

PLANEACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO EN MÉXICO

SUMARIO: I. *Planeación*. II. *El alijo en nuestros puertos*. III. *La Comisión Coordinadora de Puertos*. IV. *Bibliografía*.

I. PLANEACIÓN

México cuenta con un litoral de 10,000 kilómetros y padece una apremiante necesidad de fortalecer su balanza de pagos. Para resolver este problema, es necesario que México planee su comercio exterior a través de la utilización máxima de sus recursos, por lo que debe poner especial atención al problema del transporte marítimo.

Nuestro país cuenta con una tradición histórica en lo que se refiere al transporte por mar, ya que en la época de la Colonia el único medio de comunicación entre España y sus colonias lo constituía el transporte marítimo.

El primer puerto que se estableció fue el de Veracruz, mismo que sirvió para el transporte comercial y el traslado de pasajeros entre México y España.

En 1531 se estableció el puerto de Acapulco, con el objeto de que México fuera el intermediario entre el comercio de Filipinas y el de la Península Ibérica.

Hasta 1778 y por causa de las restricciones impuestas por España al comercio exterior de México, sólo existían esos dos puertos, a los cuales únicamente se les permitía el comercio entre Veracruz y Cádiz o Sevilla y entre Acapulco y Manila.

Posteriormente, cuando Carlos III liberó el comercio, se abrieron nuevos puertos: Campeche, Matamoros, Sisal, Soto La Marina, La Paz, Mazatlán y San Blas.

De 1565 a 1600 llegaron a la Nueva España 84 barcos; de 1600 a 1700, 624 barcos; de 1700 a 1800, 1,456 barcos, y de 1800 a 1819 arribaron 492 barcos, lo cual nos da una idea de la magnitud del transporte marítimo en esa época.

Al consumarse la Independencia, la flota española no volvió más y fue cuando México inició una nueva política, la cual consistió en crear

estímulos en beneficio de las compañías de navegación de otros países a fin de que tocaran nuestros puertos. Poco se podría lograr si no se acondicionaban los puertos, pero por falta de recursos casi nada se pudo hacer.

Con Porfirio Díaz en el poder, se emprendieron trabajos de reestructuración en los puertos de Veracruz, Tampico, Tuxpan, Coatzacoalcos y Salina Cruz.

Las compañías navieras extranjeras empezaron a hacer uso de los estímulos que el gobierno mexicano les ofrecía y se establecieron en el país, aunque con capital extranjero, varias líneas de navegación, las cuales también fueron subvencionadas por el gobierno de México.

Así, gracias al impulso que el gobierno dio al tráfico marítimo, éste se incrementó de 2,787 embarcaciones que habían entrado a los puertos mexicanos en el periodo de 1893 a 1897 a 3,904 de 1903 a 1907.

Para estas fechas se habían invertido 150 millones de pesos en diferentes obras y 2.7 millones en alumbrado marítimo. México contaba ya con 10 puertos en el Golfo y 6 en el Pacífico, todos habilitados para el comercio.

Durante la Revolución, las obras portuarias fueron suspendidas; al respecto el general Obregón manifestó: "en este ramo no ha podido hacerse más que conservar y mejorar lentamente las obras existentes, ya que estas obras requieren por su naturaleza, grandes erogaciones que no es posible hacer ahora".

Durante 1930 casi todos los trabajos fueron de conservación; posteriormente las labores fueron de reparación, poniéndose especial atención en los puertos utilizados para la exportación del petróleo.

Fue en 1939 cuando se creó el Departamento Autónomo de la Marina Nacional, y que en abril de 1941 se transformó en Secretaría de Marina.

Es a partir de 1940 cuando el gobierno de México decide destinar en forma constante y progresiva un presupuesto especial para el mejoramiento y ampliación de las comunicaciones y los transportes marítimos.

Durante el régimen presidencial del licenciado López Mateos se estableció un Programa para el Progreso Marítimo de México, cuyo propósito era obtener el máximo aprovechamiento de nuestros mares, costas y puertos. El programa comprendía: terminación de obras portuarias ya iniciadas; iniciación de otras nuevas; multiplicación de construcciones navales y estructuración de bases para el fomento de la marina mercante, para lo cual se otorga decidido apoyo a la iniciativa e inversiones particulares; intenta despertar el interés público por el conoci-

miento de los aspectos fundamentales de nuestra realidad económico-geográfica, en cuanto se relacionen con las costas y los mares de México.

Para estas fechas la flota comercial la integraban 12,138 embarcaciones, con un total de 357,140 toneladas, lo que significó un aumento de 350 unidades y 25,264 toneladas, en comparación con cifras del régimen presidencial anterior.

En 1959 se autorizó la construcción de astilleros mexicanos para hacer embarcaciones de 20 a 40 toneladas. Se inició la construcción de barcos en México. La primera embarcación fue la unidad "México"; el éxito inicial de esta empresa fue el resultado de los estímulos que se crearon para canalizar inversiones privadas en la construcción de barcos. Además, fue una muestra palpable de lo que México podría hacer. Sin embargo, posteriormente se empezó a tener déficit y hubo de plantearse su liquidación.

En 1958 se fundó con capital privado y de instituciones nacionales la empresa Transportación Marítima Mexicana. Esta empresa adquirió en 1960 la Mexican Line, cuyos propietarios eran noruegos y norteamericanos. En 1962 el gobierno de México suscribió el 30% del capital de Transportación Marítima, paso que fue de importancia para que nuestra marina mercante se desarrollara.

Como parte del Programa para el Progreso Marítimo de México, el 10 de enero de 1963 se expidió la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, la cual se publicó en el *Diario Oficial* el 21 de noviembre de 1963. Esta Ley tuvo como antecedente el Proyecto de Código Marítimo Uniforme para los países centroamericanos, que fue publicado por las Naciones Unidas en 1958.

Una misión de asistencia técnica preparó este proyecto por conducto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. La misión quedó integrada por un representante del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, un miembro de la Organización Marítima Internacional del Trabajo y un representante de México.

El campo de aplicación de esta Ley se extiende a la navegación marítima, portuaria y sus maniobras conexas; a las empresas navieras; a los buques y a todos los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo.

Por lo que se refiere a la navegación marítima, establece aspectos relacionados con la determinación de la nacionalidad de los buques, los actos jurídicos relacionados con ellos y la aplicación de la Ley correspondiente, así como la reciprocidad que corresponda en caso de tratarse de buques extranjeros. Señala también las posibles disposiciones

supletorias aplicables y aclara que no podrán contravenir los tratados, convenios y convenciones internacionales de los que México sea parte.

En cuanto a las infracciones, la autoridad que las sancione será la Secretaría de Marina, la cual podrá imponer multas de \$100.00 a \$100,000.00 y en caso de reincidencia hasta \$200,000.00; estas sanciones sólo podrán hacerse efectivas previa audiencia.

Aclara también que los bienes de dominio marítimo constituyen propiedad nacional inalienable e imprescriptible y que sólo podrán aprovecharse o explotarse mediante concesión, autorización o permiso del Ejecutivo federal y enumera los bienes de dominio marítimo. Una vez que el particular disfrutó del permiso, concesión o autorización, todas las construcciones o instalaciones que el particular hubiere realizado se constituyen en bienes de dominio marítimo nacional.

Son obras de utilidad pública: el fomento de la marina mercante mexicana; la determinación y deslinde de zona marítima portuaria; los bienes necesarios para la construcción de obras marítimas portuarias previamente planificadas y autorizadas; instalaciones propias para la reparación o construcciones navales; los servicios marítimos y portuarios que preservan la vida y los bienes. Toda obra de utilidad pública o que sea necesaria y se encuentre relacionada directamente con la navegación y el tráfico marítimos, se realizará ocupando gratuitamente la zona marítima que se requiera.

Señala la ley como autoridades marítimas: el Ejecutivo federal es la máxima autoridad, la ejerce directamente por conducto de la Secretaría de Marina, a través de los capitanes de buques nacionales o de los cónsules en el extranjero; como auxiliar interviene el Ministerio Público federal, y también se cuenta con un Cuerpo de Resguardo Marítimo.

Dispone el régimen y operación de los puertos que compete al Ejecutivo determinar su establecimiento y ubicación geográfica, así como su naturaleza y zona.

Esta Ley clasifica los puertos de la siguiente manera:

Por su naturaleza: de altura, de cabotaje y de pesca o deportivos.

Por su régimen: de administración estatal y de administración descentralizada.

Los puertos particulares existirán previa concesión con requisitos, duración y causas determinadas.

La navegación marítima se divide en: navegación de altura y navegación de cabotaje, la cual está reservada a las embarcaciones mexicanas. Continúa la Ley haciendo referencia a las normas generales a que está sujeta la navegación marítima, al auxilio, salvamento y naufragio, matrícula de abanderamiento y Registro Público Marítimo Nacional.

Los astilleros requieren de autorización para construir buques y deben cumplir con los requisitos especiales para la construcción que la Ley señala. Los navíos son bienes muebles y por lo mismo están sujetos al régimen jurídico de éstos.

La empresa marítima se define como el conjunto de trabajo, de elementos materiales y de valores incorpóreos coordinados para la explotación de uno o más buques en el tráfico marítimo.

Cada buque con sus accesorios y pertenencias constituye la fortuna de mar. El naviero podrá abandonar el buque, sus pertenencias y accesorios en favor de sus acreedores; pero debe abandonar al finalizar el viaje en el que nació la obligación; este abandono no traslada el dominio, su entrega es una garantía que está sujeta a liquidación por medio de corredor o de subasta judicial.

Todas las personas que laboran en un buque integran la tripulación; la tripulación de un buque nacional deberá estar integrada con mexicanos por nacimiento.

La Ley de Navegación y Comercio Marítimos hace referencia a los contratos y los clasifica de la siguiente manera:

1. Contrato de arrendamiento de las naves.
2. Contrato de fletamento.
3. Contrato de transporte de cosas.
4. Contrato de transporte de personas.
5. Contrato de compraventa y sus modalidades.

El contrato de fletamento es por medio del cual el naviero se obliga a realizar con el buque un transporte, en los términos que se pacte y el cargador se obliga a entregar oportunamente los objetos que deban transportarse y a pagar el flete. El fletamento puede ser entero si las mercancías ocupan toda la capacidad de carga del buque, o por compartimento, si sólo ocupan parcialmente esa capacidad; en ambos casos las mercancías deberán ser entregadas a un costado del buque.

La Ley señala en forma sucesiva la responsabilidad del naviero, la estadía del buque y las consecuencias de la sobreestadía.

El transporte de cosas debe constar por escrito y el naviero o el capitán deberán expedir un conocimiento de embarque.

Se llama transporte de cosas en general cuando las mercancías abarcan total o parcialmente la capacidad de carga de un buque determinado.

Se considerará transporte de cosas determinadas a aquellas que se pueden transportar en cualquier buque pero sin alterar las condiciones de seguridad de la navegación estipuladas en el contrato.

En el contrato de transporte de personas se debe entregar al pasajero un billete de pasaje en el que constarán todos los detalles necesarios para la identificación plena del lugar y clase de servicios que el transportador prestará al pasajero.

El seguro marítimo podrá contratarse por cuenta propia o por un tercero y se perfeccionará en el momento en que el solicitante conozca la aceptación del asegurador.

Por lo que se refiere a las maniobras en los puertos, la Ley señala que dentro de la zona portuaria las maniobras de carga, descarga, alijo, almacenaje, transbordo, estiba, desestiba, acarreo y en general las que más auxilien y complementen el comercio marítimo, son servicios públicos conexos de la navegación y su prestación requiere permiso de la Secretaría de Marina.

La Ley considera permisionarios a los consignatarios, agentes aduanales, armadores, destinatarios, agentes de buques reexpeditores de carga y en general a quienes, de manera directa o como intermediarios, desarrollen actividades que requieran de los servicios antes mencionados.

Los permisionarios deberán celebrar los contratos de trabajo con las organizaciones de trabajadores conocidas y estas relaciones se regirán por la Ley Federal del Trabajo.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con intervención de la Secretaría de Marina, de la de Industria y Comercio o, en su caso, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las tarifas para el pago de las maniobras portuarias. Estas tarifas se consideran reguladoras del salario.

Volvamos al Programa para el Progreso Marítimo de México formulado durante el gobierno del licenciado López Mateos. Al terminar ese periodo presidencial y con base en dicho Programa, se habían llevado a efecto las siguientes obras marítimas: astillero y muelle en Tampico; Canal de Navegación Tampico-Tuxpan en el tramo Tampamochocho-Tanhuijo; edificio para el astillero de Coatzacoalcos; muelles de cabotaje y pesca (en 18 puntos); dragado, construcción de faros en San José del Cabo y Cabo Falso.

Durante el lapso presidencial del licenciado Díaz Ordaz (1964-1970), se inauguraron obras en Puerto Vallarta y Manzanillo. Asimismo, se entregaron a la nación los Puertos de San Carlos en el territorio de Baja California, Yukalpeten en Yucatán y en Quintana Roo el Puerto de Banco Playa. La inversión total fueron 673 millones de pesos.

Entre 1970 y 1976 el presidente Echeverría establece que "en la integración del sistema nacional de transportes, son parte fundamental los puertos marítimos y fluviales, como enlace entre las comunicaciones que se realizan por tierra y agua".

El plan básico de gobierno 1976-1982, establece que se incrementará la demanda de servicios portuarios en lo que se refiere a carga, para tal propósito se orientará el movimiento de carga al uso de contenedores; se realizarán obras de mejoramiento en los ríos navegables, se promoverá el descongestionamiento de puertos importantes utilizando el sistema de transportes *lash*. Se cuenta con programas de dragado, de aumento de la eficiencia de la capacidad instalada, rehabilitación de equipo y reforestación de los márgenes de los ríos.

Como se puede observar, la actividad gubernamental en materia portuaria ha sido abundante aunque ha carecido de continuidad y unificación. Es decir, no ha existido una planeación adecuadamente programada.

Debería realizarse una planeación portuaria a largo plazo, si se quiere contar con un sistema portuario eficiente que incremente el transporte marítimo y comercial en forma eficaz y productiva para el país, misma que será la base para impulsar el desenvolvimiento económico y social de México.

En el tráfico marítimo se conjugan tres elementos fundamentales que son: barcos, construcciones navales y puertos, ya que si contamos con barcos construidos en el extranjero y se explotan intensamente, se requerirá de un mantenimiento que no podrá darse si no existen astilleros mexicanos, diques flotantes y equipo de construcción nacional.

Lo mismo sucedería si el tráfico marítimo se realizara con muy buenos barcos de construcción nacional, la eficiencia de éstos la obstaculizarían la falta de equipo adecuado para carga y descarga, almacenaje, transporte a ferrocarriles, bodegas, etcétera. Como se puede apreciar, el problema no es fácil de resolver y además requiere de grandes inversiones.

Si a todas las deficiencias de nuestros puertos añadimos el hecho de que las grandes potencias económicas cuentan con puertos, barcos y sistemas de transporte marítimos modernizados mediante la *containerrization*, nos encontramos frente a otro peligro latente que acarrea un mayor retraso para el transporte marítimo de México y Latinoamérica, y por lo mismo es urgente su solución.

II. EL ALIJO EN NUESTROS PUERTOS

La escasez de técnicos en instalaciones portuarias ha provocado que las obras de las terminales sean de escaso rendimiento. México no cuenta con puertos de fácil maniobrabilidad, por lo que los costos de las exportaciones e importaciones se ven grandemente afectados y van por encima de los precios internacionales, casi no se cuenta con grúas para manejar carga pesada, los sistemas ferroviarios y carreteras que alimentan las zonas portuarias requieren de una urgente reestructuración, ya que el trasladar la carga al o del interior del país resulta un verdadero problema.

El sistema de embarque es lento, lo cual ocasiona muchas pérdidas. El manejo de las mercancías en los puertos se realizaba originalmente sólo con la fuerza humana; no se necesitaban grandes espacios, ni bodegas ni grúas. Todas las operaciones las llevaban a cabo los hombres, quienes contaban sólo con sus espaldas y manos como únicos medios.

En 1974 las importaciones llegaron a los 60,000 millones de pesos, contra 30,000 millones de las exportaciones. Estas cifras nos dan una idea de la cantidad de mercancías que se mueven y del enorme incremento comercial de México.

Pero toda esa carga que comenzó a llegar del extranjero fue en gran porcentaje de maquinaria, equipos, herramientas y hasta vehículos que necesitaron de maniobras más rápidas, de grúas, de espacios y de transportes de otros tipos.

Hace tiempo que las maniobras portuarias empezaron a realizarse con dificultad, requiriendo tiempo y habilidad de los equipos humanos, para suplir todas las carencias. Entonces aumentaron los costos, tanto de las mercancías exportadas como de las importadas.

En enero de 1975, en un seminario sobre desarrollo, efectuado en Guadalajara, Jalisco, se dijo entre otras cosas: "la infraestructura nacional de transportación marítima, terrestre y aérea es de las más atrasadas del mundo, lo que afecta seriamente al comercio exterior de México". "Pese a las obras que se realizan en los principales puertos, muchos de ellos aún son inoperantes y el transporte marítimo es insuficiente."

Durante mucho tiempo el comercio internacional de México se ha realizado a través de terminales marítimas norteamericanas. Por ejemplo: "el algodón que se producía en el Valle de Matamoros durante el auge, se embarcaba al Japón por los puertos texanos de Brownsville y de Galveston, y para descargar la maquinaria con peso de 75 tone-

ladas, había que usar las grúas del puerto de San Diego y luego embarcarla por ferrocarril hacia su destino en México”.

El comercio exterior de México es un motor que promoverá el desarrollo y, por lo mismo, requiere de modernas instalaciones marítimas y de transportes eficientes que permitan llevar oportunamente las mercancías a los grandes centros de consumo en los países más poderosos, a precios de competencia.

Si no se acelera la modernización portuaria, el constante incremento en los costos de operación de los puertos y en los fletes, pueden llegar a hacer incosteable la exportación y encarecer considerablemente los bienes que el proceso de industrialización requiere. Por lo tanto, cabe insistir en la necesidad de alcanzar, a la mayor brevedad posible, una alta eficiencia en las terminales de los litorales y las buenas conexiones marítimas, elementos indispensables para una economía próspera.

Los gastos generados por manejo de las mercancías y por la estadia de los buques en los puertos nacionales, afectan en forma negativa los precios de nuestros productos de exportación.

En 1976 México gastó 13,740 millones de pesos por fletes marítimos, en 1977 el gasto ascendió a 16,000 millones de pesos. Estos altos costos se deben al excesivo uso de compañías navieras extranjeras para el transporte de nuestras mercancías, y al retraso que frecuentemente ocasionan estas compañías navieras para la entrega de las mercancías en los mercados internacionales. Esto se debe a las condiciones que ellas imponen y que consecuentemente repercuten en el precio de las mercancías.

Es, pues, urgente buscar procedimientos y sistemas que abatan los costos de operación, lo cual se derivará de la eficiencia y agilización que se logre en los servicios y las maniobras. Se deben ampliar y modernizar las actuales instalaciones, a fin de dar un mejor uso. Esta búsqueda de nuevos procedimientos deberá incluir entre sus metas el alcanzar la mexicanización en el manejo de la carga.

III. LA COMISIÓN COORDINADORA DE PUERTOS

En diciembre de 1970, el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley en la que se expresaba el interés por impulsar la integración de un sistema nacional de transportes del que serían parte fundamental los puertos marítimos y fluviales, y por el enlace de las comunicaciones terrestres con las marítimas, las cuales serían un elemento fundamental en el desarrollo económico del país.

Si queremos concurrir a nuevos mercados y fuentes de abastecimiento, si queremos descentralizar las actividades industriales, si los productos agropecuarios los queremos entregar oportunamente y a precios competitivos, debemos incrementar la productividad económica y fortalecer la infraestructura y los sistemas de operación del transporte para hacer más ágil el transporte de las mercancías; dentro de este mejoramiento es indispensable y urgente el acondicionamiento y organización de nuestros servicios portuarios.

La falta de coordinación entre los distintos organismos públicos que tienen participación en la operación de los puertos, entorpecen y deforman al comercio marítimo debido a la ineficacia y desperdicio de tiempo y recursos que de ellas se derivan.

Es necesario establecer una estrecha interrelación entre los diversos ordenamientos que regulan la actividad portuaria en lo que se refiere al transporte y tráfico de las mercancías, a la entrada y salida de personas al país, a la sanidad, al turismo, etcétera.

“La eficaz operación de los puertos requiere una adecuada coordinación de las actividades y servicios que en ella inciden: fundamentalmente, el ejercicio armónico de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo federal que tienen a su cargo la aplicación de las disposiciones legales sobre la materia.”

“... de la consulta directa a las organizaciones de trabajadores mabobristas, los usuarios de los servicios portuarios, así como de los prestatarios de los propios servicios, se llegó a la conclusión de proponer la creación de una Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.”

El propósito fundamental de dicho organismo sería la coordinación de las diferentes autoridades federales, la colaboración directa de los sectores privados, los cuales participarían con su voz y voto en la Comisión Nacional y en las comisiones consultivas que funcionaren en cada puerto.

Con estos antecedentes, el 29 de diciembre de 1970, durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

La Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos establece que su objeto será el de coordinar en los puertos marítimos y fluviales, las actividades y servicios portuarios y marítimos, los medios de transporte que en ellos operen; los servicios auxiliares de las vías generales de comunicación. Igualmente, será el órgano encargado de coordinar el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en los puntos antes indicados y en los referentes a los bienes del dominio marítimo.

La Comisión estará integrada por representantes de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Marina, Patrimonio Nacional, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Turismo, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Almacenes Nacionales de Depósito, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Asociación Nacional de Importadores y Exportadores, Consejo Nacional de Usuarios de Transportes para el Comercio Exterior, Navieros Nacionales de Altura, Navieros de Cabotaje, Organización de Trabajadores Portuarios, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Confederación de Cámaras Industriales, Empresas de Autotransporte, Asociación Nacional de Agentes Consignatarios de Buques y Confederación Nacional de Cooperativas.

Como presidente de la Comisión se designará a un representante de la Secretaría de la Presidencia, el cual será el titular en el ramo.

La comisión designará en cada puerto delegados coordinadores, los cuales serán auxiliados por una junta coordinadora y una comisión consultiva.

La Comisión inició sus labores apreciando directamente los problemas de la coordinación portuaria en los puertos de Veracruz, Tampico y Mazatlán.

Posteriormente se seleccionaron los doce puertos más importantes para estudiar sus problemas y establecer soluciones prácticas. Los puertos fueron: Tampico, Veracruz, Progreso-Yukałpeten, Coatzacoalcos, Ensenada, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Acapulco, Salina Cruz, Lázaro Cárdenas y Puerto Madero.

El programa de reforma portuaria que la Comisión puso en marcha se basa en:

1. Creación de empresas de participación estatal mayoritaria de servicios portuarios.
2. Establecimiento de zonas francas.
3. Mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los trabajadores.
4. Adquisición de equipo y capacitación de personal.
5. Promoción portuaria.
6. Reestructuración de la educación náutica.
7. Control sobre fletes marítimos.

Por medio de empresas de servicios portuarios y de zonas francas, el sistema se aplicó en Coatzacoalcos, Ensenada, Guaymas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso-Yukałpeten, Salina Cruz, Tampico, Acapulco,

Veracruz, Lázaro Cárdenas y Puerto Madero. Las mejoras en estos doce puertos permiten a los barcos ahorros en tiempo y dinero. La permanencia de los barcos en los puertos disminuye un 30% o más, y la velocidad de las maniobras de carga y descarga de mercancías aumenta en un 20%. Las zonas francas disminuyeron los costos de los trámites aduanales de exportación e importación hasta en un 95%.

De acuerdo con las organizaciones de los trabajadores y usuarios de los puertos, y con la participación del Estado, se crearon las empresas tripartitas, a través de las cuales y por medio de la participación directa, se obtiene el mejoramiento de las condiciones de trabajo, el aumento de la remuneración y de las prestaciones sociales de sus trabajadores, la unificación de las distintas organizaciones sindicales, las cuales se han integrado en un solo gremio.

Esta unificación para la colaboración, ha permitido que se ahorre tiempo en las maniobras portuarias, ya que éstas se han agilizado; consecuentemente se ha reducido el tiempo de estadía de los barcos en los muelles; igualmente se han simplificado los trámites administrativos.

Estas empresas han estado funcionando en los principales puertos. La primera empresa de servicios portuarios se constituyó en Manzanillo, en agosto de 1971; para 1972 el incremento de carga se había elevado en 6% comparado con el periodo anterior. Por acuerdo presidencial, las utilidades anuales fueron distribuidas entre los trabajadores como estímulo.

La primera parte del Plan General de la Reforma Portuaria se fijó como metas el establecimiento de la empresa de servicios portuarios, la zona franca, el equipamiento de las obras. Al alcanzarse esta primera parte, se preparó el incremento de la exportación y la consolidación del desarrollo logrado.

Las empresas de servicios portuarios se han preocupado hasta la fecha por aportar los siguientes beneficios:

- 1) Elevar el nivel de vida de los trabajadores.
- 2) Otorgar a los trabajadores el beneficio del Seguro Social.
- 3) Establecer el fondo de retiro y jubilaciones.
- 4) Otorgar becas para los estudios superiores de los hijos de los trabajadores.
- 5) Establecer créditos para la adquisición de bienes.
- 6) Instalación de tiendas oficiales de víveres y ropa.
- 7) Para solucionar los problemas de vivienda de los maniobristas, se realizan estudios con el INDECO.

8) Las utilidades las reciben los accionistas: gobierno, trabajadores, agentes aduanales, consignatarios y armadores.

9) Se han negociado créditos para adquirir el equipo necesario para realizar las maniobras portuarias.

10) Se ha efectuado el pago de indemnizaciones a los trabajadores incapacitados.

El sistema de zona franca se inició en Manzanillo. Una vez que los exportadores e importadores probaron la eficacia del sistema, manifestaron la conveniencia de extenderlo a otros puertos. En la actualidad, el sistema funciona en Coatzacoalcos, Ensenada, Guaymas, Mazatlán, Progreso-Yukalpeten, Salina Cruz, Tampico, Acapulco, Veracruz, Lázaro Cárdenas y Puerto Madero.

En cada una de las zonas francas se han establecido modalidades, partiendo de la experiencia adquirida en Manzanillo.

Una de las primeras fue proteger con cercas sus límites a fin de poder controlar más eficientemente la zona y evitar las pérdidas y sustracciones; otra de las modalidades consiste en trabajar con un horario continuo, lo cual facilita la organización, utilización y distribución racional de muelles, patios y bodegas.

Por lo que se refiere a la reforma administrativa, se ha disminuido el papeleo, el costo de trámites aduanales y los gastos de las embarcaciones, con las siguientes medidas:

a) La intervención aduanera se ejerce a petición del usuario, cuando la carga entre o salga del perímetro de la zona.

b) La entrada cuenta con permanente vigilancia aduanal y realiza una inspección estricta sobre los peatones, vehículos y carros de ferrocarril que la cruzan.

c) Sólo con autorización se puede entrar o salir; pero la persona que entre o salga debe llevar la identificación necesaria; esto ha eliminado la pérdida de mercancías y las reclamaciones.

d) En algunas terminales, como en Manzanillo, se adoptó un recibo único para el cobro de las maniobras. Este recibo se difunde entre los importadores y exportadores del puerto, para que lo confronten con las cuentas de los cargos que tienen que cubrir.

e) En Tampico la cooperativa de trabajadores "Gremio Unido de Alijadores, S.C." obtuvo la concesión de una zona franca. En ella se realizan sólo cuatro trámites inmediatos y tres paralelos posteriormente, en contra de 94 que se efectuaban anteriormente, según lo establece el Programa de la Reforma Portuaria.

La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos se ha encargado de obtener créditos. Habiéndolos logrado con reducido interés y plazo lar-

go para suministrar maquinaria a los principales puertos; así como adiestrar técnicos y trabajadores.

Igualmente se ha ocupado de promover intensamente los puertos entre los diferentes sectores industriales y empresariales. Se ha ocupado por encauzar las exportaciones nacionales desde los centros de producción a los puertos más cercanos y vigilar la reducción efectiva de trámites en los movimientos de la carga.

Se creó por orden presidencial el Fideicomiso para la Adquisición, Venta, Arrendamiento y Transmisión de Equipo Marítimo y Portuario. Las adquisiciones comprenden montacargas, grúas, tractores de arrastre, equipo de manejo de granos y bandas transportadoras; ésta es la primera etapa en la mecanización de nuestros puertos.

En 1972 se creó el Fideicomiso para las Escuelas Náuticas Mercantes de Mazatlán, Tampico y Veracruz. Sus fines son revisar y determinar la duración de los ciclos de estudio; impartir enseñanza en forma de internado; mejorar programas, equipo, material didáctico, laboratorios, talleres e instalaciones necesarios para una adecuada enseñanza. Las escuelas náuticas reciben ayuda de un Comité Técnico que se encuentra integrado por representantes de dependencias oficiales, empresas descentralizadas, compañías navieras y pilotos. En los trabajos del Comité interviene la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

Una de las importantes gestiones del Comité, fue la adquisición de un Buque Escuela, el cual servirá para la práctica directa de los alumnos, ya que funciona como cualquier barco mercante.

El 31 de mayo de 1974 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por medio del cual se determinan los puertos que tienen el carácter de habilitados.

... es conveniente reunir en un solo ordenamiento las disposiciones actualmente dispersas que determinan los puertos habilitados y los tráficos autorizados en los mismos, así como las aduanas marítimas y capitánías de puerto establecidas, con sus respectivas secciones y delegaciones, y las jurisdicciones que les corresponden, para facilitar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables. Que las obras de infraestructura, realizadas por el gobierno federal para facilitar el tráfico marítimo en los puertos de la República, han modificado en diversos casos las dimensiones de éstos, así como las condiciones topohidrográficas de sus canales de navegación, fondeaderos y dársenas. Que, consecuentemente, es necesario precisar los nuevos límites de los puertos y adecuar los establecimientos a las circunstancias físicas y a los adelantos de la técnica en la operación de los buques...

El decreto indica primeramente los puertos autorizados para el tráfico de altura, mixto y de cabotaje y pesca, que son:

Litoral del Golfo y Mar Caribe: Tampico en Tamaulipas; Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos y Minatitlán en Veracruz; Frontera en Tabasco; Ciudad del Carmen y Campeche en Campeche; Progreso en Yucatán; Isla Mujeres, Cozumel y Chetumal en Quintana Roo.

Litoral del Pacífico: Isla Cedros, San Carlos, La Paz y Santa Rosalía en Baja California; Puerto Peñasco y Guaymas en Sonora; Topolobampo y Mazatlán en Sinaloa; Puerto Vallarta en Jalisco; Manzanillo en Colima; Lázaro Cárdenas en Michoacán; Acapulco en Guerrero; Salina Cruz en Oaxaca; Puerto Madero en Chiapas.

Como puertos para el tráfico de cabotaje y pesca, el decreto señala:

Litoral del Golfo y Mar Caribe: Tecolutla, Nautla, Alvarado y Tlacotalpan en Veracruz; Villahermosa en Tabasco; Champotón en Campeche; Celestún y Las Coloradas en Yucatán.

Litoral del Pacífico: San José del Cabo y San Felipe en Baja California; Santa Clara y Yavaros en Sonora; Altata y Escuinapa en Sinaloa; San Blas en Nayarit; Zihuatanejo en Guerrero; Puerto Ángel en Oaxaca.

Únicamente para servicios de transbordador y recreo en navegación de altura y cabotaje, así como de pesca en el tráfico de cabotaje, el decreto nos señala los siguientes:

Litoral del Golfo y Mar Caribe: Puerto Morelos, Banco Playa y Puerto Juárez en Quintana Roo.

Litoral del Pacífico: Puerto Escondido y Cabo San Lucas en Baja California.

El refugio marítimo de Yukalpeten se destina para tráfico de altura y cabotaje, sólo en cuanto a las actividades conexas de pesca, turismo, y deportivas. Venustiano Carranza y el Chaparrito se destinan sólo para tráfico de cabotaje y navegación interior, respectivamente. La terminal de transbordadores establecida en Pichilingüe, Baja California, se habilita solamente para dichos servicios en tráfico de altura y cabotaje.

“Los puertos citados en el artículo anterior se sujetan al régimen de administración estatal y serán operados por la Secretaría de Marina, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.”

El Programa de la Reforma Portuaria señala:

El comercio exterior es muy importante para el desarrollo económico del país. La Comisión ha logrado reducir los gastos por el manejo de

mercancías y por las estadías de los barcos en los puertos nacionales, para disminuir los precios de nuestros productos de exportación. Por ello, la eficiencia y el abatimiento de nuestros costos portuarios deberá complementarse con una reducción de los fletes marítimos, siendo aquél el renglón mayor en la estructura de los costos totales del manejo de mercancías. La reforma portuaria encomendada a la Comisión ha creado una atmósfera de armonía para afrontar la solución de los problemas que no se han superado todavía. Los funcionarios salen de sus oficinas para estudiar y resolver los problemas del panorama portuario mexicano, y visitan constantemente las terminales marítimas, porque el contacto directo con los interesados, en el terreno de los hechos, ayuda a encontrar las soluciones factibles y convenientes.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALALC, *Instrumentos Jurídicos Básicos. Tratado de Montevideo*, editado por el Servicio de Promoción y Difusión de la ALALC, 1975.
- , *La ALALC como sistema de cooperación entre países en desarrollo*, Montevideo, documento preparado por la Secretaría de la ALALC, septiembre de 1976.
- ALEMÁN, Miguel, *Programa de gobierno*, México, 1945.
- BALASSA, Bela A., *Futuro comercial de los países en desarrollo*, México, FCE, 1966.
- BANCO DE MÉXICO, *Indicadores Económicos*, 1977.
- , *Informe anual del Banco de México, S. A.*, 1975, 1976, 1977.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S. A., *Carta para los exportadores*.
- , *México 1976. Hechos, cifras y tendencias*.
- BASSOLS, Batalla Ángel, *Planeación económica de México*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- BETETA, Mario Ramón, *Tres aspectos del desarrollo económico de México*, México, Publicaciones Especializadas, 1963.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl, *Derecho marítimo*, México, Editorial Herrerero, 1970.
- CERVANTES DEL RÍO, Hugo, "Conferencia preparatoria para la creación de una Empresa Naviera Multinacional del Caribe", Tlatelolco, México, 14-16 de abril de 1975.
- CURZÓN, Gerardo, *La diplomacia del comercio multilateral*, México, FCE, 1969.
- Declaración del presidente Luis Echeverría Álvarez ante los inversionistas extranjeros.

Discurso de toma de posesión del licenciado José López Portillo.

Discurso de toma de posesión del licenciado Luis Echeverría Álvarez.

ESCUELA NACIONAL DE ECONOMÍA de la UNAM, *Bases para la planeación económica y social de México*, México, Siglo XXI Editores.

ESPAÑA KRAUSS, Emilio, "El comercio de México con los Estados Unidos", *Cifras y gráficas desde 1950 hasta noviembre de 1976*, IMCE, febrero de 1977.

Fanny PINEDA GÓMEZ