC), se dio continuidad a lo establecido desde 1946 por su antecesor presidencial Miguel Alemán Valdés y, para “el despacho de los negocios del poder administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos debe conseguirse...” (SEGOB, 1946, 1), se contó con trece secretarías y dos departamentos como dependencias del Ejecutivo Federal. De ellas, siete se mantuvieron hasta el año 2018 consolidando su desarrollo en la organización política (Tabla 1). Se trata de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En contraparte, en el periodo analizado, hubo 35 secretarías que una vez creadas experimentaron diversos cambios: por denominación y funciones, por recombinación con otras secretarías, por disgregación o desaparición parcial o total. De forma general se puede indicar que el número de las secretarías de estado se incrementó con el tiempo, pasando de ser trece dependencias (sexenio ARC) a dieciséis (sexenio EPN). El número mayor de dependencias se consiguió en los sexenios de MMH, VFQ y FCH (Tabla 1).

Cabe destacar que, en la tabla referida (así como en las posteriores Figuras 3 y 4), se identifican a las secretarías mediante las siglas: SAG (Secretaría de Agricultura y Ganadería), SAGDRPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), SAGDR (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural), SAHOP (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas), SARH (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), SBNIA (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa), SC (Secretaría de Comercio), SCDA (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), SCFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), SCGF (Secretaría de la Contraloría General de la Federación), SCOP (Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas), SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes), SDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), SDN (Secretaría de la Defensa Nacional), SDS (Secretaría de Desarrollo Social), Seco (Secretaría de Economía), SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), SEMIP (Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal), SEne (Secretaría de Energía), SEP (Secretaría de Educación Pública), SFP (Secretaría de la Función Pública), SG (Secretaría de Gobernación), SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), SIC (Secretaría de Industria y Comercio), SM (Secretaría de Marina), SOP (Secretaría

de Obras Públicas), SPesca (Secretaría de Pesca), SPFI (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial), SPN (Secretaría de Patrimonio Nacional), SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto), SPre (Secretaría de la Presidencia), SRA (Secretaría de la Reforma Agraria), SER, (Secretaría de Relaciones Exteriores), SRH (Secretaría de Recursos Hidráulicos), SS (Secretaría de Salud), SSA (Secretaría de Salubridad y Asistencia), SSP (Secretaría de Seguridad Pública), SSPC (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana), ST (Secretaría de Turismo), STPS (Secretaría de Trabajo y Previsión Social).

Tabla 1.

Comportamiento histórico de las Secretarías de Estado en el periodo 1953-2018

SEXENIOS											
SECRETARÍAS sin variabilidad	ARC	ALM	GDO	LEA	JLP	MMH	CSG	EZPL	VFQ	FCH	EPN
	SG	SG	SG	SG	SG	SG	SG	SG	SG	SG	SG
	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE
	SDN	SDN	SDN	SDN	SDN	SDN	SDN	SDN	SDN	SDN	SDN
	SM	SM	SM	SM	SM	SM	SM	SM	SM	SM	SM
	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP
	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP
	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS
SECRETARÍAS variables	---	---	---	---	Depto. Pesca	SPesca	SPesca	---	---	---	---
	---	---	---	---	---	---	---	---	SAGDR PA	SAGDR PA	SAGDR PA
	---	---	---	---	---	SEDUE	---	---	---	---	---
	---	---	---	---	---	---	---	SEMAR NAP	---	---	---
	---	---	---	---	---	---	---	---	SEMAR NAT	SEMAR NAT	SEMAR NAT
	SSA	SSA	SSA	SSA	SSA	---	---	---	---	---	---
	---	---	---	---	---	SSA- SS	SS	SS	SS	SS	SS
	SAG	SAG	SAG	SAG	---	---	---	---	---	---	---
	---	---	---	---	SARH	SARH	SARH	---	---	---	---
	SRH	SRH	SRH	SRH	---	---	---	---	---	---	---
	SEco	---	---	---	---	---	---	---	SEco	SEco	SEco
	---	SIC	SIC	SIC	---	---	---	---	---	---	---
	---	---	---	---	SC	---	---	---	---	---	---
	SCOP	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	---	SOP	SOP	SOP	---	---	---	---	---	---	---
	---	---	---	---	SAHOP	---	---	---	---	---	---
	SBNIA	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	---	SPN	SPN	SPN	---	---	---	---	---	---	---
	---	---	---	---	SPP	SPP	---	---	---	---	---
	---	SPre	SPre	SPre	---	---	---	---	---	---	---
	---	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT
	---	---	---	SRA	SRA	SRA	SRA	SRA	SRA	SRA	---
	---	---	---	ST	ST	ST	ST	ST	ST	ST	ST
	---	---	---	---	SPFI	---	---	---	---	---	---
	---	---	---	---	---	SCFI	SCFI	SCFI	---	---	---
	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	SDATU
	---	---	---	---	---	SEMIP	SEMIP	---	---	---	---
	---	---	---	---	---	---	---	SEne	SEne	SEne	SEne
	---	---	---	---	---	SCGF	SCGF	---	---	---	---
	---	---	---	---	---	---	SDS	SDS	SDS	SDS	SDS
	---	---	---	---	---	---	---	SAGDR	---	---	---
	---	---	---	---	---	---	---	SCDA	---	---	---
	---	---	---	---	---	---	---	---	SSP	SSP	---
	---	---	---	---	---	---	---	---	SFP	SFP	---
TOTAL	13	15	15	17	16	18	17	17	18	18	16

En lo referente al análisis del contenido realizado en la LSDE (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) y en la LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), este mostró modificaciones sexenales muy relevantes en cuanto a las Secretarías que integraban el gobierno y permitió reconocer tres cuestiones: que algunas de las atribuciones llegaron a desaparecer, y que algunas otras, aun permaneciendo, habían sufrido o una discontinuidad o una dispersión jerárquica importante.

Desaparición de atribuciones secretariales

En relación con este punto, el análisis documental de la investigación detectó 17 Secretarías de Estado que en algún momento del periodo 1953-2018 estuvieron asociadas a 21 atribuciones diferentes en relación con la administración oceánica. De esas 21 atribuciones, 11 desaparecieron y 10 se mantuvieron hasta el año 2018. La Tabla 2 especifica estas dos situaciones.

Tabla 2

Atribuciones de la administración oceánica de las Secretarías de Estado en el periodo 1953-2018

ATRIBUCIONES DESAPARECIDAS
1. Establecer criterios ecológicos para aguas residuales que degraden sistemas ecológicos
2. Planear y conducir la política de saneamiento ambiental
3. Regular descargas de aguas residuales....que degraden sistemas ecológicos
4. Cuantificar y evaluar las especies de la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua
5. Conservar flora y fauna marina y desarrollarla
6. Levantar y actualizar el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de la población animal
7. Regular la pesca en lo relacionado con el número, condición y capacidad del personal pesquero
8. Fomentar la investigación sobre la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres
9. Establecer estaciones experimentales y laboratorios de pesca
10. Organizar y fomentar la investigación sobre la actividad pesquera
11. Promover el establecimiento de centros o institutos de capacitación pesquera
ATRIBUCIONES QUE PERMANECEN
1. Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado de acuerdo con la normatividad aplicable
2. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono
3. Elaborar y aplicar en coordinación con (secretarías) las políticas públicas encaminadas al cumplimiento de las acciones de mitigación y adaptación que señala la Ley General del Cambio Climático
4. Prevención de la contaminación marina originada por embarcaciones o artefactos navales, así como el vertimiento de desechos y otras materias al mar distintas al de aguas residuales
5. Regular la explotación de las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar
6. Organizar trabajos topohidrográficos, organizar archivo de cartas marinas y las estadísticas relativas
7. Establecer épocas y zonas de veda para la conservación e incremento de las diferentes especies de pesca
8. Establecer viveros, criaderos y reservas de especies de pesca
9. Proponer el establecimiento de áreas nacionales protegidas de interés de la Federación y promover su administración y vigilancia
10. Organizar y administrar áreas naturales protegidas y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia

Resulta importante destacar que, al analizar el contenido de las 11 atribuciones desaparecidas, puede observarse que todas se relacionan con actividades de regulación, investigación, cuantificación, saneamiento y capacitación que, de permanecer, hubieran contribuido de manera importante al control de la aceleración azul. Por ejemplo, el haber continuado con el “fomentar la investigación sobre la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres” o el “conservar la flora y fauna marina y desarrollarla”, probablemente hubieran contribuido a fortalecer la comprensión de la serie de desequilibrios ecosistémicos que se originan por la sobreexplotación de recursos.

Al parecer, ninguna de las once atribuciones fue considerada como prioritaria para el desarrollo económico mexicano, y su ausencia no fue reclamada por algún sector del desarrollo pesquero, de extracción algal, de maricultura, de extracción de petróleo, de extracción de sal, de transporte comercial marítimo, de turismo o de cableado submarino. Lo anterior es evidencia de que el gobierno favoreció las actividades económicas oceánicas debido a que las consideró fuente de ingresos, mientras que descartó las actividades de sostenimiento marino porque, o bien, no le representaban ganancia alguna en el corto o mediano plazo o le resultaban un obstáculo para el crecimiento económico.

Con base en lo anterior, puede decirse que el gobierno, a través de sus Secretarías de Estado, fue eliminando paulatinamente atribuciones que no tenían cabida en el desarrollo de las actividades económicas marinas. Al día de hoy, esa postura política ha resultado ser altamente costosa en términos ambientales ya que alimentó la veloz entrada al Antropoceno y al acelerado gasto de los recursos disponibles en los mares.

Respecto a las atribuciones que han permanecido durante todo el periodo de estudio se detectaron cuatro en particular:

- a) organizar los archivos de cartas marinas con sus estadísticas respectivas
- b) regular la explotación de las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar
- c) establecer viveros, criaderos y reservas de especies de pesca
- d) establecer épocas y zonas de veda para la conservación e incremento de las diferentes especies de pesca

Aunque todas tienen un componente de manejo ambiental, su ejecución ha estado orientada a promover y fortalecer las actividades económicas de pesca y extracción salina.

Discontinuidad de las atribuciones secretariales

El otro hallazgo de la investigación se refiere a la discontinuidad en las atribuciones para las secretarías en el periodo estudiado. Es decir, sin importar si las facultades permanecían o desaparecían, durante el tiempo en que estuvieron vigentes, o bien cambiaron a otra secretaría o existió un cambio en el perfil de la secretaría que alojaba a la atribución.

Ambas características institucionales constituyen factores que propiciaron de forma importante la aparición de la aceleración azul ya que consiguieron que las responsabilidades no se consolidaran en ninguna dependencia y, en consecuencia, sobrevino un deficiente manejo del territorio marino que favoreció una explotación alta y un escaso cuidado. Ambas situaciones representan obstáculos relevantes en el camino hacia el buen manejo oceánico.

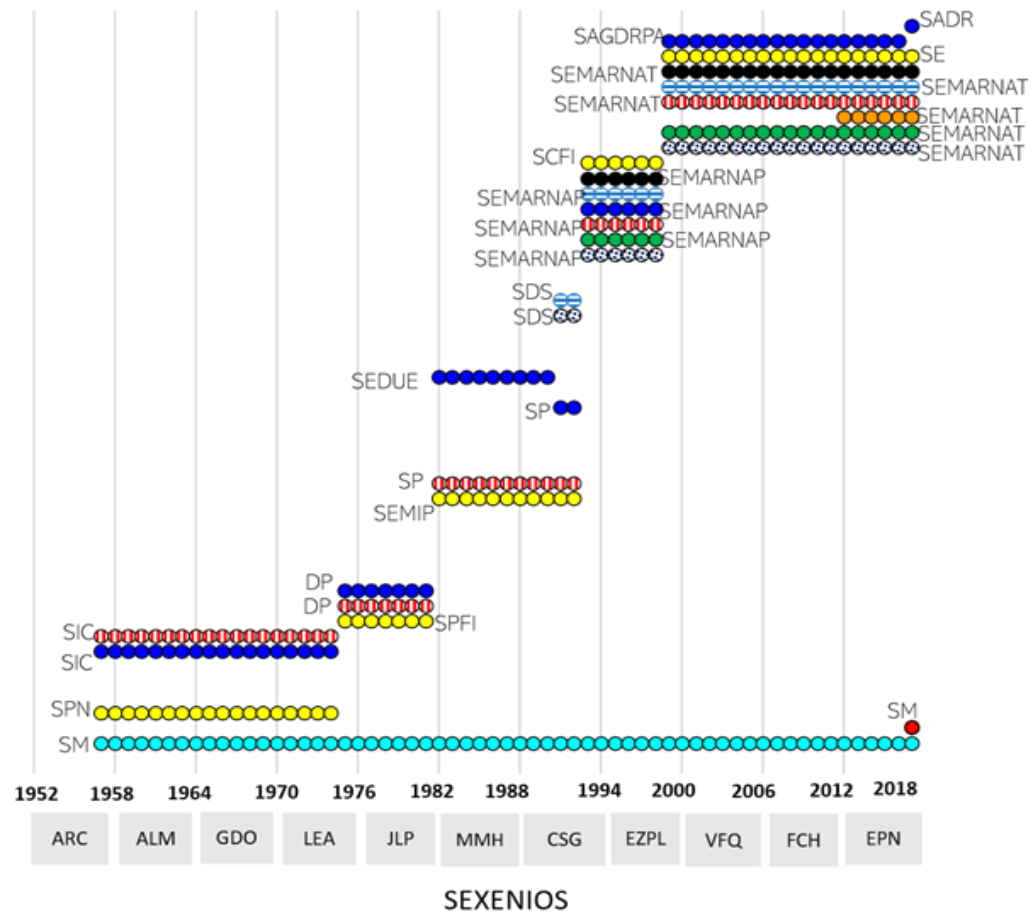
La Figura 3 refleja la discontinuidad a nivel de secretarías en aquellas atribuciones que permanecían vigentes al 2018.

Puede notarse que existen facultades que han permanecido a lo largo del periodo de estudio, pero que su dispersión no ha permitido su consolidación en ninguna Secretaría. Por ejemplo, el establecimiento de reservas pesqueras pasó de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), al Departamento de Pesca (DP), a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), a la Secretaría de Pesca (SP), a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGDRPA), y finalmente a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social (SADR). En todos los casos ocurre lo mismo a excepción de la atribución de desarrollar estadísticas y archivar cartas marinas, que ha permanecido en la Secretaría de Marina durante el periodo analizado.

Cabe hacer notar que esa misma dispersión ocurrió con las atribuciones que desaparecieron (Figura 4). Por ejemplo, respecto a la atribución de conservar la flora y fauna marina, a lo largo del periodo en estudio estuvo a cargo de la Secretaría de Marina (SM), de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), del Departamento de Pesca (DP), de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), de la Secretaría de Pesca (SP), y posterior a 1995 ya ni siquiera aparece como atribución de ninguna Secretaría de Estado. Algo similar ocurrió con la facultad del saneamiento ambiental, la cual surge tarde (1976) y que por alguna razón desaparece prontamente (1991). En circunstancias similares se encuentra el establecimiento de criterios ecológicos de aguas residuales, la regulación de descargas de aguas residuales, la evaluación de especies acuáticas, el establecimiento de centros de capacitación pesquera-laboratorios de pesca y la investigación-regulación sobre la misma, el tener inventarios sobre recursos naturales, la investigación sobre la flora y fauna marina.

La discontinuidad revela que, a lo largo del periodo en estudio, a diversas Secretarías se les otorgaron atribuciones en la toma de decisiones con relación al sostenimiento del territorio oceánico mexicano, las cuáles posteriormente se confirieron a una nueva dependencia o desaparecieron propiciando con ello, desorganización, omisiones, descuidos en el manejo marino capaces de promover y potenciar la aceleración azul.

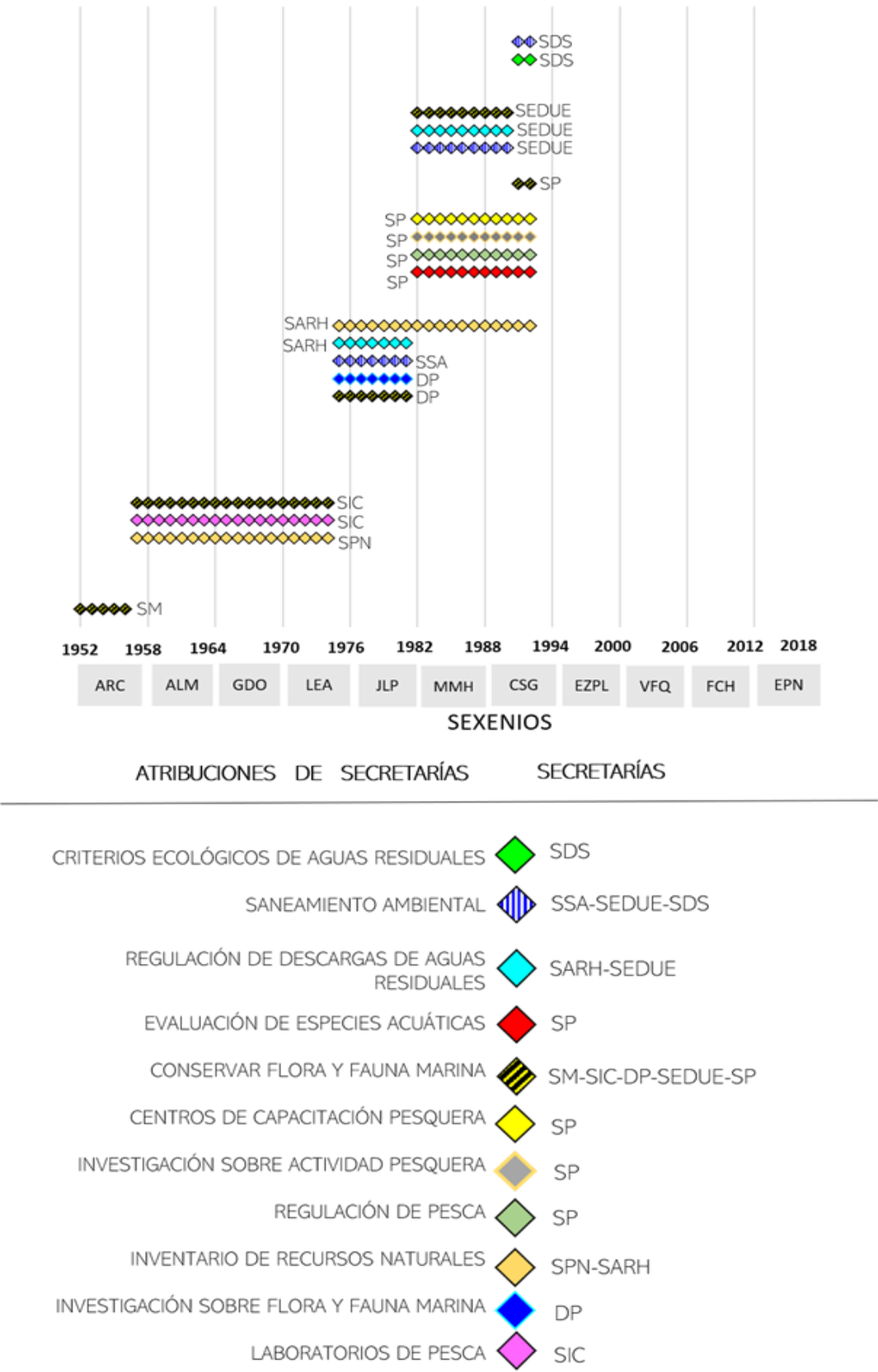
Figura 3
Discontinuidad de las atribuciones relativas al sostenimiento oceánico que han permanecido hasta el 2018 en diversas Secretarías



ATRIBUCIONES DE SECRETARÍAS	SECRETARÍAS
RESERVAS DE ESPECIES DE PESCA	SIC-DP-SEDUE-SP-SEMARNAP-SAGDRPA-SADR
EXPLOTACIÓN DE SALINAS	SPN-SPFI-SEMIP-SCFI-SE
ADMINISTRACIÓN DE ANP	SEMARNAP-SEMARNAT
ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	SDS-SEMARNAP-SEMARNAT
ÉPOCAS Y ZONAS DE VEDA	SIC-DP-SP-SEMARNAP-SEMARNAT
POLÍTICAS NACIONALES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO	SEMARNAP-SEMARNAT
POLÍTICAS MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	SEMARNAT
EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL	SDS-SEMARNAP-SEMARNAT
PREVENCIÓN CONTAMINACIÓN MARINA POR BARCOS	SM
ARCHIVO DE CARTAS MARINAS Y ESTADÍSTICAS	SM

Figura 4

Desaparición de las atribuciones relativas al sostenimiento oceánico en periodo 1953-2018



Dispersión jerárquica de las atribuciones

Es conveniente precisar que, ciertas atribuciones que desaparecieron del nivel de secretaría, no necesariamente se extinguieron. Algunas de ellas fueron alojadas en niveles administrativos de menor jerarquía, tales como subsecretarías, institutos, programas, comisiones, procuradurías, órganos públicos descentralizados, entre otras, cuya naturaleza representó necesariamente una menor disposición de recursos y una disminución en el alcance de sus decisiones. El caso de las atribuciones relativas a la actividad pesquera son ejemplo de lo anterior.

Aunque fue hasta el sexenio de José López Portillo que la administración de la pesca alcanzó el estatus de Secretaría (1982), previamente esta gestión tuvo un recorrido en instancias de menor posición en la estructura administrativa; inicialmente en la Dirección Forestal de Caza y Pesca perteneciente a la Secretaría de Agricultura y Fomento (SAF) (1917); luego en la Dirección de Pesquerías (1923) de la misma SAF; después en el Departamento Forestal y de Caza y Pesca de la SAF (1935); posteriormente en la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas perteneciente a la Secretaría de Industria y Comercio (1958); luego en la Subsecretaría de Pesca de la SIC (1971); hasta convertirse en dependencia administrativa autónoma, casi a nivel de secretaría denominada Departamento de Pesca (1976) (Soberanes Fernández, 1994).

La posición secretarial (obtenida a finales de 1982) solo duró 12 años debido a que en 1994 se decidió la fusión de las atribuciones de pesca con algunas otras de índole ambiental. Así, todas bajo un enfoque integrador constituyeron la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Al interior de esta última se anidó a la Subsecretaría de Pesca, encargada de la política pesquera nacional, el fomento acuícola, la inspección y vigilancia, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros. Posteriormente, en el año 2000, de nivel de subsecretaría se pasó al de órgano administrativo desconcentrado al crearse la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (SAGDRPA, 2001); en este punto se trasladó a otra secretaría, una de índole agropecuario (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), debilitando el enfoque ambiental y fortaleciendo el de la seguridad alimentaria. Hasta el año 2018 el manejo pesquero en el territorio marino mexicano estuvo a cargo de esta comisión.

Puede establecerse que este nivel de dispersión jerárquica provocó que las secretarías delegaran algunas atribuciones a otras instancias y, con ello, las relegaron a sitios administrativos sin la fuerza del aparato gubernamental para proteger los océanos de los problemas derivados de la pesca. En consecuencia, actualmente se padecen problemas tales como: pesca ilegal, pesca no regulada, pesca no declarada, reducción de la abundancia de especies, destrucción del hábitat físico del fondo marino, contaminación plástica e islas de basura, captura incidental sin regulaciones, uso de artes de pesca destructiva, entre tantos más (Aguilar-Aguilar y García, 2024). De forma concluyente puede indicarse que la dispersión jerárquica, en un efecto diluyente de la

gestión gubernamental, favoreció la aparición de la aceleración azul en territorio oceánico mexicano.

Secretaría de Marina

El hablar de aceleración azul y el manejo oceánico obliga a realizar un análisis desde el enfoque de una de las secretarías que se encuentra directamente vinculada al tema: la Secretaría de Marina. Fue hasta 1940, en el sexenio del Manuel Ávila Camacho, que adquirió el nivel de secretaría después de realizar un recorrido administrativo en el Ministerio de Guerra y Marina como mesa, sección y departamento autónomo (siglo XIX y siglo XX) (SM, 2012).

Para tomar la decisión de ese ascenso, indudablemente, el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial orientó las cosas para otorgar mayor sustento institucional al poder naval mexicano a efecto de controlar, administrar, orientar y vigilar las actividades marítimas que se efectuaban en el país. Fue plenamente reconocido “el caos organizacional que generaba el tener los asuntos marítimos diseminados en diversos organismos nacionales (Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como la Secretaría de la Defensa Nacional)” (SM, 2012, 29).

Su creación la colocó en el rango de institución militar nacional de carácter permanente al servicio del Estado cuando le fueron asignadas 29 responsabilidades que pueden clasificarse en tres tipos: de orden administrativo-organizacional, de seguridad-defensa nacional y de orden ambiental.

Al respecto de estas últimas, el decreto de creación de la Secretaría de Marina (1940) establece, entre otras, las siguientes atribuciones (SEGOB, 1940):

- a) la conservación, desarrollo, organización, fomento, protección, vigilancia y control de la fauna y flora marítima, fluviales y lacustres
- b) la administración de los recursos del mar y las vedas de las diferentes especies de pesca
- c) los institutos de investigación, de enseñanza elemental y superior y todo género de propaganda social y cultural en materia de pesca y cartas piscícolas
- d) las exploraciones y recolecciones científicas de la flora y fauna marítima, fluvial y lacustre
- e) las estaciones experimentales y laboratorios de pesca marítima, fluvial y lacustre
- f) la formación y archivo de cartas marítimas y la estadística marítima en general

Su establecimiento parecería ser un escenario prometedor en términos de buen manejo ambiental, sin embargo, solo dieciocho años después (SEGOB, 1958), la Secretaría ya había desaparecido cinco de ellas y mantuvo solamente el asunto del archivo de cartas marinas (el cual de “formación del archivo” cambió a “organización del archivo”). Es decir, en general, las facultades de orden ambiental desaparecieron prontamente para la Secretaría de Marina.

Probablemente, los ajustes en las atribuciones se generaron debido a las diferentes posiciones geopolíticas que el país asumió antes y después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Particularmente durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se promovió un programa nacional marítimo denominado Marcha al Mar, cuya instrumentación requirió de los ajustes a las atribuciones de la Secretaría de Marina. El programa buscaba explotar al máximo la privilegiada posición geopolítica mexicana dentro del continente americano y para ello requería atraer el tráfico marítimo en puertos adecuados (desarrollo portuario), mejorar sus comunicaciones, establecer diferentes industrias portuarias (principalmente la pesquera), impulsar el cabotaje y la navegación de altura además de potencializar la marina mercante mexicana (Rodríguez Ávila, 2017).

Debe resaltarse que el programa de ARC tuvo una naturaleza meramente económica. Buscó explotar, construir y colonizar la fértil riqueza del trópico mexicano e integrar al desarrollo económico y social la red de los 70 puertos nacionales, distribuidos en los más de 10,000 kilómetros de litorales y sus zonas de influencia (SM, 2012). En este sentido, la función desempeñada por la Secretaría de Marina fue adquiriendo un matiz más integrado a los requerimientos económicos que a los del buen manejo ambiental de los océanos.

Lo anterior se vio reforzado con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, suscrita en 1976 por José López Portillo. En ella, a la Secretaría de Marina le correspondía el despacho de 19 asuntos, de los cuales 18 no presentan un enfoque ambiental y solo uno de ellos destacaba el “Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias o instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal” (SEGOB, 1976, 6); se esperaba que dicha investigación se hubiera avocado a cuestiones de mejoramiento en el manejo ecológico marino, sin embargo, los resultados apuntan a que dicha investigación se enfocó en la exploración y explotación de nuevos recursos útiles para el crecimiento económico.

Finalmente, al día de hoy, a la Secretaría de Marina se le reconocen de forma tradicional tres principales funciones respecto a la patria: el papel diplomático (simbólico), el papel de vigilancia (policía) y el papel militar (disuasión y guerra) (Rivera y Carrillo, 2024). Esta situación reafirma que, en su estructura y funciones actuales, no se visualiza el establecimiento y ejecución de acciones encauzadas a conseguir el sostenimiento marino, entendido como el establecimiento de límites a la explotación económica oceánica, como la introducción de políticas de reparación de daños al ecosistema marino o como la creación de disposiciones que busquen proteger los componentes marinos que aún permanecen.

CONCLUSIONES

Durante el periodo de 1953 a 2018 el gobierno mexicano administró su territorio marino desde una perspectiva económica. Es decir, los recursos fueron extraídos no solo con una

celeridad incremental, sino en una abundancia desmedida capaz de participar de la aceleración azul planetaria característica del Antropoceno; así, actividades económicas como la pesquería, maricultura, extracción de algas, sal, petróleo, turismo, transporte comercial marítimo y cableado submarino, aunque beneficiaron el desarrollo del país, también contribuyeron a crear múltiples problemas ecosistémicos capaces de desequilibrar los vínculos de coexistencia entre los seres humanos y el entorno marino (biótico y abiótico).

La necesidad de buscar soluciones a la aceleración azul ha conducido a analizar a los agentes que propiciaron y que podrían seguir favoreciendo esta situación. En este sentido, se ha centrado la atención en el manejo administrativo del gobierno mexicano hacia su territorio marino.

Al respecto puede decirse que, aunque el gobierno pudo haber establecido límites a las actividades económicas, o priorizado las acciones de conservación y de restauración frente a la explotación desmedida, decidió no hacerlo. Por el contrario, solo priorizó el fortalecimiento del crecimiento económico y no contempló la importancia ambiental del sostenimiento marino.

El desinterés por este último quedó de manifiesto en el presente artículo al mostrar la desaparición, discontinuidad y dispersión jerárquica de las atribuciones del gobierno federal, quien a través de las Secretarías de Estado no contuvo la desmesurada explotación marina. Esto es, y se expuso anteriormente, que actividades como la regulación de pesca, la conservación de flora y fauna marinas, el saneamiento ambiental, el establecimiento de centros de capacitación pesquera, entre otras que desaparecieron, podrían haber desempeñado un papel de contrapeso en esa carrera acelerada por los recursos marinos.

En el mismo sentido, la discontinuidad y la dispersión de facultades y atribuciones solo favorecieron la desorganización y la omisión; de esta forma, cualquier actividad que contribuyera al sostenimiento marino fue quedando soslayada, lejos de las prioridades de la agenda política.

Con lo anteriormente expuesto lo que se pretende subrayar es que, en el futuro inmediato, la gestión gubernamental mexicana debería reconocer las áreas de oportunidad descritas y rescatar atribuciones que desaparecieron, fortalecerlas, además de consolidar el manejo de su territorio marino en una sola unidad gubernamental que priorice el mantenimiento de las condiciones ambientales que sostienen la vida sobre cualquier interés económico.

Es decir, la administración y estructura gubernamental mexicana en el tema oceánico debe trabajar en el resurgimiento de atribuciones, en la consolidación de su continuidad en una estructura gubernamental específica, y en el incremento de las acciones de sostenimiento oceánico en la vertiente de límites/control, reparación y conservación. Todo esto en un marco de cooperación y aprendizaje internacional que promueva, en conjunto, un abordaje a las condiciones que el Antropoceno está presentando.

No debería perderse de vista que garantizar el mantenimiento del sistema oceánico es una de las formas de proteger la existencia futura de la especie humana.

REFERENCIAS

- Aguilar-Aguilar, Rosenda, y Salvador García Espinosa. (2024). The blue acceleration of Anthropocene in Mexican oceans. *Economía, Sociedad y Territorio*, 24 (76). doi.org/10.22136/est20242109
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). Artículo 27 en el Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://bit.ly/4m1M0me>
- Crutzen, Paul J. (2002). Geology of mankind. *Nature* 415, (23). doi.org/10.1038/415023a
- Head, Martin, Will Steffen, David Fagerlind, Colin Waters, Clement Poirier, Jaia Syvitski, Jan Zalasiewicz, Anthony Barnosky, Alejandro Cearreta, Catherine Jeandel, Reinhold Leinfelder, JR McNeill, Neil Rose, Colin Summerhayes, Michael Waprich y Jens Zinke. (2022). The Great Acceleration is real and provides a quantitative basis for the proposed Anthropocene Series/Epoch. *Episodes*, 45 (4). doi.org/10.18814/epiiugs/2021/021031
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2021*. México: INEGI. <http://bit.ly/4m4hAQv>
- IPCC. Intergovernmental Panel On Climate Change. (2023). *IPCC, 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC. <https://bit.ly/4prWm23>
- Jouffray, Jean-Baptiste, Robert Blasiak, Albert Norström, Henrik Österblom y Magnus Nyström. (2020). The Blue Acceleration: The Trajectory of Human Expansion into the Ocean. *One Earth*, 2 (1). doi.org/10.1016/j.oneear.2019.12.016
- La Paz Sosa, José Gabriel. (2017). *Introducción a la Administración Pública Mexicana*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. ONU. <https://bit.ly/3V0mz9V>
- Rivera Cabrieles, Leticia, y Veremundo Carrillo Reveles. (2024). *Las otras historias de la Marina Armada de México*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Biblioteca INEHRM.
- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, Stuart Chapin, Eric Lambin, Timothy Lenton, Marten Scheffer, Carl Folke, Hans Schellnhuber, Björn Nykvist, Cynthia de Wit, Terry Hughes, Sander van der Leeuw, Henning Rodhe, Sverker Sörlin, Peter Snyder, Robert Costanza, Uno Svedin, Malin Falkenmark, Louise Karlberg, Robert Corell, Victoria Fabry, James Hansen, Brian Walker, Diana Liverman, Katherine

- Richardson, Paul Crutzen y Jonathan Foley. (2009). A Safe Operating Space for Humanity. *Nature*, 461. <https://www.researchgate.net/publication/284146060>
- Rodríguez Ávila, María Eugenia. (2017). La marcha al mar y la ampliación de las atribuciones (1946-1982). En *Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado. Secretaría de Marina*, coordinado por Patricia Galeana, 141-179. Colección INEHRM México. Secretaría de Marina. ISBN 978-607-8507-81-8.
- SAGDRPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (2001). Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLXXIII.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (1940). Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Marina. *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CXXIII
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (1946). Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLIX.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (1958). Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCXXXI.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (1976). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXXXIX.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (1982). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCLXXV.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (1986). Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Federal del Mar. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXCIV.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (1992). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDLXIV.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (1994). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDXCV.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (2000). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLXVI.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (2013). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXII.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. (2018). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCLXXXII.
- SM. Secretaría de Marina. (2012). *Historia General de la Secretaría de Marina-Armada de México. Las Políticas Navales 1940-2012 Tomo II*. México: Secretaría de Marina-Armada de México.
- Soberanes Fernández, José Luis. (1994). Historia contemporánea de la legislación pesquera en México. En *El régimen jurídico de la pesca en México*, coordinado por Manuel González

Oropeza y Miguel Ángel Garita Alonso, 1-26. México. Secretaría de Pesca y UNAM. ISBN 968-36-3434-6.

Steffen, Will, Åsa Persson, Lisa Deutsch, Jan Zalasiewicz, Mark Williams, Katherine Richardson, Carole Crumley, Paul Crutzen, Carl Folke, Line Gordon, Mario Molina, Veerabhadran Ramanathan, Johan Rockström, Marten Scheffer, Hans Schellnhuber y Uno Svedin. (2011). The anthropocene: From global change to planetary stewardship. *Ambio*, 40 (7). doi.org/10.1007/s13280-011-0185-x

Steffen, Will, Wendy Broadgate, Lisa Deutsch, Owen Gaffney y Cornelia Ludwig. (2015). The trajectory of the anthropocene: The great acceleration. *The Anthropocene Review*, 2 (1). doi.org/10.1177/2053019614564785

Summerhayes, C., J. Zalasiewicz, M. Head, J. Syvitski, A. Barnosky, A. Cearreta, B. Fiałkiewicz-Kozieł, J. Grinevald, R. Leinfelder, F. McCarthy, J. McNeill, Y. Saito, M. Waprich, C. Waters, M. Williams y J. Zinke. (2024). The future extent of the Anthropocene epoch: A synthesis. *Global and Planetary Change*, 242. doi.org/10.1016/j.gloplacha.2024.104568