



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL EMBARGO ATUNERO DE
ESTADOS UNIDOS A MEXICO 1980-1990**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
LUZ MARIA VAZQUEZ GARCIA

ASESORA DE TESIS: MA. CRISTINA ROSAS GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo I. LA INDUSTRIA ATUNERA

1.1 EL RECURSO ATUNERO	2
1.2 LA INDUSTRIA ATUNERA DE EEUU	
1.2.1 La flota atunera	7
1.2.2 La producción atunera	12
1.2.3 La industria enlatadora	14
1.2.4 Comercio Exterior	18
1.2.5 Problemática de la industria atunera estadounidense	21
1.3 LA INDUSTRIA ATUNERA DE MÉXICO	
1.3.1 La flota atunera	26
1.3.2 La producción atunera	31
1.3.3 La industria enlatadora	32
1.3.4 Comercio Exterior	36
1.3.5 Problemática de la industria atunera mexicana	39

**Capítulo II. EL EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS UNIDOS A
MÉXICO DE 1980**

2.1 ANTECEDENTES

2.1.1 Legislaciones pesqueras de México y Estados Unidos 45

2.1.2 La Comisión Interamericana del Atun Tropical (CIAT) 53

**2.2 EL EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO
DE 1980 58**

**2.3 REPERCUSIONES DEL EMBARGO EN LA INDUSTRIA
ATUNERA NACIONAL 65**

**Capítulo III. EL EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS UNIDOS A
MÉXICO DE 1990**

3.1 EL PROBLEMA ATÚN-DELFIN Y EL EMBARGO ATUNERO 73

3.2 LA PROTECCIÓN DEL DELFIN EN MÉXICO 98

3.3 POSICIONES EN TORNO AL EMBARGO ATUNERO 103

**3.4 EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN LAS
RELACIONES INTERNACIONALES 114**

**3.5 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL
NORTE COMO ALTERNATIVA PARA LA SOLUCIÓN DEL
EMBARGO ATUNERO 123**

CONCLUSIONES 130

BIBLIOGRAFÍA 135

INTRODUCCIÓN

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, EEUU y Canadá (TLC) nos obliga a revisar las relaciones comerciales de los países firmantes y, de manera especial, los conflictos comerciales que existen entre México y Estados Unidos. Decimos que nos obliga, ya que las expectativas que sobre el Tratado se han creado, permiten creer que difícilmente volverán a presentarse problemas de carácter comercial que no puedan resolverse en el corto plazo y bajo reglas claramente establecidas.

El embargo atunero decretado por EEUU a México el 10 de octubre de 1990 es un problema comercial pendiente, que aún no es canalizado para su discusión y posible arreglo a ninguna de las instancias de solución de controversias establecidas en el documento del TLC. De ahí que una vez firmado el Acuerdo este asunto retome particular importancia, pues representa uno de muchos otros conflictos comerciales que es necesario resolver para gozar de sus numerosas ventajas anunciadas por el gobierno mexicano.

Durante el período comprendido entre 1980 y 1990 el gobierno estadounidense decretó dos embargos atuneros contra México. El primero fue establecido el 14 de julio de 1980 y la justificación dada por EEUU para explicar esta acción proteccionista fue la falta de reconocimiento de la Zona Económica Exclusiva de México (ZEE), específicamente, el gobierno de ese país no reconocía los derechos de soberanía del Estado mexicano sobre las especies altamente migratorias, como el atún.

México fue uno de los primeros países en el mundo en establecer una ZEE en el año de 1976. En 1982, como resultado de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se creó la figura jurídica de ZEE que fue adoptada por muchos países ribereños, a excepción de EEUU, quien en 1976 aprobó la Ley de Conservación y Administración Pesquera.

Así, mientras que México se regía bajo la legislación internacional sobre el derecho del mar, en donde el Estado ribereño tiene derechos de soberanía sobre todas las especies animales y vegetales que se encuentran dentro de su ZEE, EEUU acataba su ley, que establece una Zona de Administración la cual

desconoce el derecho de los Estados ribereños sobre las especies altamente migratorias. La diferente concepción jurídica sobre el área de 200 millas náuticas que forma la ZEE fue el motivo que originó el problema comercial entre ambos países. Este conflicto fue resuelto hasta 1986.

El segundo embargo se impuso el 10 de octubre de 1990; EEUU manifestó que se prohibirían todas las importaciones de atún aleta amarilla provenientes de México debido a que la flota atunera de nuestro país excedía los límites de mortandad incidental de delfines en las faenas de captura del atún. De esta manera se daba un argumento de carácter ecológico: la defensa de la vida de los delfines, para establecer una sanción de tipo económica.

La dualidad económico-ecológica de este problema hace difícil su interpretación, ya que si bien existen organizaciones internacionales encargadas de reglamentar las relaciones comerciales que se dan en el mundo, en materia de medio ambiente no existen leyes que obliguen a los países a seguir determinada política ambiental. Este vacío en legislación ambiental internacional permite que se den acciones como las puestas en marcha por el gobierno estadounidense, el cual se atribuye el derecho de sancionar a otras naciones que no cumplen con las leyes ambientales creadas en su país, erigiéndose como juez internacional que vigila la política ambiental de otros países con la ventaja de que a él nadie lo supervisa.

La presente investigación se basa en la hipótesis de que los dos embargos aplicados contra México, tienen su origen en razones de carácter político y económico. Estas políticas comerciales proteccionistas se han instrumentado para proteger los intereses de la industria atunera estadounidense, que se han visto afectados por la adopción de la soberanía sobre la ZEE por el gobierno de México, a finales de la década de los setenta; y más recientemente, por la creciente competitividad de las industrias atuneras de los países asiáticos (Tailandia, Indonesia).

Este trabajo busca acercarnos al conflicto comercial a partir del estudio de la industria atunera de Estados Unidos y de México; conociendo las principales regiones de pesca y el mercado internacional del producto atunero, tendremos una mejor comprensión de la problemática que involucra a los dos países.

La investigación se divide en tres capítulos referentes a los dos embargos atuneros. El primero, comprende el estudio de las especies de atún, las zonas del mar donde habitan y las diferentes técnicas utilizadas para su captura. Después pasamos a estudiar la industria atunera de EEUU y de México, concepto en el cual englobamos a la flota y a la industria enlatadora y en donde revisamos el número de embarcaciones de cada flota; las toneladas de atún capturadas en el decenio 1980-1990; la producción de atún enlatado; su comercialización y los diferentes problemas que enfrenta la industria atunera en cada país.

Estos datos nos reflejan la importancia de la pesquería del atún en ambos países, su participación en el mercado internacional y los diferentes grupos económicos inmersos en esta actividad; todos ellos aspectos de fundamental importancia para explicarnos las razones de carácter político y económico que dieron origen a la imposición de los embargos contra México.

En el segundo capítulo, se trata el embargo atunero de 1980 y se revisan los antecedentes que, consideramos, dieron origen al conflicto. Entre éstos estudiamos las diferentes legislaciones pesqueras que regían en México y Estados Unidos, junto con la posición del gobierno mexicano en la Comisión Interamericana del Atún Tropical. Después de los antecedentes y en base a información hemerográfica, describimos los acontecimientos en torno al embargo y su repercusión en la industria atunera nacional.

El tercer capítulo trata el embargo atunero de 1990. En principio, se aborda el tema de la asociación atún-delfín y la mortandad de delfines en el Pacífico Oriental durante las últimas tres décadas; la creación de la Ley estadounidense de Protección de los Mamíferos Marinos y su aplicación a México; las repercusiones del embargo sobre el desarrollo de la industria atunera mexicana y la participación del grupo ecologista Earth Island Institute en el proceso judicial que concluyó con la aplicación del embargo contra México.

Revisamos las políticas y acciones que han puesto en marcha tanto el gobierno, como los industriales atuneros de nuestro país, para proteger la vida de los delfines. De manera breve exponemos los proyectos de investigación que

realiza la Secretaría de Pesca en asociación con industriales, instituciones de investigación científica y organizaciones internacionales; así como las disposiciones publicadas en el Diario Oficial que reglamentan el uso de nuevas técnicas y tecnología de pesca, aplicadas para reducir el índice de mortandad de los delfines.

Enseguida retomamos los acontecimientos sobre el embargo para exponer las diferentes posiciones y puntos de vista que se han expresado sobre el conflicto. Señalamos la posición del gobierno mexicano; de industriales atuneros del país; de científicos que han estudiado el problema de la mortandad de los cetáceos y que pertenecen a instituciones tanto nacionales como internacionales; de organizaciones ecologistas que participaron directamente en el conflicto y del gobierno estadounidense. Consideramos importante confrontar las diversas posiciones, pues los argumentos que justifican o descalifican el embargo contra México como medio de presión para salvar la vida de los mamíferos, enriquecen el tema.

Es necesario estudiar en este trabajo la incursión de la temática medio ambiental en las relaciones internacionales, pues el embargo atunero de 1990 fue justificado con argumentos de carácter ambiental, de ahí la importancia de revisar cómo es que la problemática sobre los desequilibrios ecológicos del planeta ha llegado a repercutir en las relaciones internacionales. Además, los grupos ecologistas tuvieron una participación clave en el conflicto, ejerciendo presión para la creación de diferentes leyes sobre protección ambiental, cuyas disposiciones han afectado a otros países.

Finalmente, en el tercer capítulo se plantean como alternativas para la solución del conflicto atunero las diferentes instancias contempladas en el TLC. Los mecanismos de solución de controversias se encuentran en el capítulo XX del Tratado y en el Acuerdo de Cooperación sobre el Medio Ambiente de América del Norte, en donde se establecen los procedimientos a seguir en caso de conflictos que afecten y pongan en riesgo los beneficios derivados del Acuerdo. Una vez firmado el TLC México tiene la opción de recurrir a estos instrumentos que ayudarán a resolver un problema que, bajo negociaciones bilaterales, no ha llegado a podido resolverse en los cuatro años que tiene de duración.

Como apuntamos al inicio, es necesario solucionar el conflicto atunero ya que el marco de las relaciones comerciales entre México y EEUU cambiará con el TLC. La apertura comercial que enfrenta el país exige mayor competitividad de las industrias nacionales, y ésta no podrá darse bajo la imposición de políticas proteccionistas como la aplicada por nuestro vecino del norte, país que impide la importación del atún mexicano con base en argumentos desaprobados por el máximo organismo comercial multilateral: el GATT.

Este trabajo pretende acercarnos a un problema bilateral que refleja la debilidad de los vínculos comerciales entre México y Estados Unidos y de los acuerdos internacionales que regulan las relaciones económicas en el mundo.

Capítulo I LA INDUSTRIA ATUNERA

- 1.1 EI RECURSO ATUNERO**

- 1.2 LA INDUSTRIA ATUNERA DE EEUU**
 - 1.2.1 La flota atunera**
 - 1.2.2 La producción atunera**
 - 1.2.3 La industria enlatadora**
 - 1.2.4 Comercio Exterior**
 - 1.2.5 Problemática de la industria atunera estadounidense**

CAPITULO I. LA INDUSTRIA ATUNERA

1.1 EL RECURSO ATUNERO

La especie de los túnidos forma parte de la familia de los escómbridos, la cual se encuentra dividida en 15 géneros y aproximadamente 48 especies de peces epipelágicos, ésta familia incluye a los atunes. El grupo de los túnidos corresponde al nombre científico Thunnidae, en el que se agrupan 9 especies (cuadro no. 1).

CUADRO NO. 1

ESPECIES DE TUNIDOS

NOMBRE CIENTÍFICO	NOMBRE COMERCIAL
<i>Thunnus Alalunga</i>	Albacora
<i>Thunnus Albacares</i>	Atún Aleta Amarilla
<i>Thunnus Thynnus</i>	Atún Aleta Azul
<i>Thunnus Obesus</i>	Atún Ojo Grande
<i>Katsuwonus Pelamis</i>	Barrilete
<i>rda Sarda</i>	Bonito
<i>Acanthibium Solandri</i>	Wahoo
<i>Ethunnus Lineatus Kishinouge</i>	Barrilete Negro
<i>Scombero Morus Cavalla</i>	King Macarela

Fuente: Desarrollo Dirigido Somex, S.A de C.V., *Problemas y Perspectivas de la Industria Atunera*, SEPESCA, México, 1984, p. 189

Los atunes son peces oceánicos que en ocasiones se aproximan a la costa; se desplazan formando cardúmenes constituidos por individuos de igual tamaño, los más pequeños integran los bancos más extensos, cuanto mayor es la talla los bancos van siendo mas pequeños e inclusive los peces verdaderamente grandes suelen ser solitarios.

Los túnidos se caracterizan por su alto ritmo de fecundidad y una rápida tasa de crecimiento¹. Los huevos son diminutos y flotan cerca de la superficie, la eclosión tiene efecto a los dos días aproximadamente, las crías crecen rápidamente alcanzando un peso hasta de 500 grs. a los tres meses y a los 13 años su longitud puede ser de hasta 2.5 mts. y su peso de 200 kg².

Las características particulares de su fisiología les permite desplazarse a grandes velocidades, de ahí que se distinguen por ser especies altamente migratorias por lo que sus zonas de distribución incluyen vastas áreas dentro de los océanos Pacífico, Índico y Atlántico. Sus movimientos están relacionados con los peces de que hacen presa y con la temperatura de las aguas. Son muy sensibles a los cambios climáticos del mar, no toleran temperaturas por debajo de los 12C° , de manera que si se desplazan en el verano a aguas septentrionales, para el otoño regresan a las más cálidas³.

A diferencia de otros peces que a través de sus branquias bombean el agua, el atún en particular si cesa de desplazarse deja de recibir oxígeno y perece asfixiado. Su demanda de oxígeno es grande, dado su elevado grado de actividad, es por esto que nadan continuamente. A pesar de su sensibilidad a las bajas temperaturas, los atunes en general se caracterizan por su gran capacidad de adaptación, de manera que son muchos y variados los ecosistemas en donde los podemos encontrar. Su capacidad de adaptación está en relación directa con su edad, mientras mayor sea más capacidad de adaptación tiene, de esta forma existen especies que se pueden localizar en todos los mares del mundo y desde la superficie marina hasta profundidades de más de 300 mts.

Las especies mas importantes comercialmente y a las que principalmente haremos referencia son: el atún aleta amarilla, especie que puede alcanzar una longitud de 1.8 mts. y un peso de 130 kg.; el barrilete, su talla varía entre los

¹ Durante el desarrollo del presente trabajo tomaremos la denominación genérica "túnidos" o "atún" para referirnos a las diferentes especies mencionadas.

² Martínez, Rica, J. Enciclopedia de la vida animal, tomo II, Ed. Bruguera, España, 1975, pp.248-249.

³ Compeán, Jiménez, G., Atlas pesquero del atún, SEPESCA, México, 1985, p.24

40-70 cm. y pesa alrededor de los 50 kg.; el albacora que mide entre 40-110 cm y generalmente no sobrepasa los 40 kg⁴.

ARTES DE PESCA

En la actualidad se utilizan en el mundo cinco técnicas principales para capturar atún en cantidades comerciales:

A. Almadraba. Esta técnica consiste en trampas formadas por redes transversales que interceptan el paso de los atunes, en general se aplica en estrechos, zonas costeras y puntas y cabos de islas, ya que las redes deben colocarse en zonas de poca profundidad que han sido identificadas por los pescadores como vías de paso del atún. Es la técnica mas antigua que se conoce pero en la actualidad tiende a desaparecer.

B. Red de Cerco. La red de cerco es utilizada una vez que el barco localiza el atún (regularmente con el auxilio de helicópteros), tirando la panga y sujetando a ésta un extremo de la red, cercando así con dos embarcaciones a los túnidos; el barco cierra el extremo inferior de la red y ciñe el copo a una de sus bandas procediendo al embarque del producto. Este método de pesca es el más eficiente y los barcos tienen el rango más amplio en sus dimensiones, pues varían desde los mas pequeños de 40-50 toneladas hasta los grandes cerqueros de mas de 1,000 toneladas. Este tipo de pesca es la mas utilizada en el mundo y empezó a aplicarse para la pesca de atún a partir de la transformación de los barcos de pesca de vara, que operaban en el océano Pacífico en la década de los 60.

C. Pesca de Vara. Esta técnica es más artesanal, consiste en capturar el atún por medio de cañas (de bambú o de fibra de vidrio) y anzuelos, concentrando y cebando el atún con camada viva. Se realiza con barcos de pequeño tonelaje de entre 300 a 500 toneladas que operan en general cerca de las costas.

⁴Compeán, Jiménez, G., "Las artes de pesca en el mundo", en Panorama atunero, año 1, no.6, México, 1987, p.41

D. Palangre. Se diferencia de otras técnicas principalmente porque es la que tiene el rango más amplio de distribución, así como por ser la menos dirigida a la pesca de atún, ya que captura un gran número de otras especies. Consiste en tender una o varias líneas de anzuelos con carnada, que varían en número de acuerdo a la zona y a la flota. La línea principal está suspendida por boyas que llevan de tres a cuatro líneas secundarias, con anzuelos a los extremos que se sitúan a profundidades de 50 a 200 mts, las líneas pueden llegar a medir hasta 200 km de longitud. Se ponen al agua cada mañana y se levantan en maniobra continua, con lo que cada barco coloca alrededor de 4,000 anzuelos diariamente. Es el método de más amplia distribución mundial.

E. Troleo o Arrastre de Curriacán en superficie. Consiste en localizar los cardúmenes para en seguida pasar sobre ellos esperando que el atún esté lo suficientemente hambriento para que muerda el señuelo de los anzuelos, los cuales se arrastran en superficie. Se realiza en general con pequeños barcos³.

ÁREAS DE PESCA

I. Océano Pacífico

Es la principal región de pesca; entre 1980 y 1990 participó en promedio con el 65% de las capturas mundiales de atún. En el océano Pacífico oriental, Estados Unidos (EEUU) inició la pesca de atún en la primera década de este siglo, tomando un fuerte impulso después de la Segunda Guerra Mundial: se desarrolló una mejor tecnología para las embarcaciones y se incrementó el esfuerzo de pesca, tanto de países que tradicionalmente operaban en la zona como de las pequeñas embarcaciones de los países latinoamericanos.

³ Desarrollo Dirigido Somex, S.A de C.V., Esquemas operativos imperantes en la fase de captura y métodos de pesca en la Flota Atunera Nacional para la captura de atún en Ensenada B.C., BANPESCA, S.N.C., México, 1985, p. 220. *Ibidem*, p.43

En el área sur del Pacífico occidental los japoneses iniciaron las primeras capturas de gran escala, hacia finales de los años 40. El área central y occidental del Pacífico se explotó en años recientes con el desplazamiento de la flota cerquera estadounidense, debido a que sus tradicionales zonas de pesca del Pacífico Oriental fueron cerradas por los países latinoamericanos a partir del reconocimiento de la Zona Económica Exclusiva.

Existen organizaciones de carácter internacional como la Comisión Interamericana del Atún Tropical y la Comisión del Pacífico Sur, que se encargan del estudio del atún así como de su regulación, con la finalidad de conservar y explotar de manera racional el recurso atunero.

II. Océano Atlántico

Es la segunda zona de pesca más importante, durante la década estudiada participó en promedio con el 23% de las capturas mundiales. La organización internacional que se encarga del estudio del recurso en esta zona es la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico.

III. Océano Indico

Ocupa el tercer lugar en las capturas mundiales de atún, aportó en promedio el 10% de la producción. Su importancia en la pesca con grandes embarcaciones en reciente, apenas en 1979 incursionaron barcos cerqueros de bandera francesa con la finalidad de explorar la región. Este océano se considera una zona de pesca alternativa para las embarcaciones que operan en el océano Atlántico, por ejemplo, en 1982 escasearon las capturas de la especie barrilete en el Atlántico lo que obligó a los cerqueros a incursionar en esta región. La Comisión de Pesca del Océano Indico, dependiente de la FAO, es la encargada del estudio de los túnidos en esta zona.

1.2 LA INDUSTRIA ATUNERA DE ESTADOS UNIDOS

En el presente trabajo nos referiremos a la industria atunera, como un concepto que engloba dos sectores: la flota atunera y la industria enlatadora.

1.2.1 LA FLOTA ATUNERA

La relación flota atunera-industria enlatadora ha caracterizado la historia de la pesquería del atún en Estados Unidos. Ambos sectores están estrechamente ligados a partir del financiamiento económico que hizo la industria enlatadora con la compra de embarcaciones atuneras. Esta situación ha impulsado el desarrollo de ambos sectores: por un lado, al iniciarse la expansión de la industria enlatadora ésta tuvo la oportunidad de apoyar el desarrollo de la flota convirtiéndola en una moderna flota cerquera, por el otro, esta situación garantizó el pleno abastecimiento de atún fresco necesario para las enlatadoras por sus propios buques.

El apoyo de la industria enlatadora (a mediados de los 70) permitió que la flota creciera rápidamente. El número de barcos declinó en el periodo 1979-1983, sin embargo, su capacidad de acarreo se incrementó: en 1979 había 129 barcos con una capacidad total de 114,000 toneladas, para 1983 había 125 con una capacidad de 127,000 toneladas.

Dentro de la flota las embarcaciones de tipo cerquero son las más importantes especialmente por su participación en la captura del atún, pues durante los 80 el 96% del total de capturas se hicieron con este tipo de barcos. Las embarcaciones cerqueras pescan principalmente atún aleta amarilla y barrilete. Las embarcaciones de tipo varero pescan una cantidad marginal de aleta amarilla y barrilete y los buques de curriacán pescan el total de capturas estadounidense de albacora, éstos dos tipos de embarcación pescaron durante la década el 5% del total de capturas de atún⁶.

⁶ Brunsdale, Anne, et al., Tuna: competitive conditions affecting the U.S. and European tuna industries in domestic and foreign markets, U.S. International Trade Commission, Washington, D.C., 1990, p.2

La flota cerquera está cambiando continuamente, entre 1979 y 1983 25 barcos fueron construidos y 15 más fueron transferidos de otras operaciones pesqueras. Estas 40 embarcaciones incorporadas a la flota fueron del tipo llamado "super cerqueros" con una capacidad de acarreo superior a las 1,000 toneladas.

Durante la segunda parte de los 80 el número de cerqueros de la flota fue disminuyendo considerablemente (cuadro no. 2). Si bien la capacidad total de la flota disminuyó en un 44% entre 1984 y 1990 ésto se debió a la venta de barcos a otros países, sin embargo, la capacidad de acarreo promedio siguió aumentando, indicando que cada vez se fueron incorporando a la flota buques con mayor capacidad.

CUADRO NO. 2

FLOTA CERQUERA ESTADOUNIDENSE 1985-1990 (Toneladas)

AÑO	NÚMERO	CAPACIDAD DE ACARREO	CAPACIDAD PROMEDIO
1985	117	115,062	920
1986	90	88,115	979
1987	80	79,731	996
1988	71	70,922	998
1989	63	63,438	1,006
1990	63	64,372	1,021

Fuente: Brunadale, Anne, et al., *Tuna: competitive conditions affecting the U.S. and European tuna industry and industries in domestic and foreign markets*. Datos proporcionados por la American Tunaboat Association.

Entre 1970 y 1990 el Océano Pacífico se encargó de proveer casi la totalidad del recurso atunero capturado por la flota estadounidense. Históricamente el Pacífico Oriental ha sido la región más importante, pero con el surgimiento del fenómeno oceanográfico llamado la corriente de "El Niño", hizo que el atún escaseara o se desviara, provocando que la flota se trasladara a nuevas regiones

no exploradas completamente, como el Océano Pacífico Occidental⁷. Entre 1980 y 1983 el número de cerqueros estadounidenses que operaron en el Pacífico Occidental pasó de 8 a 60 embarcaciones y las capturas crecieron de 12,684 toneladas a 154,020 respectivamente. En ese período las capturas en el Pacífico Oriental disminuyeron al pasar de 203,209 t. a 104,326 toneladas⁸.

El reconocimiento de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) por el derecho internacional y su adopción por los países ribereños latinoamericanos influyó para que la flota de EEUU se desplazara a otras regiones.

Hasta 1985 la pesca en el Pacífico Oriental se recuperó ya que muchas embarcaciones regresaron a pescar allí, la operación de la flota estadounidense en ésta región fue constante hasta 1990, cuando surgió la política de "Dolphin Safe" aplicada inicialmente por las compañías enlatadoras estadounidense y adoptada como política comercial por el gobierno. A través de ésta se sancionan las capturas de atún que provocan la muerte incidental de delfines, concretamente las realizadas en el Pacífico oriental⁹. Al rechazar la compra del atún la flota una vez mas tuvo que irse a capturar al occidente.

La zona de pesca de la flota de EEUU ha variado en función de:

a) El reconocimiento y adopción de la Zona Económica Exclusiva por los países ribereños de América Latina.

⁷La corriente oceanográfica "El Niño" ha sido caracterizada como la aparición de agua anormalmente cálida a lo largo del litoral del Ecuador y de Perú, además de cambios en la circulación oceánica y atmosférica global lo que afecta la población y dirección de los cardúmenes del atún. En el siglo XX han ocurrido 20 eventos de "El Niño" y uno de los más fuertes y extensos fue el registrado entre 1982 y 1983. CIAT, Informe anual 1990, La Jolla, Cal. p. 212

⁸Brunsdales, Anne, et. al., op.cit. p.19

⁹El Pacífico Oriental es la única región, según los argumentos de las enlatadoras y del gobierno que aplicaron esta política, en donde exclusivamente se da este problema de la asociación atún-delfín. Existen argumentos contrarios en los que se explica que dicha relación se presenta en otras regiones del mundo, en otro capítulo hablaremos con detenimiento sobre este tema.

- b) La disponibilidad del recurso ya que la sobre explotación del atún ha provocado su escasez en diferentes regiones.
- c) La aparición de fenómenos naturales como "El Niño", que inciden sobre la abundancia y dirección del recurso.
- d) La reubicación de las compañías enlatadoras, originalmente establecidas en California (EEUU), hacia Puerto Rico y Samoa Norteamericana.
- e) El establecimiento de políticas "ambientales", como la referente a la muerte incidental de delfines y su consecuente política de protección de esa especie.

La flota atunera estadounidense ha gozado del apoyo de su gobierno en varios sentidos. En primer lugar, el gobierno le ha garantizado el acceso hacia regiones del mar en donde se localiza el recurso. La flota opera en su totalidad más allá de su ZEE, situación que la coloca bajo control ya sea de algún gobierno extranjero o de alguna reglamentación internacional. Esta situación ha llevado al gobierno a firmar acuerdos internacionales de pesca, en 1986 negoció un Acuerdo con la South Pacific Forum Fisheries Agency que representa a 16 países isleños del sur y sudoeste de Pacífico región en donde abunda el recurso atunero.

Por medio de este Acuerdo la flota tendría pleno acceso a las ZEE de los países miembros pagando los derechos de pesca, a cambio el gobierno estadounidense canalizaría asistencia financiera para el desarrollo económico de estos países. Concretamente EEUU se comprometió a entregar 12 millones de dólares anuales durante 5 años por concepto de pesca y ayuda exterior¹⁰. De esta manera el gobierno encabeza negociaciones que expanden la zona de operación de la flota atunera.

En segundo lugar, el gobierno ha ofrecido ayuda financiera a través del Fondo de Garantía, creado a partir de la Ley de protección a pescadores. Dicho fondo compensaba las pérdidas de la flota ocasionadas por los problemas que tenían

¹⁰ S/a, "Las potencias y el atún del Pacífico Sur", en Panorama atunero, año 1, no. 4, México, 1987, p.36

éstas con otros países, ya que los gobiernos de los países ribereños apresaban sus barcos por operar en sus respectivas ZEE ya que no pagaban los derechos de pesca, situación que se daba a partir del desconocimiento de la zona por parte del gobierno de EEUU. También se compensaba a la flota por daños ocasionados a las embarcaciones (no dañadas por fenómenos naturales) y se ofrecía apoyo financiero para la construcción de buques, disponible también para la industria enlatadora.

Los propietarios de las embarcaciones atuneras han creado varias organizaciones, entre las más importantes podemos citar a la American Tunaboat Association fundada en los años 30 que representa a cerca del 35% de los propietarios de los grandes buques cerqueros. Otra asociación importante es la American Tuna Sales Association creada en 1967, la cual representa aproximadamente a unos 30 propietarios de barcos cerqueros en las negociaciones de los precios de atún frente a las compañías enlatadoras. Su importancia en la negociación de los precios ha repercutido a nivel internacional, ya que ha marcado la pauta que siguen las flotas de otros países para la venta de su producto.

1.2.2 LA PRODUCCIÓN ATUNERA

El mercado internacional del atún se ha caracterizado por una concentración significativa de la flota, los volúmenes de captura, la capacidad industrial instalada y el consumo en un reducido número de países. EEUU y Japón son los principales países en los que se concentra la actividad atunera internacional, hacia principios de los 80 contribuyeron con poco más del 50% del volumen total capturado y su consumo interno representó conjuntamente casi el 75% del volumen mundial¹¹.

Durante la década de los 70 las capturas mundiales de atún se incrementaron considerablemente, EEUU, Japón y Corea aportaron en conjunto las dos terceras partes de las capturas mundiales. Entre 1972 y 1978 EEUU incrementó sus capturas en un 71%, Japón un 27% y Corea un 75%.

Esta tendencia en el incremento de las capturas mundiales continuó durante la siguiente década de los 80 (cuadro no. 3), este decenio se caracterizó por la incursión de nuevas potencias atuneras: Filipinas por ejemplo, si bien ocupó el sexto sitio en las capturas mundiales durante los 70, su producción se incrementó en varios años de los 80, colocándose en segundo lugar a nivel mundial después de Japón; Indonesia es otro país que aumentó su producción pues entre 1970 y 1983 crecieron en un 70%; México es otro país que en un periodo relativamente corto incremento de manera importante su producción.

Por su alto valor comercial el atún es una de las cinco especies mas importantes capturadas por la flota estadounidense. Las especies de atún más importantes que captura EEUU son el atún aleta amarilla y el barrilete, constituyendo en 1989 el 96% del total capturado. El 95 % de sus capturas las realiza en aguas internacionales o en las ZEE de otros países, casi en su totalidad ubicadas en el Océano Pacífico¹².

¹¹Desarrollo Dirigido Somex, S.A de C.V., *op.cit.*, p.74

¹²Josupeit, Helga, *Tuna Global industry update*, ADB/INFOFISH, Malasia, 1991, p.118

CUADRO NO. 3

CAPTURA MUNDIAL DE TUNIDOS 1980-1990
(Miles de toneladas)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Japón	718	620	691	712	809	677	806	710	719	696	673
EEUU	226	222	202	269	268	237	252	289	281	247	237
Corea	110	105	180	89	72	92	108	131	147	141	161
España	99	76	138	134	164	186	192	203	234	254	268
Filipinas	79	96	227	242	226	262	266	271	279	302	313
Francia	72	63	69	85	89	101	114	125	152	142	144
Indonesia	73	61	90	103	111	121	125	143	147	159	185
México	34	73	40	43	83	98	107	116	129	144	136
Venezuela	26	20	48	60	66	69	68	81	81	84	80
Tailandia	22	18	23	57	44	48	48	104	62	146	147
Otros	330	346	414	573	571	623	637	850	984	914	1008
Total	1,741	1,662	2,122	2,367	2,503	2,514	2,723	3,023	3,224	3,212	3,352

Fuente: FAO. Anuario estadístico de pesca

1.2.3 LA INDUSTRIA ENLATADORA DE ATÚN

MERCADO INTERNO

El comercio internacional del atún se realiza de dos maneras: el producto se maneja fresco-congelado y enlatado. El mercado estadounidense de atún enlatado es el más importante del mundo (el mercado de atún fresco-congelado más importante es el japonés). La demanda de atún en EEUU históricamente se ha concentrado en el enlatado, durante la década de los 80 este mercado absorbía cerca de la tercera parte de la producción mundial de atún fresco-congelado y las dos terceras partes de la producción mundial de atún enlatado¹³.

El consumo per cápita de atún en EEUU aumentó en un 65% entre 1960 y 1980, pasando de .906 gr. a 1.495 kg., en 1989 el consumo era ya de 1.585 kg. El atún enlatado es el producto pesquero más popular y se estima que es adquirido por el 85% de las familias estadounidenses, es consumido en mucha mayor proporción que otros productos del mar¹⁴. El consumo de atún enlatado está directamente relacionado con la oferta a mejores precios de otros productos que pueden sustituirlo, los productos que compiten con mayor fuerza con el atún son el pollo y la carne para hamburguesas.

PRINCIPALES COMPAÑÍAS ENLATADORAS

La industria enlatadora de EEUU está dominada por tres empresas que en 1980 representaban en conjunto el 71.2% de la producción total de atún enlatado del país, en 1989 su participación había aumentado al 80%:

A) Star Kist. Es la mas grandes industria procesadora de atún en el mundo. En 1989 abasteció una tercera parte del mercado estadounidense del atún enlatado y tiene el 45% de la capacidad de producción de toda la industria procesadora

¹³ *Ibid.* p. 120

¹⁴ *Ibid.* p. 82

de EEUU. Star Kist Foods Inc. pertenece al conglomerado H. J. Heinz Co., opera la planta procesadora más grande del mundo en Samoa Norteamericana y la segunda más importante en Puerto Rico, además tiene filiales en Canadá , Ghana, Francia, Portugal y Australia. Entre 1987 y 1989 la compañía H. J. Heinz se adjudicó el 16 % de las ventas mundiales de productos de atún y similares. Las marcas que comercializa son Star Kist y Breast Of Chicken.

B) Van Camp. Es la segunda compañía enlatadora más importante de Estados Unidos, en 1989 abasteció el 20% del mercado interno de atún enlatado y tiene el 20% de la capacidad de producción de la industria estadounidense del atún. Hasta 1988 formaba parte de la Ralston Purina Co. ya que en ese año fue vendida a la compañía P. T. Management Trust (Mastrust), empresa privada de Indonesia. Tiene plantas en Samoa y en Puerto Rico y vende sus productos bajo la marca Chicken Of The Sea.

C) Bumble Bee. Es la tercera empresa más importante en EEUU, en 1989 abasteció el 15% del mercado estadounidense y tiene el 13% de la capacidad de producción. En 1989 fue vendida a Unicord, la principal empresa exportadora de Tailandia. Tiene plantas en Puerto Rico, California y Ecuador, esta empresa opera bajo la marca Bumble Bee¹⁵.

Hasta antes de la década de los 80 California era el principal centro de industrialización de atún, aunque a partir de los 50 diversas compañías empezaron a instalar plantas en Samoa A. y Puerto Rico, su importancia no era tan relevante. Iniciados los 80 la crisis económica llevó a las empresas a instalar sus plantas fuera de EEUU, esta descentralización de la actividad procesadora a esos países se dio a partir de tres factores: el bajo costo de la mano de obra, los bajos impuestos o su exención y el cambio de zona de operación de la flota atunera estadounidense.

¹⁵ Brunsdale, Anne, et al., Op Cit, p.21

PRODUCCIÓN DE ATÚN ENLATADO

En EEUU la medida más popular de atún enlatado es el de media libra, tiene tres presentaciones: atún enlatado en lomo entero, en trozo o desmenuzado; se enlata en aceite o en agua y puede utilizarse carne blanca (albacora) o carne clara (incluye todas las otras especies de atún).

Durante los 80 EEUU fue el principal productor de atún enlatado, siguiéndole en importancia Tailandia y Japón. En EEUU la producción de atún enlatado tuvo un fuerte impulso en la década de los 70, en 1978 por ejemplo se procesaron un total de 35 millones de cajas, cantidad que tuvo su similar una década después (cuadro no. 4).

CUADRO NO. 4

PRODUCCIÓN DE ATÚN ENLATADO EN ESTADOS UNIDOS 1980-1990 (Millones de cajas standard*)

AÑO	TOTAL
1980	30.5
1981	32.4
1982	27.1
1983	29.9
1984	31.0
1985	28.0
1986	32.7
1987	33.5
1988	30.7
1989	35.2
1990	29.8

Fuente: Josueip, Helga, *Op.Cit.*, p.86

* La caja standard contiene 48 latas, cada una de 6 1/2 onzas de peso neto en lomo entero y/o en trozos; desmenuzado la lata contiene 6 onzas.

En lo que se refiere a la materia prima procesada por las enlatadoras (atún fresco-congelado), ésta proviene tanto de capturas hechas por la flota estadounidense como de las importaciones, en el cuadro no. 5 vemos los datos

que reflejan la importancia del atún importado para la plena operación de la industria estadounidense. Hasta 1982 más del 50% del atún procesado fue importado, después de ese año la situación cambió ya que la producción nacional tuvo una mayor participación debido principalmente al incremento en las capturas llevadas a cabo en el océano Pacífico occidental.

Entre 1987 y 1989 Puerto Rico participó con el 60% de la producción, Samoa A. con el 35% y California con el 5%. Durante la década, la capacidad instalada de la industria procesadora tuvo un aprovechamiento promedio de un 71.7%¹⁶.

¹⁶ Ibid. p.7

1.2.4 COMERCIO EXTERIOR

ATÚN FRESCO-CONGELADO

Las importaciones de atún fresco-congelado son de vital importancia para la industria enlatadora estadounidense. De hecho, las importaciones son hechas exclusivamente para su procesamiento ya que el consumo de atún, bajo esta forma, es insignificante. Las cifras oficiales en torno al volumen de atún importado varían mucho, de ahí que más que atender la coincidencia de las cifras, lo importante de los datos presentados es que nos muestran la tendencia general de las importaciones, sobre todo su procedencia.

En la década estudiada, los principales países abastecedores de albacora fueron Taiwan y Japón, que aportaron más del 50 % de las importaciones. Los países abastecedores de carne clara varían de un periodo a otro, entre 1980 y 1984 los principales fueron:

- a) Japón, que fue el principal abastecedor con una participación promedio de un 18.5% del total de importaciones estadounidense.
- b) Filipinas, entre 1979 y 1981 se colocó como el segundo país proveedor, con una participación del 12 %.
- c) Francia, que en 1983 fue el segundo país abastecedor, tuvo una participación promedio de 9.7%.
- d) Panamá que en 1982 desplazó a Japón, colocándose como el principal país abastecedor, tuvo una participación de 9.2%.
- e) Ghana, en 1983 fue el segundo país mas importante, en promedio tuvo una participación de entre 6 y 9%¹⁷.

¹⁷Stern, Paula, et. al., Certain canned tuna fish, U.S. International Trade Commission, Washington, D.C., 1984, p.41

En el periodo que va de 1986 a 1990 Taiwan fue el principal país proveedor, en el cuadro no.5 podemos observar las cifras. En lo que se refiere a las exportaciones de atún fresco-congelado éstas han sido mínimas, jugando un rol poco importante dentro del comercio exterior de EEUU. La industria enlatadora ha tenido capacidad suficiente para absorber la totalidad de las capturas de la flota, lo que ha dado margen para que las exportaciones no figuren. Esto, aunado a factores como los patrones de compra-venta establecidos entre la industria enlatadora y la flota y su estrecha relación financiera, refuerzan esa tendencia.

CUADRO NO. 5

IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE ATÚN FRESCO-CONGELADO (CARNE CLARA) 1986-1990 (Toneladas)

	1986	1987	1988	1989	1990*
Taiwan	39,495	49,743	44,726	46,096	27,563
Francia	27,881	24,007	12,736	25,959	7,949
Ghana	20,125	17,392	21,219	19,194	13,533
Venezuela	22,219	14,855	7,950	23,074	7,517
Japón	14,676	13,293	18,075	16,535	12,516
Otros	82,966	79,923	62,948	87,479	33,387
Total	207,362	199,213	167,654	218,337	102,465

Fuente: Buradale, Anne, *et al.* Op.Cit. Datos proporcionados por el Departamento de Comercio de Estados Unidos.
* Datos enero-agosto 1990.

ATÚN ENLATADO

Entre 1979 y 1983 el volumen de importación se incrementó en un 128%, al pasar de 24,000 toneladas a 55,000¹⁸. Durante la segunda parte de los 80 siguieron incrementándose, concretamente entre 1986 y 1989 aumentaron en un 47% (cuadro no. 6).

¹⁸ Ibid. p. 30

Los principales países abastecedores fueron: Tailandia, que pasó de tener una participación de 9% en 1979 a 73% en 1988, convirtiéndose en el principal país proveedor; Filipinas y Taiwan fueron países que incrementaron su participación; la importancia de Japón como proveedor decayó, ya que de ser el principal país abastecedor a principios de los 80 se colocó hasta el sexto sitio durante la segunda parte de la década.

CUADRO NO.6
IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE ATÚN
ENLATADO 1986-1990

	1986	1987	1988	1989	1990
Tailandia	69,082	66,647	81,168	112,620	-
Taiwan	12,964	11,759	10,892	12,644	-
Filipinas	12,693	9,461	8,394	15,426	-
Japón	4,789	2,127	1,529	1,116	-
Otros	7,945	6,028	8,925	16,142	-
Total	107,473	96,022	110,908	157,948	129,100

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos

Las exportaciones de atún enlatado son realmente bajas, en 1989 se exportaron solo 2,793 toneladas. Existen diversas razones que hacen difícil la colocación del producto estadounidense dentro del mercado internacional del atún, la principal es, sin duda, los bajos costos que manejan los países del sudeste asiático, lo que disminuye la competitividad del producto estadounidense.

1.2.5 PROBLEMÁTICA DE LA INDUSTRIA ATUNERA ESTADOUNIDENSE

Durante la década de lo 70 se dieron ciertos elementos que permitieron el crecimiento y expansión de la industria atunera de EEUU:

- a) El financiamiento de la flota por parte de la industria procesadora permitió su expansión y la creación de embarcaciones con alta tecnología y una mayor capacidad de acarreo. Al mismo tiempo, la industria enlatadora se abastecía con las capturas realizadas por la flota de forma permanente y segura.
- b) Los contratos de compra-venta garantizados entre la flota y la industria, aseguraba económicamente la actividad de ambos sectores.
- c) La relativa cercanía entre la zona de pesca (Pacífico oriental) y las plantas enlatadoras (California), le permitía a la flota un ahorro en los costos de operación.
- e) El monopolio de la American Tuna Sales Association (ATSA) en la negociación de los precios, aun entre embarcaciones no pertenecientes a la asociación.

Esto, acompañado de una creciente demanda de atún en el mercado interno, favoreció el crecimiento de la industria. Estas condiciones cambiaron iniciado el siguiente decenio, en principio, la zona de pesca cambió debido a la adopción de las ZEE por parte de los países latinoamericanos y por la aparición de la corriente "El Niño", lo que provocó el traslado de la flota hacia el Pacífico occidental, aumentando los gastos de transbordación y de combustible para la flota¹⁹.

¹⁹ La lejanía entre la zona de pesca y las plantas procesadoras hacía que el operador del barco, con la finalidad de ahorrar combustible, no regresara a descargar hasta que la bodega estuviera completamente llena. Esta estancia incrementó los gastos: en 1979 se destinaban 53,000 dólares para gastos y para 1983 esta cifra se incrementó a 7.4 millones de dólares. Stern, Paula, et al., *Op.Cit.* p.19

En los 80 la producción de atún en el mundo creció, las flotas de España y Francia incrementaron sus capturas en el océano Índico, los países de América Latina y Asia aumentaron su esfuerzo de pesca, la región occidental del Pacífico aportó una rica cantidad del recurso por lo que la flota de EEUU aumentó su producción. Al elevarse la oferta del atún su precio bajó.

Si bien para la flota estadounidense la compra del recurso estaba garantizado por las procesadoras, la baja del precio del atún no dejó de afectarle. Es importante señalar que estos factores beneficiaron a la industria enlatadora de los países del sudeste asiático, brindándole ciertas ventajas comparativas: el recurso abundaba en una región cerca de sus países, logrando adquirir el atún a un bajo precio, esto, acompañado de la mano de obra barata que labora en esos países, fueron factores que colocaron a naciones como Tailandia, Filipinas, Malasia e Indonesia, como importantes proveedores de atún enlatado del mundo²⁰.

La flota estadounidense encaraba ya serios problemas, la abundante oferta del recurso limitaba los esfuerzos de la ATSA para manejar los precios de manera favorable y, si bien en un principio las enlatadoras asumieron los costos, al comprar el atún a la flota a precios más altos que los del mercado internacional, esta situación fue insostenible a largo plazo. La flota no podía bajar sus precios al nivel del mercado internacional, si lo hacía no alcanzaba a cubrir sus gastos de operación. El resultado fue que muchas embarcaciones cayeron en bancarota o paralizaron su actividad.

La situación de la industria enlatadora era también difícil. Sus intereses económicos dentro de la flota se vieron afectados y los esfuerzos que realizó para aminorar la crisis de la flota se revirtieron, ya que cuando aceptaron la materia prima de la flota a precios más altos que los del mercado internacional, esos altos costos no los pudieron canalizar al consumidor final como antes lo

²⁰ En 1990 en Puerto Rico las enlatadoras pagaban a 5.40 dólares la hora y en Samoa Americana a 4.05, mientras que en Filipinas y Tailandia se pagaba alrededor de 2.70 dólares y en Indonesia era de 1.50 dólares por hora. Brunsdale, Anne, et al., Op.Cit. p.15

hacían ya que la importación de atún enlatado a menor precio proveniente de Asia, presionaba los precios a la baja.

A esto habría que sumarle la baja en la demanda del atún en el mercado interno, por lo que se incrementaron los inventarios y las enlatadoras, tuvieron que disminuir su producción, sus precios bajaron y disminuyeron las compras de materia prima a la flota. Por último, la recesión económica por la que pasaba el país repercutió especialmente en lo referente al financiamiento de las embarcaciones que las procesadoras habían adquirido, ya que se incrementaron las tasas de interés.

La importación creciente de atún enlatado afectó a la industria. Las enlatadoras estadounidenses operaban de por sí con una estructura de precios-costos altos, existía una cadena de transferencia de costos entre la flota, las enlatadoras y el consumidor final, bajo estas circunstancias fue y ha sido difícil reducir sus costos hasta un nivel competitivo frente a las compañías del sudeste asiático. Entre 1980 y 1990 la participación de las importaciones en el mercado estadounidense crecieron del 10% al 30%, respectivamente.

La situación económica de la industria enlatadora provocó su reestructuración, por ejemplo, en lo concerniente a la reubicación de las plantas procesadoras con el objetivo de reducir sus costos de producción. En lo que respecta a la flota, muchas embarcaciones cerqueras fueron vendidas a otros países, también sus propietarios iniciaron coinversiones con empresas de otros países (México, Venezuela, Costa Rica) lo que les garantizaba menores costos de operación ya que pescarían en las ZEE de estos países y el combustible lo obtendrían a menor precio. Las políticas restrictivas del gobierno estadounidense, como la "Dolphin Safe" provocaron la venta de más embarcaciones, de 150 cerqueros que operaban a principios de los 80 en 1990, sólo quedaban 63. Este cambio no se tradujo en una reducción en la producción de atún, mas bien las embarcaciones que quedaron operaron con mejores niveles de productividad.

La década de los 90 se vislumbra como una etapa de fuerte competencia internacional para la industria atunera estadounidense, especialmente para la industria enlatadora, la venta de las compañías más importantes del país a

empresas asiáticas son indicadores que caracterizarán el mercado del atún enlatado en los próximos años.

**1.3 LA INDUSTRIA ATUNERA DE
MÉXICO**

- 1.3.1 La flota atunera**
- 1.3.2 La producción atunera**
- 1.3.3 La industria enlatadora**
- 1.3.4 Comercio Exterior**
- 1.3.5 Problemática de la industria atunera
mexicana**

1.3 LA INDUSTRIA ATUNERA DE MÉXICO

1.3.1 LA FLOTA ATUNERA

En la década de los 70 se le da un significativo impulso a la pesquería del atún en nuestro país. Hasta los 60 existía una raquítica flota atunera de 5 embarcaciones, que en conjunto apenas alcanzaban las 580 toneladas de capacidad de acarreo²¹. Dos fueron los factores que influyeron para que el gobierno impulsara una política de fortalecimiento de la flota:

La Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), jugó un papel muy importante. Esta organización fue creada en 1949 por EEUU y Costa Rica con la finalidad de estudiar el recurso atunero del océano Pacífico, para así determinar las consecuencias que podrían tener la pesca y los factores naturales sobre su abundancia y en base a esto recomendar medidas apropiadas de conservación de la especie y al mismo tiempo, lograr niveles de capturas máximas de manera constante. México se adhirió en 1964.

La CIAT establecía cuotas de captura para las embarcaciones que operaban en la zona en base a su capacidad de acarreo, lo que constantemente llevaba a serias discusiones entre las delegaciones de los países miembros, pues la capacidad de los buques de EEUU era muy superior comparada con la latinoamericana, lo que le permitía lograr capturas abundantes. Esto afectaba a las flotas pequeñas pues la organización imponía una cuota general y tan sólo EEUU capturaba el 80% del total.

Se puede pensar que las flotas pequeñas capturaban de acuerdo a sus posibilidades y que no había razón para discrepancias. Sin embargo, si un país como México planeaba incrementar su flota necesariamente se tendría que ampliar la cuota general de pesca en el área, pero en numerosas ocasiones la CIAT se negaba a aumentarla, basándose en argumentos conservacionistas como la escasez y peligro de la especie.

²¹Caudillo, Cisneros, O., La industria atunera mexicana, Universidad Autónoma de Veracruz, Tesis de Licenciatura, México, 1992, p.63

Así, por un lado, la CIAT operaba bajo criterios de capacidad de acarreo de la flota y, por el otro, se negaba a incrementar la cuota general de pesca en el área. Esto frenaba toda posibilidad del gobierno mexicano de aumentar el número de embarcaciones de la flota, pues el sistema financiero para adquirirlas no podía soportar la incertidumbre de que al siguiente año la CIAT impidiera el incremento de la cuota general de captura. De este modo el gobierno optó por impulsar el desarrollo de la pesquería del atún en el mismo periodo en que renunciaba a la CIAT (1978) y en el que adoptaba la soberanía sobre la ZEE (1976).

La necesidad de tener una flota con amplia capacidad de acarreo para aumentar la cuota de captura dentro de la CIAT, fue un elemento importante que presionó al gobierno mexicano para fomentar dicha pesquería en el país. Además claro está, por la riqueza del recurso atunero que el país poseía en sus aguas.

La adopción de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) fue otro factor decisivo. México fue uno de los primeros países en adoptarla, durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, en el año de 1976. La ZEE de México es una de las más ricas en la especie de atún; con el reconocimiento de esta figura jurídica el país ejerce soberanía sobre 200 millas náuticas y tiene derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación y conservación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, de los fondos marinos, incluidos el subsuelo, y de las aguas suprayacentes.

Ejercer la soberanía sobre la ZEE implicaba que nuestro país debía fomentar el desarrollo de una flota que respondiera a los requerimientos de plena explotación de sus recursos naturales.

Otro punto importante, aunado a los dos anteriores, fue la creciente demanda y el incremento sostenido del precio del atún en el mercado estadounidense, hecho que motivó la inversión en esta pesquería.

Desde septiembre de 1969 el gobierno mexicano ordenó la construcción de cinco barcos atuneros a los astilleros de España, que serían operadas por el sector estatal. En ese año, una cooperativa y una empresa atunera privada

firmaron un contrato con el Banco de Fomento Cooperativo (BANFOCO antecesor de BANPESCA) para construir, también en España, dos embarcaciones. En 1971, con la incorporación de los cinco barcos estatales la capacidad de acarreo aumentó de 10,680 toneladas que sumaba la flota en 1970, a 22,000. Estas nuevas embarcaciones dieron un salto cualitativo a la flota: mayor capacidad de acarreo, autonomía de 8,000 a 10,000 millas sin necesidad de abastecerse de combustible y la ventaja de poder permanecer a bordo hasta por tres meses²².

Hubo un problema en la construcción de estas embarcaciones ya que resultaron inapropiadas para su navegación en el Pacífico oriental, por lo que las capturas estimadas para esas fechas disminuyeron. Al mismo tiempo tuvieron que hacerles varias modificaciones en su construcción, siendo reparadas en San Diego (California), lo que incrementó los gastos y retrasó su operación.

En el sexenio 1970-1976 se creó el Programa Integrado de Desarrollo Pesquero México-Banco Interamericano de Desarrollo, del cual destinaron recursos para la adquisición de nuevas embarcaciones. En esos años se dio un intercambio entre México y Polonia a través del cual nuestro país colocaría en aquel los excedentes de café mexicano y a cambio, se adquirirían barcos atuneros de los astilleros polacos. Se ordenó así la construcción de 6 barcos que serían operados por las sociedades cooperativas, éstas recibirían créditos del BANFOCO para su financiamiento.

En 1979 se creó el Banco Nacional Pesquero y Portuario (BANPESCA) con la finalidad de apoyar el desarrollo de los sectores pesquero, portuario y naval de México. A través de éste se construyeron 31 barcos, otras 23 más se hicieron con su aval ante distintas organizaciones de crédito del exterior, estos cerqueros serían operados por el sector público y privado, además de que se mandaron construir a los mejores astilleros del mundo.

Es importante señalar que el gobierno inició las inversiones en la pesquería del atún. El sector privado entró de lleno a esta actividad una vez que vio

²² Moya, Rodrigo, "Se duplicará la producción atunera", en Técnica pesquera, año VI, no. 42, México, 1971, p.17

asegurado el negocio: el gobierno ejercería soberanía sobre su ZEE, tuvo condiciones accesibles para recibir créditos, los precios del atún se incrementaban al igual que la demanda y los precios del combustible estaban subsidiados. El sector social no estaba económicamente disponible para una empresa de tal magnitud, su inversión en la pesquería inicio una vez que tuvo acceso a créditos.

El ingreso de embarcaciones a la flota continuó de manera constante hasta 1988 (cuadro no.7). Para 1984 el 6% de la flota estaba compuesta por barcos de tipo cerquero, con una capacidad de acarreo entre 250-500 t, el 39% de 750-1000 t y el 55% por cerqueros de más de 1,000 t. Para ese año en la flota había un total de 12 barcos de tipo varero, con una capacidad entre las 50 y 100 t. Entre 1984 y 1988 aumentó considerablemente el número de cerqueros con capacidad de más de 1,000 t, pasando de 29 a 40²³.

El número de barcos aumentó rápidamente de 1980 a 1981 debido a que muchos cerqueros cambiaron de bandera estadounidense a mexicana a través de compañías de capital mixto con la finalidad de operar en la ZEE del país, entre los inversionistas extranjeros destacaron las trasnacionales Star Kist y Van Camp Sea Food Co.²⁴.

Más del 80% de la flota está formada por barcos de tipo cerquero, con una capacidad de acarreo que la sitúa como una de las flotas más importantes del mundo. En 1991 estos buques con una capacidad de más de 750 t, participaron con el 96% de la capacidad de acarreo total de la flota atunera mexicana. Para ese año se registró una capacidad de acarreo total de 39,035 t, de esta cantidad el sector estatal participó con el 3%, el social con el 4% y el privado con el 93%.

²³Josuweit, Helga, op.cit. p.110

²⁴Caudillo Cisneros, op.cit. p.65

La flota opera básicamente en el océano Pacífico Oriental Tropical²⁵, zona rica especialmente en atún aleta amarilla, ésta junto con el barrilete son las principales especies capturadas por la flota. La mayoría de las embarcaciones que forman la flota atunera operan en el Pacífico Oriental desde puertos mexicanos. Históricamente, el puerto de Ensenada ha sido el de mayor importancia, entre 1991 y 1993 fue el puerto de descarga más importante, con una participación promedio de 36.48% del total de descargas hechas por la flota; el puerto de Mazatlán ocupó el segundo lugar con el 20.69% y el tercer lugar lo ocuparon los puertos extranjeros (Panamá, Colombia, Costa Rica, Ecuador) con el 16.90%. Otros puertos mexicanos importantes son San Carlos, Isla de Cedros (BCN), La Paz (BCS), Manzanillo (Colima) y Salina Cruz (Oaxaca)²⁶.

CUADRO NO.7

EVOLUCIÓN DE LA FLOTA ATUNERA MEXICANA 1980-1990

AÑO	BARCOS EN OPERACION	CAPACIDAD DE ACARREO (Toneladas)
1980	39	23,200
1981	56	41,355
1982	51	33,300
1983	47	32,255
1984	55	42,000
1985	58	43,745
1986	54	39,810
1987	61	46,830
1988	65	48,410
1989	65	47,415
1990	60	45,085

Fuente: Datos proporcionados por la Cámara Nacional de la Industria Pesquera

²⁵Se ha definido como Océano Pacífico Oriental Tropical a la zona del Pacífico situada al este de los 140° W y entre los 30° N t 40° S. Compeán Jiménez, G., "La zona de pesca en el Pacífico Oriental Tropical", en Panorama atunero, año 1, no. 3, México, 1986, p.33

²⁶De Alba Pérez, C. "Análisis de la actividad de la industria procesadora de atún enlatado localizada en el litoral del Pacífico mexicano, durante los años 1991 y 1992", CANAINPES, México, 1993, p.13

1.3.2 LA PRODUCCIÓN ATUNERA

En el periodo analizado nuestro país ha permanecido dentro de los 10 principales países que registran los niveles más altos de capturas de atún (cuadro no. 3). De 1978 a 1984 la producción creció más del triple, pero hubo un intervalo entre 1982 y 1983 en donde las capturas descendieron considerablemente debido a la convergencia de varios factores: la crisis económica, en particular los efectos de la devaluación del peso, la inestabilidad de los precios y, en consecuencia, la falta de apoyo financiero; la presencia de la corriente "El Niño" que motivó el cambio de curso del atún y el embargo atunero impuesto a México por EEUU. Durante la segunda parte de los 80 la producción atunera mexicana se incrementó de manera constante.

El atún forma parte de las especies más importantes de la producción pesquera mexicana, esta especie pasó de ocupar el cuarto sitio en las capturas pesqueras del país en 1981 al segundo lugar en 1989 (después de la sardina).

La participación sectorial en la producción atunera ha ido cambiando. En 1980 el sector público participó con el 17.2% del total de las capturas, el social con 37.1% y el privado con 45.7%, en el año de 1986 la participación fue de 4.5%, 4.5% y 91%, respectivamente²⁷.

²⁷ Datos proporcionados por la CANAJNPES.

1.3.3 LA INDUSTRIA ENLATADORA

MERCADO INTERNO

Hasta 1980 el consumo de atún en nuestro país tanto fresco como enlatado era insignificante, fue a partir de la promoción publicitaria que hizo el gobierno en ese año como el consumo se incrementó. Esta campaña se llevó acabo a partir del embargo atunero impuesto a México, ya que la producción de atún enlatado colocado hasta en ese entonces en el mercado estadounidense debía de colocarse en el mercado nacional.

Tradicionalmente la producción de atún enlatado se dirigía a EEUU pues el consumo nacional en 1980 era de sólo 82 millones de latas; con la publicidad realizada el consumo logró incrementarse y para 1992 era ya de 400 millones de latas²⁸. El consumo se aumentó también debido a los bajos precios que se han manejado. El consumo nacional de atún se da casi de manera exclusiva en la forma de enlatado, siendo escasa su venta al público en forma de fresco-congelado.

COMPAÑÍAS ENLATADORAS

En 1983, el número de plantas industriales ascendió a 22: 11 pertenecientes al sector público, 10 al privado y 1 al social, de éstas 19 se localizaban en el litoral del Pacífico y 3 en Veracruz. El sector público ha operado a través de 2 consorcios pesqueros: Industrias Pesqueras Paraestatales y Productos Pesqueros Mexicanos, cada una con varias empresas filiales²⁹.

En 1988 eran 19 las plantas procesadoras, la mayoría localizadas en el estado de Baja California, de acuerdo a la capacidad instalada ésta se concentra en tres entidades: B.C.N., B.C.S. y Sinaloa.

²⁸De Alba Pérez, C., *op.cit.* p.1

²⁹Desarrollo Dirigido Somex, S.A de C.V., *op.cit.* p. 417

En 1983 la capacidad industrial distribuida por sectores situaba al estatal con una participación del 57.9%, el privado aportaba el 31.9% y el social tenía sólo el 2%³⁰. Con la desincorporación de las paraestatales ha disminuido la participación del sector público, en 1989 fueron vendidas las empresas Productos Pesqueros de Mazatlán y Productos Pesqueros de la Paz.

PRODUCCIÓN DE ATÚN ENLATADO

En el envasado de atún las compañías empaacan indistintamente diferentes especies: aleta amarilla, barrilete, ojo grande, bonito y ocasionalmente albacora. En el mercado nacional de atún no hay distinción de calidades, el empaque indistinto de especies y presentaciones es descrito en la etiqueta como atún en general, no existe en el país reglamentación alguna para que las enlatadoras especifiquen en la etiqueta qué especie está enlatada y qué presentación y calidad tienen. Generalmente se empaaca en latas cilíndricas de 198 y 184 gr., puede enlatarse en agua o aceite. La producción de atún enlatado muestra un comportamiento inestable con importantes variaciones (cuadro no.8).

En 1982 y 1983 se reportó una menor producción por la crisis económica que sufría México y que reflejó en el encarecimiento de la materia prima por el incremento en los costos de operación, de ahí que se registró un alto inventario de cajas por la disminución del consumo interno. La corriente "El Niño" repercutió en la operación de la flota, por lo que la escasez del recurso impidió el abastecimiento de las plantas procesadoras. Aunado a esto surgió el embargo, a partir del cual el producto que se exportaba a EEUU tendría que ser colocado en el mercado nacional.

En los años 1986 y 1987 los precios para el atún fresco-congelado en el mercado internacional se fueron a la alza, resultando más atractivo para la flota exportar el producto, de ahí la disminución en la producción de atún enlatado en esos años. Los años siguientes registraron un constante aumento en la producción.

³⁰ *Ibid.* p.425

En 1983 la participación sectorial en el total de la producción mostró que las empresas del sector estatal predominaban, participando con el 65.7% de la producción nacional³¹. Como ya mencionamos, la desincorporación de este sector ha disminuido su participación.

La capacidad instalada de la industria se ha ido incrementando, pasó de 487 t de procesamiento de materia prima por turno de 8 horas en 1983, a 569 t en 1988. Sin embargo, esta capacidad no ha sido aprovechada en su totalidad ya que el nivel de operación con el que funciona es bajo, subutilizándose la capacidad total³² (gráfica no.1). En 1983 se logró un índice de aprovechamiento de la capacidad instalada de un 20%, el más bajo durante la década de los 80, a principios del decenio las plantas enlatadoras pertenecientes al sector público fueron las que obtuvieron los niveles más altos en el aprovechamiento.

CUADRO NO. 8

PRODUCCIÓN DE ATÚN ENLATADO EN MÉXICO 1980-1990

AÑO	CAJAS*
1980	1'666,280
1981	3'075,875
1982	1'971,970
1983	1'103,080
1984	3'339,600
1985	2'988,590
1986	2'376,165
1987	1'633,410
1988	3'256,605
1989	3'136,140
1990	5'332,140

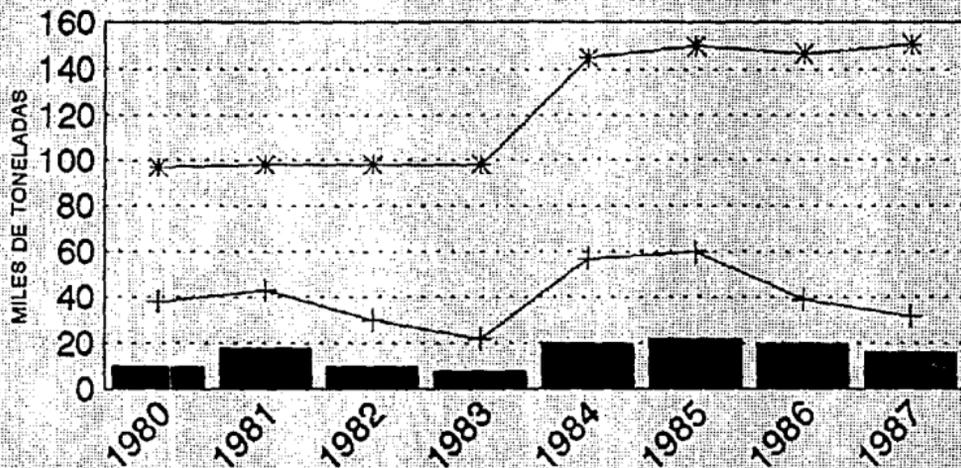
Fuente: Cámara Nacional de la Industria Pesquera

* Una caja contiene 48 latas de 198 gr.

³¹Ibid. p.430

³²Ibid. p. 426. Caudillo Cisneros, O., *op.cit.* p. 112

GRAFICA No.1
INDUSTRIA ENLATADORA DE TUNIDOS
 1980-1987



■ PRODUCTO TERMINADO + MATERIA PRIMA
 * CAPACIDAD INSTALADA

1.3.4 COMERCIO EXTERIOR

El atún capturado por la flota tiene dos destinos: uno es el mercado interno, a través de las enlatadoras que absorben el grueso del atún fresco-congelado; el otro es el mercado externo, históricamente ha sido el mercado estadounidense.

Hasta antes del embargo del 1980 las exportaciones mexicanas se dirigían a las empacadoras de San Diego y San Pedro (California), el bloqueo que sufrieron con el embargo atunero fomentó la búsqueda de nuevos clientes con el fin de diversificar los mercados de exportación, para 1981 varios países europeos compraron el atún a nuestro país, con lo que se logró menguar la crisis de la flota ante la falta de mercados donde colocar su producto.

El impulso del gobierno federal para la diversificación del mercado externo dio buenos resultados, pues se incrementaron las exportaciones hacia Europa. Desde que ese mercado se abrió Italia ha sido el principal país importador (cuadro no.9). Durante la segunda parte de los 80 las exportaciones fueron incrementándose, sufriendo una drástica caída al final del decenio, pues pasaron de 85,837 t a 30,538 t disminución que obedeció a la baja en los precios internacionales del atún, lo que provocó que los dueños de las embarcaciones vieran más promisorio el mercado nacional para colocar su producto.

Otro factor que limitó las exportaciones de México fue la política adoptada por las enlatadoras de EEUU conocida como "Dolphin Safe", política que como ya señalamos, hace que cualquier atún capturado en el océano Pacífico oriental no sea apto para su transformación por parte de las compañías procesadoras y como la flota mexicana opera principalmente en ésta zona del Pacífico, su producto es rechazado no sólo por las empacadoras de EEUU sino por las de otros países del mundo.

Las exportaciones de atún enlatado se han visto limitadas en principio, por los dos embargos comerciales aplicados al país. La falta de competitividad del producto ha sido otro factor que ha incidido para su colocación en el mercado

internacional, la falta de calidad y los altos precios que maneja hacen difícil su venta en el exterior.

Esta falta de competitividad se explica una vez que existe un deficiente control de la materia prima que se procesa, circunstancia que se aprecia desde la captura, la conservación en la bodega del barco, la descarga, el transporte, el almacenamiento, el proceso de descongelación, el cocimiento, la limpieza y el enlatado. La calidad disminuye al no existir el debido control de la materia prima durante todo su proceso de transformación, desde la captura hasta el envasado³³.

La colocación del atún enlatado en el mercado interno ha hecho que el grueso de las exportaciones de atún mexicano se hagan en la forma de fresco-congelado.

Las importaciones de atún fresco-congelado han crecido de manera acelerada especialmente durante la segunda parte de la década, entre 1987 y 1988 aumentaron en un 3,083%³⁴, hecho que responde en mucho a la política de apertura comercial impulsada por el gobierno mexicano. El atún importado se ha logrado colocar en el mercado nacional debido a que ofrece un menor precio con respecto al atún capturado por la flota del país, de ahí que las enlatadoras prefieran adquirir el importado para reducir sus costos de producción.

Las importaciones de atún enlatado también han ido creciendo, pues los precios están por abajo de los precios nacionales permitiendo su fácil colocación.

³³Desarrollo Dirigido Somex, S.A de C.V., *op.cit.* p.448

³⁴Dirección General de Planeación, Informática y Estadística, Anuario Estadístico de Pesca, SEPESCA, México, 1989, p.289

CUADRO NO. 9
EXPORTACIONES DE ATÚN FRESCO-CONGELADO
POR PAÍSES COMPRADORES (Toneladas)
1981-1991

PAIS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ITALIA	8,235	3,599	4,221	4,020	25,367	54,158	61,752	32,621	41,695	17,689	17,555
CANADA	2,272	581			4,669		360				
COSTA RICA	649	608	2,175	1,157	1,802	1,328	750	1,091	470		817
PUERTO RICO v/o EEUU	2,970					2,537	7,338	7,441	7,565	698	
ESPAÑA	1,935		393	1,456		4,976	3,329	629	840	3,385	4,776
FRANCIA	405					500	923		1,331		
ITALIA/ESPAÑA	1,043	1,400		4,314							
ITALIA/FRANCIA		1,331									
JAPÓN	20	20				2,970	4,665	22,435	19,582	5,264	2,371
ESPAÑA/FRANCIA				2,843							
FILIPINAS				858							
VENEZUELA	907										
ITALIA/TAILANDIA					2,427						
TAILANDIA						6,250	854	6,123	3,460		
AUSTRALIA						46		110	42		
AFRICA OCCIDENTAL						854					
YUGOSLAVIA							120	787			
PANAMA								4,760	7,334		
COLOMBIA											6,524
NO DETERMINADO	907			822							4,000
TOTALES	19,343	7,539	6,789	15,470	34,265	73,265	79,451	68,977	85,837	30,538	36,043

Fuente: CANAINPES

1.3.5 PROBLEMÁTICA DE LA INDUSTRIA ATUNERA MEXICANA

La flota se formó en una etapa significativa para el país: la adopción de la ZEE. El reto de explotar los abundantes recursos existentes en la zona, aunado a las características del mercado mundial, en donde la demanda y los precios de atún aumentaban (en EEUU particularmente), propició que el gobierno impulsara la pesquería de la especie en base a la formación de una flota atunera competente.

Aquí surge un cuestionamiento expuesto por un reconocido técnico estadounidense, Peter Wasdworth, sobre por qué el gobierno de México impulsó el desarrollo de una flota cerquera, por qué no la diversificó o creó una flota de tipo varero o de palangre. Este técnico argumenta que la flota cerquera desarrollada en EEUU obedece a las condiciones socioeconómicas y geográficas de ese país. Una flota cerquera altamente tecnificada como la estadounidense se creó, puesto que el recurso atunero, por ser altamente migratorio se encontraba lejos de sus litorales, originando que las embarcaciones se ausentaran por largos periodos para capturar el atún; de ahí que las embarcaciones cerqueras estén diseñadas para autoabastecerse por periodos largos. La abundante oferta de capitales y la escasez de la mano de obra fueron factores que permitieron, tanto el financiamiento de la mayoría de las embarcaciones por parte de la industria enlatadora estadounidense, como la alta tecnología empleada en las mismas³⁵.

México, por otro lado, gozaba de la existencia del recurso atunero relativamente cerca de sus litorales; tenía abundante mano de obra, que hubiera podido utilizarse en la actividad pesquera; y si bien en los 70 había disponibilidad de capitales con los cuales financiar la compra de barcos, las crisis de principios de los 80 hizo que éste escaseara y se encareciera. Wasdworth proponía la diversificación de la flota mexicana, con la adquisición de embarcaciones de tipo varero. Estas ofrecen diferentes ventajas: su costo inicial es de 10-12 veces menor que las cerqueras; debido a que aplican una tecnología simplificada, requerirían el aumento de obra para su operación,

³⁵ Wasdworth, Peter, "Una alternativa para la pesca de atún", en *Técnica pesquera*, no. 106, México, 1976, p.6

generando más empleos; operarían con menores costos y debido a su técnica, no involucran la muerte de delfines.

Estas observaciones adquieren mayor valor si nos remitimos a la crisis económica de los 80. En principio esta crisis afectó los planes gubernamentales para la conformación de la flota, que originalmente se planeaba, estaría formada por un total de 150 embarcaciones cerqueras. Las posibilidades de seguir financiando la compra de barcos fueron nulas, los sectores privado y social resintieron el incremento de las tasas de interés para seguir financiando los barcos que habían adquirido.

Con la crisis la operación de la flota se afectó: las embarcaciones, al utilizar refacciones y equipo importados aumentaron sus costos de operación, por las variaciones en la paridad cambiaria; el alza en el combustible limitó su actividad; por la escasez de dinero, se limitó su avituallamiento dejando de aprovechar en su totalidad la capacidad de bodega.

Un aspecto importante a señalar es que, si bien gobierno mexicano apoyó la formación de la flota, no consideró que debía tener un crecimiento acorde al desarrollo de la infraestructura portuaria, de ahí que la falta de acondicionamiento de los puertos del país han obstaculizado el desarrollo de la industria atunera en general. La mayoría de los puertos en el país tienen serias dificultades para facilitar el avituallamiento de los barcos, en varios de ellos el fondo bajo dificulta el acceso de los barcos a los muelles, muchos otros presentan deficiencia de atraque y servicios de apoyo en tierra, también se carece de instalaciones educativas para elevar el grado de calificación del personal.

Este problema incide negativamente en el funcionamiento de la flota. Lo improvisado de las instalaciones marítimas, la escasez del equipo que se utiliza en las descarga y la falta de instalaciones adecuadas para su recepción y manejo, afectan el precio y la calidad del atún, lo que trae consigo pérdidas económicas³⁶.

³⁶Desarrollo Dirigido Somex, S.A de C.V., *op.cit.* p. 343

Ante esta situación, la decisión gubernamental de formar una flota cerquera ha representado para el país un alto costo económico, sin embargo, hoy podemos afirmar que fue la opción más favorable que el gobierno pudo tomar, pues el tipo de técnica de red de cerco, si bien es el más costoso, también es el más eficiente económica y ecológicamente, como adelante se comprobará.

Por otra parte, la industria enlatadora del país sufre de malestares propios de una empresa que ha gozado de los beneficios de un mercado cautivo: baja calidad y altos costos de producción. La imposición de dos embargos comerciales a nuestro país ha servido para que la industria reestructure su operación, pues la competitividad internacional es muy fuerte, dificultando la colocación del producto en el mercado internacional.

La falta de un control de calidad que regule la producción de las enlatadoras ha propiciado la baja calidad en los productos. Los altos costos de producción tienen que ver con la ausencia de planeación tendiente a lograr la armonía entre la captura, la capacidad de transformación industrial y el mercado. Según las estadísticas, la capacidad instalada de la industria ha crecido mucho más que las capturas lo que ha ocasionado la subutilización de la planta productiva. Dicha subutilización se debe también a la saturación del mercado interno y a la falta de acceso al mercado externo a partir de los embargos atuneros. El desaprovechamiento de las plantas industriales se traduce en altos costos de producción.

La industria enlatadora nacional puede caracterizarse como una industria que opera con bajos niveles de eficiencia y productividad, atribuibles a diferentes factores, entre los internos podemos señalar la falta de capital de trabajo para la adquisición de materia prima y la dificultad para obtener un abastecimiento regular de la misma, tanto en periodicidad como en volumen.

Según diversos datos, entre 1984 y 1985 se recibió materia prima para 7 de los 12 meses de manera discontinua, algunas plantas recibieron producto durante 10 meses, pero el volumen recibido apenas alcanzaba para uno o dos días de trabajo³⁷, reduciéndose la escala de producción e incrementándose los costos.

³⁷Caudillo Cisneros, O., op.cit. p.201

Aunado a esto la materia prima recibida en ese año estuvo constituida principalmente por barrilete, especie con menor rendimiento durante el proceso de enlatado, por ser de menor talla, la especie con mayor rendimiento es el aleta amarilla, sin embargo, la flota exporta más esa especie por ser la de mayor demanda en el mercado internacional.

El problema de abastecimiento refleja la falta de coordinación entre la industria y la flota, hasta la segunda parte de los 80, con la privatización de las embarcaciones y enlatadoras del sector estatal, se inició un proceso de integración vertical entre ambos sectores, a través del cual ambos pueden alcanzar una interacción que les permita optimizar sus actividades.

Otros factores que han repercutido en el desempeño de la industria son las fallas en las instalaciones, maquinaria y equipos industriales; las dificultades y tiempo para obtener refacciones adecuadas; la falta de divisas (1982); la localización de algunas empacadoras como Isla de Cedros (BCN), Bahía de Tortugas y Matancitas (BCS), Escuinapa y La Reforma (SIN), que son lugares que no reúnen las condiciones suficientes en su infraestructura para facilitar la descarga de las embarcaciones y garantizar el manejo eficiente del producto, lo que ocasiona que una buena parte de la materia prima tenga que utilizarse para la elaboración de harina de pescado, pues no reúnen los requisitos mínimos de enlatado, además de que algunos servicios como el agua potable y la electricidad son muy limitados³⁸.

Una variable más que restringió la operación de la industria y elevó los costos de producción fue el problema de abastecimiento del envase, lo que repercutió en la elevación de los costos de empaque del atún. La industria enlatadora mexicana no cuenta, como en otros países, con la elaboración de latas integradas al proceso de enlatado supeditándose al abastecimiento de dos empresas que monopolizaban en México la elaboración del envase: Fábricas Monterrey, S.A de C.V. y Envases Ensenada, S.A. de C.V. empresas que importaban la lámina y los barnices para la fabricación del mismo³⁹.

³⁸Desarrollo Dirigido Somex S.A. de C.V., op.cit. p. 442

³⁹Caudillo Cisneros, O., op.cit. p.203

En 1982, debido a la falta de divisas, éstas fábricas se vieron en dificultades para importar la materia prima, lo que provocó la escasez del producto. La situación cambió en 1989, fecha a partir de la cual la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial permitió a los industriales del atún importar el recipiente, situación que se tradujo en un ajuste de costos, obligando a las fábricas a ser más competitivas para no disminuir su mercado⁴⁰. Esta diversificación en la oferta benefició la estructura de costos de empaque de las enlatadoras del país.

Las empresas estatales se han limitado en la comercialización de su producto por carecer de canales efectivos para su distribución, dedicándose a maquilar atún enlatado para ser vendido por otras empresas que por lo general compiten con más fuerza en el mercado. Si bien en las estadísticas de producción del enlatado el sector estatal contribuyó con la mayor proporción, al analizar las ventas por marcas la participación del sector privado es mucho más relevante.

⁴⁰ *Ibid.* p.205

**Capítulo II EL EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS
UNIDOS A MÉXICO DE 1980**

2.1 ANTECEDENTES

**2.1.1 Legislaciones pesqueras de México y Estados
Unidos**

**2.1.2 La Comisión Interamericana del Atún Tropical
(CIAT)**

**2.2 EL EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS
UNIDOS A MÉXICO DE 1980**

2.1 ANTECEDENTES

El embargo atunero de EEUU a México de 1980 tuvo sus antecedentes en la adopción de la Zona Económica Exclusiva por el gobierno mexicano y la participación y posterior renuncia de nuestro país a la Comisión Interamericana del Atún Tropical. Los dos hechos tuvieron connotaciones político-económicas que afectaron los intereses de EEUU. La consecuencia política de México en ambos casos provocó el enfrentamiento con nuestro vecino del norte. Como a continuación veremos, ambos acontecimientos pusieron el escenario para el establecimiento de la política comercial contraria a nuestro país por parte del gobierno estadounidense.

2.1.1 LEGISLACIONES PESQUERAS DE MÉXICO Y EEUU

LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA DE MÉXICO

El derecho internacional adoptó la figura jurídica de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, iniciada desde el 3 de diciembre de 1973 y concluida el 10 de diciembre de 1982. Con la Convención de Montego Bay surgida de dicha Conferencia, se dio un gran avance en lo referente a la legislación de asuntos que por decenios habían causado controversia entre los países.

De los avances logrados en la Tercera CONFEMAR, los más significativos que podemos citar son:

i) La delimitación del Mar Territorial, que se fijó con una extensión de 12 millas náuticas en donde el Estado ribereño goza de plena soberanía sobre cualquier recurso que ahí se encuentre, el mar territorial forma parte del territorio nacional de cada país. Su delimitación causó conflictos entre los países que proponían una anchura menor a las 12 millas y los que defendían dicha extensión o incluso una mayor. Fue un tema que se venía arrastrando desde la Primera CONFEMAR de 1958, la Segunda CONFEMAR de 1960 y que finalmente se solucionó hasta los 80.

ii) La innovación de la Zona Internacional que comprende los fondos marinos, oceánicos y al subsuelo que se encuentra fuera de los límites de cualquier jurisdicción nacional, área declarada por la ONU como patrimonio de la humanidad.

iii) La creación de normas para la protección del medio marino especialmente contra la contaminación y para la preservación de las especies en peligro de extinción.

Otro avance importante fue la creación de la ZEE que la Convención enumera en su artículo 56, señalada como un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, en donde el Estado ribereño goza de una serie de derechos:

A. Derechos de soberanía, para los fines de explotación y exploración, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas, lecho y subsuelo del mar.

B. Jurisdicción respecto a el establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica y marina y sobre la protección y preservación del medio marino⁴¹.

La ZEE tiene una extensión de 200 millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de donde se mide el mar territorial, los otros Estados también tienen una serie de derechos en las ZEE ajenas como la libertad de navegación, de sobrevuelo, y el tendido de cables y tuberías submarinas.

El reconocimiento de las ZEE es la culminación de una histórica lucha de los países subdesarrollados por la soberanía de los recursos naturales que poseen dentro de sus aguas. En especial, los países latinoamericanos fueron los pioneros en la proclamación y defensa de la ZEE, el 18 de agosto de 1952 Chile, Ecuador y Perú, suscribieron la Declaración de Santiago en donde se proclama la soberanía y jurisdicción sobre una distancia mínima de 200 millas

⁴¹ONU, "Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar" en Tercera CONFEMAR, N.Y., 1982, p.22

náuticas medidas desde las costas. Otros documentos suscritos sobre el reconocimiento de esta zona son: la Declaración de Montevideo sobre el Derecho del Mar, del 8 de mayo de 1970; la Declaración de los Estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar, firmada el 8 de agosto de 1970 y la Declaración de Santo Domingo sobre problemas del mar del 9 de junio de 1972⁴².

En la Tercera CONFEMAR se perfilaron tres corrientes, la de aquellos países, específicamente las grandes potencias marítimas, que pretendían que la zona de 200 millas fuera considerada parte de alta mar, es decir, que los derechos de la zona se ubicaran teóricamente en la comunidad internacional y no en el Estado ribereño.

La de los países llamados "territorialistas" (Brasil, Ecuador, Panamá y Perú, entre otros), que se manifestaron en favor de una mar territorial de 200 millas, considerando que era la mejor manera de proteger sus intereses frente a los propósitos hegemónicos de las grandes potencias. Como sabemos, en el mar territorial el Estado ribereño ejerce plena soberanía, a diferencia de la ZEE en donde ejerce derechos de soberanía.

La tercera corriente fue la de los llamados "patrimonialistas", entre los que destaca México. Un antecedente en la lucha latinoamericana por el establecimiento de las 200 millas lo encontramos en el concepto de "mar patrimonial" contemplado en la citada Declaración de Santo Domingo de junio de 1972, el cual dispone que es la zona adyacente al mar territorial en la cual el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, que se encuentran en las aguas, en el lecho y en el subsuelo⁴³. Esta postura ganó terreno y se impuso finalmente en la

⁴²Méndez, Buenos Aires, M., "La zona económica exclusiva de México y la zona de conservación de pesca de los E.U.A." en Análisis de algunos problemas fronterizos bilaterales entre México y Estados Unidos, UNAM, México, 1982, p.121

⁴³Vargas, Jorge, La zona económica exclusiva de México, Ed. V siglos, México, 1979, p. 14. Méndez, Buenos Aires, M, op.cit., p.122

Conferencia, los países que apoyaron ésta propuesta argumentaban que ejercer derechos de soberanía sobre las 200 millas, entendida en el concepto de mar patrimonial, cumplía con la finalidad de aprovechar los recursos naturales cercanos a sus litorales.

Uno de los países que se opuso a la adopción de la ZEE fue EEUU, quien mantuvo su firme posición dentro de la III CONFEMAR en el sentido de que la zona contigua no debía extenderse más allá de las 12 millas desde la base sobre la que se mide el mar territorial. Este y muchos otros puntos de diferencia hicieron que no firmara el Convenio.

México fue uno de los primeros países en establecer una ZEE durante la presidencia de Luis Echeverría Alvarez, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976, por el que se adicionó al párrafo octavo del artículo 27 constitucional. En la ZEE México tiene derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación y conservación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, de los fondos marinos incluido el subsuelo y de las aguas suprayacentes; derechos exclusivos y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, jurisdicción con respecto a otras actividades tendientes a la exploración y explotación económica de la zona, a la preservación del medio marino y a la investigación científica.

Se contempla la libertad a los Estados extranjeros de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías marinas, así como de otros usos internacionalmente legítimos del mar, relacionados con la navegación y las comunicaciones. Se establece el acceso a flotas extranjeras a pescar los excedentes de captura permisibles de alguna especie, cuando el país no esté en condiciones de hacerlo en su totalidad, sujetándose a las condiciones que la legislación nacional señale. Cuando la flota nacional disponga de los medios para capturar el total de capturas permisibles terminará la obligación del Estado ribereño de permitir que otros países pesquen dentro de su ZEE.

EEUU participó en las tres conferencias sobre derecho del mar, pero finalmente no firmó la III CONFEMAR ya que la legislación que contenía no correspondía

a los intereses que como potencia marítima tenía. Para 1976 mientras México incorporaba a su constitución la ZEE, EEUU desconocía esta figura jurídica con la promulgación de la Ley Pública Federal 94-256.

LEY DE CONSERVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PESQUERA DE EEUU

En el momento del establecimiento del embargo atunero a México, la ley vigente en materia pesquera para los estadounidenses era la Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976 (Fishery Conservation and Management Act of 1976), Ley Pública 94-265 expedida por el 94º Congreso de la Cámara de Representantes el 13 de abril de 1976.

Con esta Ley se establece lo siguiente:

a) Una zona contigua al mar territorial de EEUU, con el nombre de Zona de Conservación y Administración Pesquera, con un límite exterior que llega a las 200 millas náuticas medidas a partir de las líneas de base desde las cuales se mide el mar territorial. En ésta, EEUU asume la autoridad exclusiva de administración pesquera sobre todas las especies, excepto las altamente migratorias.

b) EEUU asume una autoridad exclusiva de administración pesquera más allá de dicha zona, sobre las especies anádromas y los recursos de la plataforma continental⁴⁴.

Para el establecimiento de esta Zona en EEUU surgió una disputa entre los pescadores que favorecían el establecimiento de las 200 millas y aquellos que estaban en contra. Los que reclamaban el establecimiento de dicha zona eran los pescadores de los estados costeros del Atlántico: Massachusetts, New Hampshire, Maine, Rhode Island y Connecticut, quienes se venían afectados por las intensas actividades de pesca realizadas frente a sus costas por países

⁴⁴ U.S. Congress, Fishery Conservation and Management Act of 1976, Public Law 94-265, 94th Congress, H.R.200, 13 de abril de 1976

tecnológicamente más desarrollados, como la entonces URSS, Polonia y Japón.

Esta situación los llevó a gestionar ante su gobierno con el objeto de crear medidas reglamentarias sobre la zona, pues poseían embarcaciones antiguas y pequeñas, manejadas por familias que empleaban procedimientos de captura anticuados.

Los que estaban en contra de reglamentar el área eran los pescadores agrupados en la Asociación Atunera Norteamericana ubicada en San Diego, California, quienes poseían la flota atunera más moderna del mundo, ya que apoyaban la idea de un mar territorial lo más estrecho posible, pues mientras más estrecha fuera la faja sobre la cual los países ribereños ejercieran soberanía plena, mayor sería el espacio oceánico (alta mar) en el cual la flota podría operar⁴⁵.

La Ley estadounidense marca diferencias jurídicas importantes con los derechos establecidos por el régimen de la ZEE, en forma breve podrían destacarse así:

I. La ZEE tiene un carácter *sui generis* ya que es diferente del mar territorial y de alta mar, en cambio la Ley estadounidense denomina como Zona de Administración a la zona contigua al mar territorial, lo cual significa que entiende que dicha zona forma parte del alta mar.

II. Se reconoce que en la ZEE el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía para los fines de explotación y exploración, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y subsuelo del mar y las aguas suprayacentes. La Ley Pública 94-265 sólo se refiere a que el Estado ejerce una autoridad exclusiva de administración, más no se refiere al concepto de soberanía, además de que solo se refiere a los recursos vivos.

⁴⁵ Vargas, Jorge, México y la zona de pesca de los Estados Unidos de América, UNAM, México, 1979, p.17

III. Otra de las diferencias se refiere a las especies altamente migratorias (como el atún), que quedan exentas en la Ley de EEUU. En la definición de la ZEE el Estado ejerce derechos soberanos sobre todos los recursos vivos, de ahí que implícitamente se incluyen las especies altamente migratorias.

EEUU tiene una concepción diferente en lo que se refiere a la legislación sobre estas especies. Debido a su alta migratoriedad, el gobierno estadounidense considera necesario que estén sujetas a una administración surgida de acuerdos internacionales, ya que no existe justificación para que una sola nación ribereña ejerza jurisdicción sobre dichas especies, pues atraviesan en sus largos recorridos las ZEE de numerosos países, de ahí la necesidad de un acuerdo multilateral.

En un Informe conjunto que rindieron las Cámaras de Representantes y de Senadores del Congreso estadounidense sobre la Ley Pública 94-265, se expresa que:

"Puesto que no existe justificación para que una nación ribereña ejerza jurisdicción sobre tales especies, esta sección declara sujetas de una administración según acuerdos internacionales pesqueros, establecidos para tal fin. Las dos cámaras consideran que los actuales acuerdos internacionales de pesca que regulan al atún no están funcionando tan adecuadamente como deberían de hacerlo, por lo que deben ser complementados por acuerdos internacionales más fuertes sobre la pesquería del atún"⁴⁶.

IV. El texto de la CONFEMAR expresa en su artículo 66 que la pesca de especies anádromas se llevará a cabo únicamente dentro de la ZEE, excepto en casos muy especiales. La Ley estadounidense dispone que el gobierno ejerza autoridad exclusiva de administración pesquera sobre estas especies más allá de dicha zona⁴⁷.

⁴⁶Citado por Vargas, Jorge, México y la zona de pesca..., op.cit. p.29

⁴⁷Las especies anádromas son aquellas que pasan la mayor parte de su ciclo vital en el mar y sólo regresan a ciertos ríos (agua dulce) para reproducirse como es el caso del salmón y la trucha.

V. El artículo 73 del texto de la CONFEMAR dispone que sean liberados inmediatamente los buques apresados y sus tripulantes y en especial, que las penas establecidas por el Estado ribereño por violaciones a las disposiciones de pesca en la ZEE no podrán incluir la pena de prisión, ni ninguna otra forma de pena corporal. La Ley de EEUU entre las sanciones que aplica incluye la pena de prisión por no más de 6 meses⁴⁸.

Es importante señalar que EEUU reconocía derechos soberanos de los países ribereños pero sólo dentro del mar territorial, basándose en el antiguo derecho del mar superado por la III CONFEMAR. La diferente concepción jurídica que tuvieron EEUU y México con respecto a la ZEE, específicamente con respecto a las especies altamente migratorias, llevó al primero a decretar un embargo atunero en contra de nuestro país. El reto de México en ese período fue el de ejercer su soberanía frente a EEUU, país que desconocía los derechos de los países ribereños que adoptaron la legislación surgida de la III CONFEMAR.

⁴⁸ Vargas, Jorge, México y la zona de pesca..., pp.29-30

2.1.2 LA COMISIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL (CIAT)

La necesidad de sujetar el recurso atunero a un régimen internacional surgió a partir del incremento de la pesquería de esta especie en la región del Pacífico Oriental. Después de la Segunda Guerra Mundial se intensificó el esfuerzo de pesca de EEUU e incursionaron en la región las incipientes flotas atuneras de los países latinoamericanos, lo que preocupó a los países de la región por regular la captura de la especie.

Dada la situación, el 31 de mayo de 1949 se suscribió en Washington una Convención entre EEUU y Costa Rica para establecer una Comisión Interamericana del Atún Tropical, las obligaciones originales de la CIAT fueron:

"1. Estudiar la biología de los atunes y especies afines en el Océano Pacífico Oriental para determinar las consecuencias que pueden tener la pesca y los factores naturales sobre su abundancia y,

2. Recomendar las medidas apropiadas de conservación para que los stocks de peces puedan mantenerse a niveles que permitan sostener capturas máximas constantes"⁴⁹.

La CIAT empezó a operar en 1951 y posteriormente varios países se fueron adhiriendo: Panamá (1953), Ecuador (1961), México (1964), Canadá (1968), Japón (1970), Francia y Nicaragua (1973). En 1976 aumentaron las obligaciones de la CIAT al incluir los problemas ocasionados por la relación atún-delfín en el Pacífico Oriental, tema que trataremos en el siguiente capítulo. La CIAT se integra por secciones nacionales designadas por los respectivos países, cada una de las cuales tiene derecho a un voto y los acuerdos, resoluciones, recomendaciones o publicaciones de la Comisión deben ser aprobados por unanimidad.

⁴⁹ CIAT, Boletín, vol. 18, no. 6, La Jolla, California, 1976, p.2

En 1962 la CIAT creó el Área Reglamentaria de la Captura de Aleta Amarilla (ARCAA), que delimita la parte del Pacífico Oriental en la que ejerce sus funciones. Esta área viene desde el norte de California (EEUU), hasta Chile y su longitud se extiende en líneas escalonadas que superan las 200 millas. En 1966, debido a la disminución en la abundancia del atún aleta amarilla, se determinó un programa regulador para su captura que consistió en fijar un volumen total máximo que podía pescarse dentro del ARCAA, fijando cuotas de captura a los países miembros y estableciendo varios criterios que iban desde la observación del índice diario de captura, hasta las potencialidades de la flota de cada país.

Desde 1969 se estableció el sistema de asignaciones especiales para las flotas pequeñas, con la finalidad de evitar la desigual competencia entre las flotas pequeñas (como la de la mayoría de los países latinoamericanos) y las flotas de gran capacidad de acarreo (EEUU). La CIAT aprobó que la pesquería del aleta amarilla se desarrollara de enero a diciembre de cada año y se dividiera en dos etapas:

A. Temporada abierta, a la que podían concurrir todas las flotas que pescaban en el área, durante la cual se podrían capturar volúmenes que, aunados a los de las asignaciones especiales, darían la suma total del tonelaje de aleta amarilla que como límite se hubiese establecido.

B. Temporada restringida, en la que las flotas favorecidas con asignaciones especiales pescaban sin la competencia de las flotas grandes⁵⁰.

Sin embargo, a pesar de las medidas para equilibrar la captura de los países miembros EEUU siguió acaparando la mayor parte del volumen total. En 1976 por ejemplo, la capacidad de la flota internacional que se concentró en el ARCAA era de 183,398 toneladas, a EEUU correspondió el 70% de esa capacidad, a México el 8% y a las restantes flotas el 22%. De las 205,542 toneladas de aleta amarilla capturadas, el 70.4% fue pescado por la flota

⁵⁰ Díaz, Rojo, A., "Mexico, el atún y la CIAT", en Técnica pesquera, no. 132, México, 1979, p.22

estadounidense, el 8.6% por Colombia, Costa Rica, Antillas Holandesas, Nicaragua, Senegal, España y Venezuela, y el 6.9% por México⁵¹.

Es importante señalar que en esas fechas el 40% de la captura de aleta amarilla se llevaba a cabo en la ZEE de México. Entre 1966 y 1976 la captura de la flota que operaba en el ARCAA registró un crecimiento de un 20% anual, llevándose la mayor parte EEUU. En ese período la CIAT impuso rígidas cuotas de captura a los demás países con el argumento de la conservación de la especie.

Durante su permanencia en la Comisión, México exigió y propuso alternativas para que se modificara el sistema de asignación de cuotas, de manera que fueran proporcionales al incremento de las flotas de los países y a sus programas de desarrollo. México consideraba que el sistema de asignación de la cuota global de captura frenaba el desarrollo pesquero de los países, debido a que cuando se estableció, las condiciones eran diferentes, pues las flotas habían cambiado en los últimos años lo que hacía necesario que el sistema también se modificara.

Sin embargo, sus llamados y proposiciones no prosperaron debido a la oposición de EEUU país que rechazaba las propuestas mexicanas manejando argumentos de libre competencia, depredación de la especie por aumento de la cuota, derechos históricos sobre la pesca del atún en el Pacífico Oriental, esgrimiendo mayor antigüedad en la explotación de la pesquería y manejando abiertamente que el aumento de las cuotas por país afectaría los intereses de los pescadores estadounidenses⁵².

En 1976 México decretó el establecimiento de la ZEE, situación que le permitió dejar claro en la CIAT que desde ese momento el país no tendría por qué pedir permiso para pescar mayor o menor tonelaje en las aguas donde ejerce derechos de soberanía. En la reunión de la CIAT los delegados de México manifestaron que no se negociaría más la captura de los recursos existentes en la ZEE del país, con esto, el gobierno mexicano expuso

⁵¹SEPECSA, "Análisis de la pesquería del atún", México, 1978, p.5

⁵²Ibid. p.9

abiertamente su inconformidad con los mecanismos que se estaban manejando en la Comisión.

México renunció a la CIAT el 7 de noviembre de 1977, mediante una nota diplomática surtiendo efectos legales hasta el 8 de noviembre de 1978.

La necesidad de formular un proyecto tendiente a unificar los criterios de los países miembros y exmiembros de la CIAT para la creación de un nuevo organismo que respondiera a los requerimientos de los países, hizo que México, Costa Rica y EEUU trabajaran para lograr consensos en cuanto a esta idea. En diversas reuniones se plantearon los puntos de vista de México y Costa Rica, por un lado, y de EEUU por el otro. Los temas que se pusieron a discusión y las posiciones que se tomaron, en forma resumida fueron:

I) Cuotas. México y Costa Rica defendían la proporcionalidad de la captura en función de la concentración del recurso en los países ribereños, propuesta basada en el régimen de la ZEE que brinda a los Estados ribereños el derecho de hacer uso de manera soberana de los recursos de sus respectivas zonas. Se propuso que el criterio de medición debería ser el promedio de las capturas de la flota internacional en las aguas de los países ribereños mencionados, en un período de cinco años. EEUU peleó por que el criterio del establecimiento de la cuota se basara en la capacidad de acarreo de la flota de cada país.

II) Importe de los derechos que deben pagarse por los volúmenes capturados por la flota extranjera en aguas nacionales. EEUU solicitó una cuota de 6,000 toneladas para 100 embarcaciones, esta cuota se capturaría en la temporada de cierre en aguas mexicanas por lo que le tocó sólo a México hacer la contrapropuesta. México propuso 6,000 toneladas para 80 embarcaciones y la presentación de una lista de barcos que no excedieran las 400 toneladas cada una.

III) Licencias. Respecto de licencias de acceso a la pesca en toda la ARCAA, México y Costa Rica sostuvieron que la licencia fuera de 180 dólares por tonelada neta de registro, EEUU sugirió una tarifa de 50 a 100 dólares⁴³.

⁴³Desarrollo Dirigido Somex, S.A de C.V. *op.cit.* p.741

Estos son algunos de los puntos discutidos durante dos años en diversas reuniones luego de la salida de México de la organización, pero no se logró ningún acuerdo.

Otro intento por constituir un organismo que sustituyera a la CIAT lo iniciaron EEUU, Costa Rica y Panamá, las negociaciones entre estos países dieron frutos ya que en 1983 firmaron un Convenio para la pesca del atún en el Pacífico oriental denominado "Convenio de San José", a partir del cual se estableció un esquema para el otorgamiento de licencias que garantizaban la explotación del recurso y el acceso a las zonas de pesca de los países ribereños miembros. Las partes contratantes acordaron que no prohibirían la importación de atún y sus derivados provenientes de otra parte contratante, siempre y cuando dicha parte actuara de conformidad y sus acciones fueran congruentes con los lineamientos del Convenio. La tarifa acordada por tonelada corta (920 kg) oscilaba entre los 60 y 100 dólares. Para 1983 se habían adherido al Convenio: Guatemala, El Salvador y Honduras⁵⁴.

⁵⁴ *Ibid.* p. 746

2.2 EL EMBARGO ATUNERO DE EEUU A MÉXICO DE 1980

La renuncia de México a la CIAT no fue un obstáculo para la celebración de acuerdos pesqueros bilaterales con EEUU, el 24 de noviembre de 1976 ambos países firmaron un acuerdo de pesca que dejaría de surtir efecto a partir del 1o. de enero de 1980.

El 14 de enero de ese año, por decreto presidencial, se anunció que todas las embarcaciones que quisieran pescar dentro de la ZEE de México tendrían que solicitar las licencias para realizar la pesca autorizada. Por medio de este decreto nuestro país ejercía soberanía sobre su ZEE y hacía valer la ley internacional referente a la explotación de los recursos marinos por países extranjeros, cuando el país ribereño no tiene la capacidad de explotar determinada especie hasta el límite que él mismo estipula. El plazo que tenían las embarcaciones extranjeras para cumplir con el reglamento vencía el 7 de julio de 1980.

El el 4 de julio de 1980 la Secretaría de Relaciones Exteriores de México anunció que serían detenidas y sancionadas las embarcaciones atuneras extranjeras que pescaran sin licencia en la ZEE del país. Para el 7 de julio eran 2 los barcos detenidos por la patrulla de la armada mexicana. Otras detenciones se siguieron dando durante los siguientes meses, por lo que el embajador especial de EEUU para asuntos mexicanos, Robert Krueger, declaró que la captura de las embarcaciones estadounidenses iba a repercutir en un embargo a las importaciones de atún provenientes de México, con fundamento en la Ley Pública 94-265⁵⁵.

La citada ley dispone en su sección 205 que en caso de que cualquier embarcación de pesca de los EEUU, mientras captura en aguas aledañas al territorio de una nación extranjera, en la medida en que dicho mar no sea reconocido como territorial por los EEUU, sea detenida como consecuencia de una reclamación de jurisdicción, las autoridades correspondientes prohibirán la

⁵⁵ Periódico, Uno más Uno, 10 de julio de 1980, México

importación de toda la pesca y los productos provenientes de la pesquería en cuestión⁵⁶.

Con fundamento en su legislación pesquera el gobierno estadounidense impuso el embargo atunero a nuestro país el 14 de julio de 1980. La justificación del embargo por el gobierno de EEUU se basó en su interpretación sobre el atún, ya que para ellos es una especie que por su alta migratoriedad no pertenece a ningún Estado ribereño, sino que su posesión corresponde al Estado que los capture, siempre y cuando tal captura se realice fuera del mar territorial del país que se trate.

La noticia del embargo fue cubierta por la prensa de México llamándola "la guerra del atún", término utilizado con Ecuador, Perú y Panamá, países a los que EEUU había aplicado embargos atuneros con anterioridad. El gobierno mexicano expresó su posición de apego a la defensa de la soberanía del país, ejerciendo sus derechos marítimos. Otros sectores se expresaron a favor de continuar con esta defensa: la Federación de Cooperativas Pesqueras, la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, académicos, partidos políticos de oposición, entre otros. Varios países manifestaron su solidaridad al país, como Colombia, Ecuador, Perú, Panamá, República Dominicana, El Salvador, Venezuela, Costa Rica, España, Cuba y la exURSS.

El 15 de julio, a un día de haberse impuesto el embargo EEUU anunciaba que no sólo boicotearía las importaciones de atún, sino que quedarían cancelados los permisos a pescadores mexicanos para capturar pota y calamar frente a las costas de Massachusetts, también se amenazó al país con ampliar el boicot a otros productos⁵⁷.

El 16 de julio el embajador de EEUU en México, Julián Nava, proponía que para llegar a solucionar el problema en el menor tiempo posible era necesario que México reingresara a la CIAT⁵⁸.

⁵⁶U.S.Congress, *The fishery...*, *op.cit.*

⁵⁷Periódico, *Excélsior*, 15 de julio de 1980, México.

⁵⁸Periódico, *Excélsior*, 17 julio de 1980, México.

El gobierno de México continuaba capturando embarcaciones luego de impuesto el embargo, el clima hostil en torno al conflicto atunero se percibía a través de las declaraciones hechas por los sectores afectados de EEUU y México, y por las detenciones de barcos extranjeros dentro de la ZEE del país no solo originarios de EEUU, sino de otros países como Japón.

El debate a nivel oficial parecía ubicarse en otro plano, el embajador Nava al exponer la posición de su gobierno dijo que su país reconocía el derecho de México a las 200 millas, con la salvedad de una diferencia de opiniones en cuanto al atún, situación suscitada por razones técnicas. Agregó que en dicho embargo se debía evitar la utilización de términos o conceptos bélicos, como el de guerra, conflicto, "...lo que tenemos es una diferencia de opinión sobre cuestiones técnicas...no es un asunto de ideología de soberanía, nada de eso..."⁵⁹. El Secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, declaró que no había que exagerar artificialmente el problema del atún, ya que la actitud asumida por EEUU no representaba una invasión a la soberanía de México, precisó que era una mera diferencia de puntos de vista y que era necesario cuidar mucho los términos que se empleaban para definir la situación⁶⁰.

Como vemos, desde el punto de vista oficial el problema del embargo obedecía "a diferencias de punto de vista" y a "una situación de carácter técnico", los hechos sin embargo no correspondían a esa visión del problema. El carácter político-económico del embargo se expresaba tanto por la falta de reconocimiento de una figura jurídica (ZEE de México), como por los intereses económicos envueltos en la pesquería del atún. Creemos que la falta de reconocimiento atañe cuestiones de soberanía puesto que no se estaba respetando un espacio sobre el que jurídicamente se ejercen derechos.

La falta de reconocimiento también obedeció a intereses económicos de EEUU. En 1973 el Congreso estadounidense celebró audiencia para la adopción de una ZEE y para 1974 el dirigente de la American Tuna Boat

⁵⁹ Idem

⁶⁰ Periódico El Día, 21 de julio de 1980, México

Association, Augusto Felando, se opuso en el Congreso a la adopción de esta legislación, argumentando que el atún era una especie altamente migratoria y que si EEUU adoptaba una ZEE, no podía protestar en el caso de que otros países lo hicieran, además de que iba a afectar la posición de EEUU en la CONFEMAR⁶¹. En 1975, Harold F. Cary, representando a compañías enlatadoras y a pescadores también se opuso en el Congreso a la adopción de una ZEE, argumentando que iría en contra de los compromisos estadounidenses de 1958 y 1960 ante la CONFEMAR de Ginebra, recordemos que la posición de éste país era de que la zona contigua no debía extenderse más allá de las 12 millas de la base sobre la que se mide el mar territorial⁶².

Con esto podemos señalar que los intereses de la industria atunera estadounidense, en especial los de las grandes compañías propietarias de embarcaciones y enlatadoras de atún, estaban detrás de la política comercial aplicada contra nuestro país. Decimos que de manera particular las más grandes compañías ya que cuando la armada mexicana detuvo las embarcaciones de EEUU, éstas pertenecían a pequeñas empresas, pues los grandes cerqueros, por la sofisticación de sus equipos, podían eludir fácilmente la vigilancia impuesta por México.

Según las versiones periodísticas, los comandantes de los barcos pequeños al ser apresados manifestaron estar dispuestos a cumplir con la legislación mexicana, sin embargo, informaron que se encontraban en un dilema, ya que por un lado el gobierno de EEUU "nos señalaba que no hay que reconocer esa ley mexicana e incluso no nos permite tramitar permisos con el gobierno de México"⁶³.

Recordemos que uno de los apoyos que recibía la flota de EEUU de su gobierno era una ayuda económica, a través del Fondo de garantía con el cual compensaban las pérdidas de la flota ocasionadas por los problemas que tenían

⁶¹ Vargas, Jorge, "El atún, guerra o incidente", en Técnica Pesquera, no. 151, México, 1980, p.44

⁶² Ibid. pp.44-45

⁶³ Periódico, El Sol del Pacífico, 15 de julio de 1980, México

las embarcaciones con los gobiernos extranjeros: reembolso por la cantidad de multas, derechos de atraque, valor del producto confiscado con motivo de la captura, reembolso de la mitad del ingreso bruto que dejara de percibir la empresa y la tripulación como consecuencia de la detención, etc. El problema no era solicitar las licencias de pesca y pagar los derechos de captura, pues las cantidades eran insignificantes comparadas con el valor de las capturas realizadas, sino más bien lo que esto implicaba, ya que aceptar pagar licencias de pesca significaba reconocer los derechos de soberanía de los países ribereños sobre las especies altamente migratorias.

El no querer respetar la legislación mexicana respondía a la implicación que tendría una vez que México contara con la capacidad de acarreo para capturar la totalidad del recurso, ya que provocaría el retiro de las embarcaciones estadounidense de la pesquería del atún en la ZEE de México. El retiro de la flota implicaría serios problemas, pues se tendría que desplazar a regiones más alejadas, con el incremento en los costos de producción, además de que en ese periodo la economía estadounidense pasaba por una difícil situación, lo que dañaba más a la industria atunera (alza de combustible, inflación, disminución del consumo interno del atún).

Entre 1975 y 1980 EEUU impuso embargos atuneros a muchos países en base a la violación de sus leyes: Ley de Acuerdos sobre Atún de 1950, Ley de Protección de los Mamíferos Marinos de 1972 y la Ley Pública 94-265. En 1975 impuso embargos a España y Perú, en 1979 a Canadá y en 1980 a Costa Rica, Senegal, Congo y Ecuador⁴⁴. A pesar del alcance internacional de la política comercial aplicada por EEUU las negociaciones para su solución fueron difíciles, las repercusiones del embargo sobre la industria atunera de México fueron graves lo que hizo que aun en el interior del país hubiera divergencias en torno a la visualización de la solución del conflicto con EEUU.

El gobierno de México mantuvo siempre la misma postura: la defensa de la soberanía del país. Una posición distinta era la que para esas fechas sostenían los industriales atuneros privados del país, agrupados en la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, dada la grave crisis económica por la que atravesaba la

⁴⁴Brunsdale, Anne, *et.al.*, op.cit., p.F-2

industria a partir del embargo, para la Cámara era imprescindible reanudar las pláticas con EEUU, era necesario olvidar cuestiones como la soberanía nacional, afirmaban que "...si se quiere vender el atún a EEUU tenemos que otorgarle el derecho de pescar en nuestras aguas, esto disminuye nuestra soberanía, pero no tanto como endeudamos..."⁶⁵. Si bien al iniciarse el embargo este sector apoyaba la posición del gobierno, cuando vio que el conflicto se alargaba afectando sus intereses cambió.

En agosto de 1983, poco antes de la reunión de los presidentes de México y EEUU, el gobierno del país a través de la SEPESCA concedió permisos a las embarcaciones estadounidenses para que capturaran atún en aguas mexicanas del Pacífico. Este fue un hecho que causó polémica en diversos sectores del país, creemos que puede interpretarse como una muestra de buena voluntad del gobierno de México para solucionar el conflicto, sobre todo en momentos previos a la reunión presidencial. Diversos grupos políticos y académicos criticaron este hecho, sin embargo, no se hizo más que cumplir con la legislación internacional en lo referente al derecho de pesca de otros países en las ZEE de los países ribereños. Fueron 9 las embarcaciones de la Asociación Cooperativa de Atuneros de San Pedro (California) las que solicitaron los primeros permisos, con estas solicitudes y la respuesta mexicana de aceptación se estaba reconociendo de manera no oficial los derechos de México sobre las especies altamente migratorias. Los permisos otorgados fueron a empresas pequeñas y medianas, las cuales ejercieron presión sobre el gobierno estadounidense para el levantamiento del embargo, pues enviaron una carta al Presidente Ronald Reagan en la que daban a conocer la manera como se veían afectadas y las pérdidas económicas que les ocasionaba el conflicto, señalaban que la política estadounidense en torno al atún obedecía a los intereses de los propietarios de los grandes super cerqueros, se abogaba así por el levantamiento del embargo⁶⁶.

En 1983 se entrevistaron los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Ronald Reagan, en La Paz, B.C., reunión que auguraba la esperanza de poder solucionar el embargo, sin embargo, una vez concluido el encuentro se

⁶⁵ Periódico, Uno más Uno, 18 de diciembre de 1982, México

⁶⁶ Periódico, Novedades, 3 de septiembre de 1983, México

suscribió un acuerdo para solucionar los problemas de medio ambiente en ambas fronteras y discutieron sobre el conflicto centroamericano y las alternativas de paz en la región, el tema del embargo pasó desapercibido⁶⁷.

Para 1984 el embajador de EEUU en México, John Gavin, representando la postura oficial de su gobierno informó que para poder llegar a levantar el embargo se estaba solicitando a México que formara parte del Convenio de San José para así "...tener un control multilateral, científico y correcto para conservar la especie"⁶⁸. Recordemos que el Convenio de San José disponía que los permisos de pesca no serían otorgados por los países ribereños miembros, sino de manera multilateral dentro del Convenio. Nuestro país rechazó el ofrecimiento.

En 1980 y 1984 EEUU condicionó la solución del conflicto atunero, con la exigencia de que México reingresara a la CIAT y firmara el Convenio de San José. La intención era mantener a México bajo un acuerdo internacional a través del cual EEUU tomara ventajas negociando las capturas del atún de manera multilateral, pues a través de ambos acuerdos podía capturar la cantidad de atún que su flota le permitiera y no lo que determinado país le impusiera.

El 12 de agosto de 1986 en una reunión de los presidentes Ronald Reagan y Miguel de la Madrid, celebrada en Washington, se anunció el levantamiento del embargo, medida que quedó inscrita dentro de un paquete de acciones bilaterales. La cuota de importación de producto que EEUU concedió a México fue de 14,000 toneladas anuales que irían incrementándose en los años posteriores, el levantamiento se dio sin condiciones para el país⁶⁹.

⁶⁷ Periódico, Excelsior, 15 de agosto de 1983, México

⁶⁸ Periódico, El Financiero, 9 de febrero de 1984, México

⁶⁹ S/a, "Se suspende el embargo de atún durante la reunión de los presidentes", en Panorama atunero, año 1, no. 2., México, 1986, p.7

2.3 REPERCUSIONES DEL EMBARGO EN LA INDUSTRIA ATUNERA NACIONAL

El crecimiento de la flota atunera mexicana se dio en función de tres variables: la cercanía del mercado de exportación (las enlatadoras estadounidenses), el alto precio de la materia prima y la riqueza del recurso atunero en las aguas mexicanas -la necesidad de explotarla en base al régimen de la ZEE. Estos fueron los factores decisivos para la implementación de la política gubernamental en apoyo a la pesquería del atún.

Desde el principio se dieron las bases de la dependencia de la producción atunera mexicana con respecto al mercado estadounidense, la planeación y metas del sector atunero estuvieron en función de la exportación del atún a ese país de ahí que, una vez cerrado dicho acceso con el embargo la industria atunera mexicana sufrió una severa crisis. Por haberse contemplado que la producción estaría encaminada a un solo mercado de exportación, cuando éste dejó de comprar el atún, la industria enfrentó una realidad difícil: la raquítica infraestructura portuaria y frigorífica.

Hasta antes del bloqueo el puerto de Ensenada bastaba para dar servicio pues hacía las veces de punto de descarga y de tránsito hacia EEUU. Sólo un reducido porcentaje del total de descargas se industrializaba en ese puerto, más del 80% del atún capturado seguía su curso hacia las enlatadoras estadounidenses⁷⁰.

Ante el cierre del mercado de EEUU y el incremento de las capturas por la incorporación de nuevas embarcaciones con mayor capacidad de acarreo a la flota mexicana, se presentó tal volumen de producción que se congestionaron los frigoríficos y los almacenes del producto enlatado, la saturación de las instalaciones para descargar el producto provocó que los buques permanecieran con el producto cargado por mucho tiempo. El único puerto acondicionado para la descarga del atún era Ensenada, puerto atunero por tradición que pronto se

⁷⁰ Romero, Noé, "Mazatlan puerto atunero", en Técnica pesquera, no. 169, México, 1982, p 20

vio incapacitado para dar servicio a todos los buques que iban a descargar el atún. Mazatlán era principalmente un puerto camaronero, que debido la saturación del espacio en Ensenada tuvieron que ocuparlo para descargar atún, sin embargo presentaba serias deficiencias: los buques atuneros sólo podían descargar en el muelle fiscal (lugar para buques turísticos, fertilizantes y embarcaciones mercantes) cuando había espacio libre, lo que ocasionaba largas estadias y frecuentes interrupciones de la descarga para dejar el sitio a otros buques que tenían prioridad. A esto había que sumarle que no contaba con estribadores con experiencia en el manejo del atún, lo que provocó que personal de Ensenada se trasladara a ese puerto a cubrir el trabajo, con el consecuente incremento de los costos⁷¹.

El apoyo del gobierno fue importante, pues a través del BANPESCA se adquirieron tres frigoríficos para emplearlos como bodegas flotantes, además, impulsó la realización de coinversiones con grupos privados para la construcción de frigoríficos en diversos puertos y para el acondicionamiento de muelles.

El apoyo gubernamental a las enlatadoras que no tenían donde colocar su producto se dio a través de la campaña de promoción para el consumo del atún en el mercado nacional. Al mercado interno siempre se le dio poca importancia, el consumo de atún era mínimo en el país pues todo se iba al mercado estadounidense, se carecía de mecanismos de distribución y comercialización para dar salida a los grandes volúmenes de atún enlatado. Las empresas paraestatales fueron las que iniciaron la promoción del producto, Industrias Pesqueras Paraestatales del Noroeste (IPPNO) y Productos Pesqueros Mexicanos (PPM) que producían el 70% del volumen total de atún enlatado junto con SEPESCA realizaron una campaña publicitaria para aumentar el consumo, se estructuraron mecanismos de venta con la participación de CONASUPO, los gobiernos estatales, el DIF, las cadenas de tiendas gubernamentales y sindicales, además de las vías ordinarias del comercio privado⁷².

⁷¹Caudillo, Cisneros, O., *op.cit.* p. 128

⁷²*Ibid.* p.130

Aunado a la imposición del embargo contra México se presentó la crisis económica: inflación, devaluación, escasez de divisas, contracción del mercado, etc. Las devaluaciones del peso repercutieron negativamente en la industria atunera pues los adeudos por adquisición de la flota se hicieron en dólares. La estructura de precios del atún vendido por la flota se alteró, tradicionalmente la flota vendía sus capturas en el mercado nacional cotizando los precios en dólares, sobre la base de la llamada tonelada corta (920 kg), como se manejaba en el mercado estadounidense. Esto resultaba insostenible para las enlatadoras, ya que al tener que pagar el atún en base a su cotización en dólares su precio se elevó y las procesadoras no estaban dispuestas a pagar. Estas exigían la venta de atún en toneladas (1000 kg) sobre la base de nuevos precios negociados, en este período la flota quedó semiparalizada pues las empresas procesadoras paraestatales dejaron de comprar el atún por unos meses mientras la situación se regularizaba.

Para la flota era vital seguir con el mecanismo de establecimiento del precio del atún en base al llamado precio internacional, puesto que tenía una serie de erogaciones en dólares que debía cubrir para poder operar: los tripulantes de los barcos exigían su pago en dólares (como estaban acostumbrados); las piezas, refacciones y equipos de los barcos eran de importación; la renta de helicópteros se hacía en el extranjero; el mantenimiento y las reparaciones de los barcos generalmente se hacían en el exterior, debido a que en el país sólo el puerto de Enseñada podía proveer estos servicios y casi siempre estaba saturado. Finalmente se llegó a un acuerdo con las enlatadoras sobre el precio del atún, sin embargo, los armadores consideraron que éstos eran insuficientes para cubrir los gastos de operación de la flota.

La búsqueda de mercados externos para la exportación del atún fue otra tarea del gobierno para dar salida al gran volumen de producción vía exportaciones, sin embargo el mercado internacional no era muy alentador; las capturas internacionales se incrementaron considerablemente, esto, aunado a la contracción del principal mercado del atún (el estadounidense) dieron como resultado una baja en el precio internacional del atún. La colocación de la producción mexicana, si se lograba dar, sería a bajos precios, situación difícil para una flota como la mexicana que operaba con altos costos de producción. Otra limitante para la colocación del producto de la flota lo fue el riguroso

control de calidad de muchos países (Japón, Italia) en los que se establecen la selección de tallas, peso, especie, normas sobre el grado de congelación, etc., requisitos todos ellos distintos a los del mercado estadounidense, en donde si se aceptaban por ejemplo, atunes de menor peso y tamaño. Los productores mexicanos se enfrentaban así ante un mercado limitado, con bajos precios y rigurosos controles de calidad, a los que se tendrían que adaptar. El gobierno impulsó las exportaciones a través de la derogación del impuesto de exportación del atún, a fin de fomentar la venta al extranjero con mayor competitividad en los precios⁷³.

La crisis de la flota se reflejó en su baja operatividad, situación desastrosa ante el constante arribo de embarcaciones con mayor capacidad de acarreo. En esta etapa del embargo y la crisis económica la flota enfrentó serias dificultades: el deslizamiento del peso frente al dólar encareció las refacciones y equipos para los barcos; falta de liquidez para cubrir el avituallamiento de las embarcaciones; incremento en los costos del combustible, que en 1982 aumentó en un 300%; largas estadías en puerto para descargar, debido a la falta de infraestructura portuaria y a la saturación de los frigoríficos, no habiendo lugar para el producto, los barcos tuvieron que operar como bodegas mientras había espacio⁷⁴; disminución de los precios del atún tanto en el mercado interno como en el internacional, los que fueron insuficientes para cubrir los costos de operación de la flota; disminución de las ventas de atún a las enlatadoras; incremento en las pólizas de seguro de los barcos, que se hacían en dólares.

Otro problema que enfrentó la flota fue la limitada disposición de fuerza de trabajo, el incremento acelerado del número de embarcaciones atuneras que formaban la flota dio pie para la competencia por el personal, pues al incremento en el número de barcos no correspondió un incremento en la mano de obra calificada necesaria para operar en los buques atuneros situación que provocó un aumento sustancial de los salarios del personal ocupado.

⁷³S/a, "Derogan el impuesto a las exportación de atún y mejora el panorama", en Técnica pesquera, no. 169, México, 1982, p.11

⁷⁴En 1982 un barco cerquero pescó 151 días y para descargar en el puerto de Mazatlán se tardó 159 días. Desarrollo Dirigido Somex, op.cit p.81

Aunado al embargo atunero y a la crisis económica, en 1982 se presentó la corriente climatológica llamada "El Niño" que fue otro factor que disminuyó la productividad de la flota. Esta corriente provocó la escasez del atún en el Pacífico Oriental zona donde opera la flota del país, por lo que tuvo dificultades para capturar el recurso lo que se tradujo en pérdidas económicas.

Esta difícil situación incapacitó a los armadores para cumplir con los pagos al gobierno federal por los créditos que éste otorgó para la compra de las embarcaciones. El gobierno mexicano soportó los efectos de la crisis de la flota, pues avaló y financió a la misma teniendo que pagar intereses por los créditos aún sin producción. El gobierno reestructuró la deuda de los armadores que para 1983 se calculaba en 80,000 millones de pesos⁷³, sobre la base de moneda nacional, a un plazo de 8 años, con un período de gracia de 4 años y otorgamientos de créditos adicionales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fijó los términos a los que quedarían sujetos los armadores para tener acceso a la renovación de sus pasivos en dólares, éstos debían acudir al Fideicomiso de Riesgos Cambiarios (FICORCA) siendo el BANPESCA el conducto entre los armadores y el fideicomiso para realizar la reestructuración. Las reglas de operación a las que debían someterse fueron las siguientes:

- "a) Alcanzar una eficiencia anual de 70% de su capacidad de bodega como mínimo.

- b) Ceder la totalidad de los derechos sobre la captura hasta el equivalente del 75% de la capacidad de acarreo. En caso de rebasar esa proporción, el armador podría disponer de ella.

- c) Para las descargas que tengan lugar en puertos extranjeros, también se exige el cumplimiento de las obligaciones financieras. El incumplimiento de dos pagos consecutivos daría lugar a la rescisión del contrato.

⁷³ SEPESCA, "Problemática financiera de la flota atunera", México, 1986, p.23

d) El armador estaría obligado a convenir un acuerdo de entrega y recepción de pago oportuna con la industria y el BANPESCA. Asimismo, podría renegociar con esa institución un financiamiento para cubrir los pagos que el gobierno federal hiciera por su cuenta.

e) Los adeudos que tuvieran los armadores con otras instituciones de crédito, proveedores y gobierno federal, podrían ser considerados dentro de la reestructuración.

f) El Gobierno Federal, por su parte, consideraría un apoyo fiscal equivalente a 4,000 millones de pesos en 1984, que permitiera cubrir los faltantes que los armadores tuvieran con FICORCA.

g) A su vez, el Gobierno Federal convenía en otorgar en primeros años los dólares necesarios para cubrir la parte de las divisas que FICORCA no pudiera proporcionar⁷⁶.

A fin de acelerar la salida de la flota atunera se autorizaron créditos de avituallamiento hasta por 40 millones de pesos, para las embarcaciones con capacidad de acarreo de 1,200 toneladas. Este esquema dado por el gobierno para solucionar la problemática de la flota puso de manifiesto su interés para reactivar la pesquería del atún.

Los armadores encontraron dificultades para dar cumplimiento a los compromisos contraídos con el gobierno, pues los pagos programados superaron en mucho la capacidad real de generación de efectivo de las embarcaciones. Debido a los precios bajos del producto el volumen capturado por la flota no fue suficiente para cubrir los intereses de la deuda, pues en los primeros 4 años (1984-1988) se requería una captura del 80% por viaje, la situación después de 1989 se complicaba más pues la captura requerida para el pago exclusivo del adeudo se incrementaba al 140% por viaje, cantidad que excedía por mucho la capacidad de captura de los barcos⁷⁷. Así, por ejemplo,

⁷⁶Desarrollo Dirigido Somex, S.A. de C.V., *op.cit.* pp.328-330

⁷⁷SEPECSA, "Operación y costos de la flota atunera", México, 1990, p.4

en 1984 los armadores deberían amortizar 4,722.9 millones de pesos, de los que únicamente aportaron 196.5 millones por lo que la SHCP cubrió con recursos fiscales 4,526 millones. En 1985 se estimaba que se debería cubrir un total de 12,200 millones de pesos, de los cuales sólo pudieron amortizar un total de 2,271 millones, una vez más la SHCP aportaría el resto⁷⁸.

No resultando adecuados los términos de la reestructuración de la deuda para resolver la problemática de la operación de la flota, el gobierno mexicano llevó a cuentas la carga financiera.

⁷⁸ *Ibid.* p.5

**Capítulo III EL EMBARGO DE EEUU A MÉXICO
DE 1990**

**3.1 EL PROBLEMA ATÚN-DELFIN Y EL
EMBARGO ATUNERO**

**3.2 LA PROTECCIÓN DEL DELFIN EN
MÉXICO**

**3.3 POSICIONES EN TORNO AL
EMBARGO ATUNERO
EL MEDIO AMBIENTE Y LA**

**3.4 ECONOMÍA EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES**

**3.5 EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMÉRICA DEL
NORTE COMO ALTERNATIVA
PARA LA SOLUCIÓN DEL
EMBARGO ATUNERO**

EL PROBLEMA ATÚN-DELFIN Y EL EMBARGO ATUNERO DE 1990

La industria atunera de México vio obstaculizado su desarrollo por la imposición de un nuevo embargo atunero. El 10 de octubre de 1990 EEUU decretó el embargo a nuestro país sobre el atún aleta amarilla y sus productos en base a argumentos de carácter ecológico, pues se acusaba a la flota atunera mexicana de haber excedido la mortalidad incidental de delfines en las operaciones de captura del atún.

Legalmente se acusó a la flota mexicana en base a lo dispuesto por la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos promulgada en EEUU el 21 de octubre de 1972, ya que disponía la cuota de mortandad de los delfines que la flota de EEUU y de todos los países que pescaran en el Pacífico Oriental debían respetar. EEUU abanderó la defensa de la vida de los delfines y en base a esto bloqueó las importaciones del atún mexicano.

El problema de la muerte de los delfines surge cuando las embarcaciones, exclusivamente de tipo cerquero realizan las capturas de atún, pues éstas se guían por los delfines que al hacer sus saltos alertan a los pescadores sobre la existencia del cardumen. Los delfines, al mantener una relación simbiótica con el atún se ven afectados por las prácticas de captura, pues son encerrados en la red junto con los atunes, muriendo asfixiados. La pesca de atunes asociados con los delfines es muy atractiva comercialmente, pues regularmente son atunes de mayor tamaño, peso y calidad que los que se encuentran en cardumenes solos, las compañías enlatadoras pagan un mejor precio por los ejemplares grandes. De ahí que barcos cerqueros que pescan principalmente aleta amarilla y barrilete dirijan sus esfuerzos hacia la búsqueda de ejemplares que les garantice mayores ganancias, esto es, los asociados con los delfines.

Antes de referirnos a los acontecimientos que dieron origen al embargo es necesario referirnos al problema atún-delfin y a la muerte registrada de estos mamíferos desde hace tres décadas, fecha en que se registran los más altos índices de mortandad.

La asociación atún-delfín aún no tiene una explicación científica, existen algunas hipótesis que tratan de explicar esta interacción: se dice que su asociación está ligada a la alimentación, por lo que el atún viaja con el delfín utilizando las habilidades de éste para detectar más fácilmente a sus presas; otra explicación es la protección, donde al asociarse atunes y delfines de tallas similares y vulnerables a los mismos depredadores disminuyen la probabilidad de ataque y aumentan la posibilidad de contraataque y defensa; otra es el llamado "efecto bahía", un falso fondo protector que estaría formado por el cardumen de peces debajo de los mamíferos en aguas muy profundas, dando en este caso seguridad a los delfines, como se ha observado con el delfín "tomillo", el cual se alimenta nocturnamente y de día se mueve en bahías de poco fondo para protegerse⁷⁹.

Los delfines que interactúan de manera más frecuente con el atún son el delfín manchado (*Stenella attenuata*) y el delfín tomillo (*Stenella Longirostris*), además dicha asociación se da específicamente con el atún aleta amarilla y de manera más constante que en otros océanos, en el Pacífico Oriental⁸⁰.

El problema de la mortandad de los delfines existe desde que la flota atunera estadounidense incursionó en el Océano Pacífico Oriental con embarcaciones de red de cerco. EEUU inició la pesquería del atún en este océano desde principios de siglo, con embarcaciones de tipo varero y de palangre, el avance tecnológico alcanzado (desarrollo de fibras sintéticas, la red de nylon resistente a los tiburones, la polea hidráulica) permitió la creación de un nuevo arte de pesca mucho más rentable: la red de cerco. La flota estadounidense inició desde los años 60 la captura de atún con esta nueva técnica, por lo que en consecuencia se registraron altos índices de mortalidad de delfines. Desde esos años los pescadores trataban de salvar los delfines atrapados, no por su buena voluntad, sino por considerar que éstos debían vivir y reproducirse, pues al asociarse con los atunes constituían un elemento importante para la localización

⁷⁹Mandujano, Jesús, Programa de investigación sobre atún-delfín en el océano pacífico oriental. Tesis de licenciatura, UNAM, 1989, pp.23-25

⁸⁰Compeán, Jiménez, G., "La zona de pesca en el Pacífico...", *op.cit.*, p.34

del cardumen. Sin embargo, los esfuerzos no fueron suficientes por lo que se dio muerte a un considerable número de estos mamíferos.

A continuación nos referiremos a los datos registrados sobre el índice de mortalidad de delfines en el Pacífico Oriental (cuadro no.10 y gráfica no.2). Entre 1960 y 1961 se registra el número más alto de delfines muertos hasta la fecha, siendo en el año de 1962 cuando se reducen las cifras debido a que en ese año se pone en práctica un nuevo sistema de pesca conocido como "Maniobra de Retroceso" desarrollada por pescadores estadounidense, a principios de los 70, con la finalidad de reducir la muerte de delfines. Esta técnica consiste en dar marcha atrás a la embarcación una vez que se han izado unas 2/3 partes de la red, para que con el movimiento del barco se forme un canal y provoque una corriente de agua en el extremo de la red alejada del barco sumergiéndose la línea de corchos, lo que permite que escapen los delfines, auxiliados para salir del cerco por tripulantes situados en una balsa de hule.

Después de esa fecha se incrementa una vez más la mortalidad, situación que tiene que ver con el incremento del número de barcos cerqueros pescando atún asociado con delfines en la región. En 1966 se establecen las cuotas de la CIAT para la captura de aleta amarilla con lo que se frena la muerte, abatiéndose para 1967 y 1968. Nuevamente en 1969 y 1970 se observa un incremento a causa de la extensión territorial de pesca dentro del Área Reglamentaria de la Comisión de Aleta Amarilla, zona donde el porcentaje de captura de este túnido en asociación con los delfines aumenta.

Para 1971 se da una innovación en las técnicas para salvar a los delfines, se crea el "Paño Medina" o "Paño Protector" ideado por el capitán Harold Medina, consiste en un paño de tejido de malla fina con malla estirada de 2" en lugar de la malla estirada de 4'14" del resto de la red, cosido a lo largo de la línea de corchos, cerca del extremo de la red al último a bordo y en la que los delfines frecuentemente se atoran y enmallan. La reducción en la muerte que se

da en los años subsecuentes se debe también a la creación de la Ley estadounidense de protección de los mamíferos marinos de 1972⁸¹.

En 1976 la CIAT aumenta sus obligaciones en torno al estudio de la asociación atún-delfín:

1. Mantener la producción atunera a un alto nivel.
2. Mantener las poblaciones de delfines a niveles o sobre niveles que garanticen su supervivencia a perpetuidad.
3. Trabajar en cuanto sea posible para evitar la muerte innecesaria o por descuido de los delfines en las maniobras de pesca⁸².

A partir de entonces se incrementaron los esfuerzos por reducir la mortandad por parte de los países participantes en esa organización. Otro acontecimiento fue la presencia de la corriente "El Niño", que provocó la escasez del recurso atunero en el Pacífico Oriental, en los dos años siguientes a 1983 se registró un bajo nivel de mortandad pues las flotas (especialmente la estadounidense) se fueron a otras regiones a capturar el atún. Después de que en 1986 se incrementaron las cifras éstas se mantuvieron a la baja hasta finales de la década.

⁸¹ James, Joseph y Greenough, J., International management of tuna, porpoise and billfish. Biological, legal and political aspects, University of Washington Press, 1979, p. 79

⁸² CIAT, Reporte anual 1976, La Jolla, Cal., 1977, p. 1

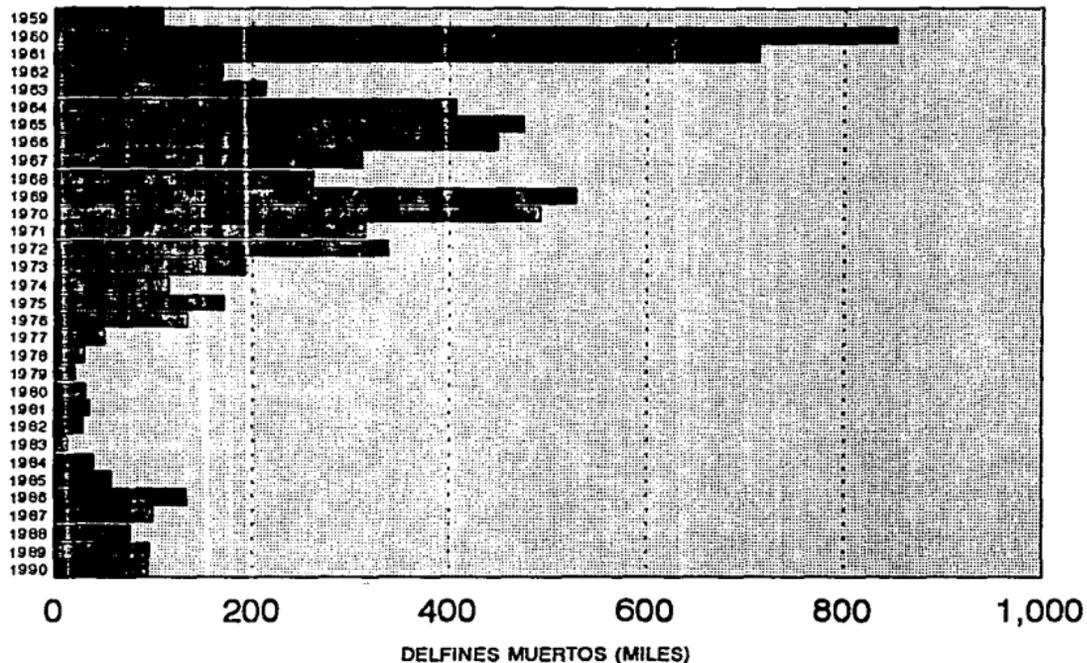
CUADRO NO.10

MORTANDAD ANUAL DE DELFINES EN EL OCEÁNO PACÍFICO ORIENTAL 1959-1990 (Miles)

AÑO	TOTAL
1959	109
1960	853
1961	713
1962	169
1963	213
1964	407
1965	475
1966	449
1967	311
1968	262
1969	59
1970	492
1971	315
1972	338
1973	194
1974	115
1975	171
1976	134
1977	23
1978	30
1979	21
1980	31
1981	35
1982	29
1983	13
1984	40
1985	58
1986	133
1987	99
1988	78
1989	96
1990	95
TOTAL	6'329,718

Fuente: *Joseph and Greenough, op.cit.*

GRAFICA No. 2 MORTALIDAD DE DELFINES EN EL OCEANO PACIFICO ORIENTAL



Fuente: Joseph and Greenough, Op.Cit.

Una vez expuesto los índices de mortandad pasaremos a revisar los mecanismos legales en los que se fundamentó el embargo atunero contra México en 1990.

La creación de la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos de 1972 (The Marine Mammal Protection Act of 1972, en lo sucesivo MMPA) en EEUU, respondió a las presiones que durante años ejercieron los grupos ecologistas que abogaban por la protección de los mamíferos marinos ante su alta mortandad registrada por la flota atunera estadounidense. Considerando que ciertas especies de mamíferos marinos estaban o podrían estar en peligro de extinción, el Congreso dictó esta ley que prohibía a los pescadores dañar o matar a dichos animales, estableciendo que la magnitud de la población de cada especie de delfines debía mantenerse a un nivel que no fuera inferior del 50 al 70% de su magnitud original. La ley se hizo extensiva a las flotas de otros países, con respecto a la flota estadounidense se le permitía una muerte incidental de delfines siempre y cuando desarrollara una tecnología para acercar la mortalidad a una tasa cero. La ley se refiere a la necesidad de negociar acuerdos internacionales para la investigación y conservación de todos los mamíferos marinos⁴³.

A partir de 1976 se establecieron en EEUU cuotas de mortalidad de delfines mismas que al ser alcanzadas provocaron la interrupción de la pesca, para ese año se estableció una cuota de 78,000 individuos quedando cubierta en el mes de octubre, de modo que para noviembre y diciembre estaba prohibida la pesca de atún asociado con delfines⁴⁴. En 1980 se da una primera modificación al texto de la MMPA en donde se elimina el concepto "acercándose a cero" y se reemplaza por uno que dice "La mortalidad de delfines debe ser la más baja posible de acuerdo a la tecnología disponible", ese año la cuota de mortandad fue de 20,000 delfines, vigente hasta 1990.

⁴³U.S.Congress, Marine Mammal Protection Act of 1972, P.L.92-522, H.R.10420, 86 Stat, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1972, pp.1027-1029

⁴⁴James, Joseph, op.cit. p.146

Esta Ley recibe nuevamente enmiendas el 23 de noviembre de 1988 vigentes desde el 7 de marzo de 1989, el nuevo reglamento menciona que todas las naciones interesadas en exportar aleta amarilla y otros productos atuneros a EEUU requerirán conocer la nueva legislación ya que tiene el objetivo de prevenir a las naciones con flotas cerqueras que pescan aleta amarilla, sobre la posibilidad de embargo a las importaciones de atún, en caso de contravenir las leyes de ese país para la reducción de la mortalidad incidental de delfines en el Pacífico oriental. Esta ley es aplicable para todos los países productores que exportan a EEUU aleta amarilla en forma fresco-congelado o enlatado y para aquellas naciones intermediarias que importan estos productos de terceros países y que después los reexportan a EEUU. La ley establece ciertas normas que deberán cumplir las flotas atuneras que operan en el Pacífico Oriental y que desean comercializar el atún en el mercado estadounidense:

- a) Es necesario que los países desarrollen programas de protección a los delfines.
- b) Mantenimiento de tasas promedio de mortalidad de delfines equivalente a dos veces la registrada por la flota de EEUU en 1989 y 1.25 veces a partir de 1990.
- c) La mortandad del delfin tornillo oriental y manchado costero no deberá exceder el 15% y 2% respectivamente, del total de la mortandad de delfines de la flota estadounidense durante 1989 y años subsecuentes.

El país exportador deberá presentar antes del 31 de julio un informe sobre las normas y prácticas vigentes para propiciar la reducción de la mortalidad incidental, las naciones intermediarias tienen un plazo de 60 días para certificar sus acciones de protección a los mamíferos ante el gobierno estadounidense, además de que deberá observar las medidas necesarias para evitar la importación de productos de países que no acaten lo dispuesto por la ley.

La actitud unilateral del gobierno de EEUU al establecer una ley que se extiende como condicionante a otros países provocó el rechazo y críticas de muchos países latinoamericanos. México, Venezuela, Panamá, Ecuador y Costa Rica expresaron su inconformidad durante una reunión realizada en San Pedro,

California para analizar la problemática atún-delfín, opinaron que era inoperante el hecho de que un Estado adoptara unilateralmente normas de alcance universal encaminadas a preservar o proteger especies marinas en aguas internacionales, pretendiendo así imponer ordenamientos jurídicos a otros países. Además, solicitaron tiempo por parte de EEUU para que las flotas latinoamericanas actualizaran la tecnología necesaria para reducir la mortalidad de los delfines⁴⁵.

En la citada reunión los representantes del gobierno de México argumentaron que esa medida atentaba contra el desarrollo económico de los países ribereños, ya que esta pesquería genera empleo y alimentación a la población⁴⁶. Sin embargo, más allá de condenar públicamente y en diversos foros la política estadounidense en torno al problema de los delfines, el gobierno mexicano tuvo que acatar lo dispuesto en la citada ley pues era necesario continuar las exportaciones apenas reanudadas a finales de 1986. La SEPESCA se encargó de elaborar el Informe en el cual se asentaban los índices de mortalidad durante las operaciones de la flota mexicana. El abatimiento en la mortandad fue del 67.5% en el período que va de 1986 a 1990 (gráfica no.3), estos datos permitieron que el Servicio Nacional de Pesquerías de EEUU (National Marine Fisheries Service) diera su fallo positivo para que México siguiera exportando atún a ese país, permiso expedido de septiembre a diciembre de 1990, mes en el que se haría una nueva evaluación.

Al mismo tiempo que se daba este proceso dos organizaciones ecologistas, Greenpeace International y Earth Island Institute, iniciaron un proceso judicial en contra del Departamento del Tesoro estadounidense para que procediera a embargar a las flotas de México, Panamá, Venezuela, Ecuador y Costa Rica, por no cumplir con las disposiciones de la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos. Se dictó el fallo a favor de los ecologistas el 28 de agosto de 1990, a través del cual se ordenó al Departamento del Tesoro para que procediera a embargar el aleta amarilla y sus productos, capturado por cualquier país extranjero en el Pacífico Oriental, hasta que el Departamento de Comercio

⁴⁵S/a, "Protección de los delfines" y "Reunión atún-delfín", en Panorama atunero, no. 17, México, 1989, pp.20-22

⁴⁶Ibid. p.21

efectuara una certificación con base en evidencia documental respecto a la tasa de muerte incidental de delfines alcanzada por la flota estadounidense.

Debido a que el Servicio Nacional de Pesquerías (dependiente del Departamento de Comercio, en lo sucesivo NMFS) emitió un dictamen positivo con respecto al Informe entregado por el gobierno mexicano, nuestro país no fue embargado. Sin embargo, el grupo ecologista Earth Island Institute no aceptó la decisión y entabló una nueva demanda ante un juez de una corte distrital de California, Thelton E. Henderson, quien consideró finalmente que la flota mexicana no satisfacía el porcentaje de mortandad establecido, especialmente con respecto al delfín tornillo oriental. El 10 de octubre de 1990 impuso el embargo al atún aleta amarilla de México, embargo que continuaría hasta que la mortandad de esa especie de delfín representara, en un periodo de 12 meses, menos del 15 % de la muerte incidental total de la flota atunera mexicana⁸⁷.

El 15 de octubre de 1990 se dio a conocer la notificación oficial del embargo a la entonces Secretaria de Pesca, María de los Angeles Moreno, a través de un texto enviado por William Fox, jefe del NMFS, donde explicaba que la Casa Blanca actuó a favor de nuestro país y que lamentaba que las leyes externas afectaran a terceros. En dicho escrito agregaba: "Apreciamos su colaboración al trabajar con nosotros para resolver este asunto. Continuaremos buscando todas las soluciones posibles para reconocer el progreso que su país ha logrado en la reducción de la mortandad de mamíferos marinos para levantar el embargo impuesto a México"⁸⁸. El gobierno mexicano externó su inconformidad a través de la Secretaria de Pesca, quién expresó que las medidas adoptadas por el gobierno de EEUU "...eran unilaterales, carentes de fundamentación científica, discriminatorias, contrarias a los principios de los acuerdos internacionales en materia de comercio y limitantes al ejercicio de los derechos de soberanía de los países ribereños sobre su ZEE"⁸⁹.

⁸⁷ Documento interno, SEPESCA, s/f

⁸⁸ Periódicos, La Jornada y El Financiero, 17 de octubre de 1990, México

⁸⁹ Periódico, La Jornada, 17 de octubre de 1990, México

A nivel ejecutivo el gobierno estadounidense se manifestó en desacuerdo con el fallo del juez, pues reconocía los esfuerzos de nuestro país encaminados a reducir la mortandad de delfines, Roddy Moscoso, funcionario del Departamento de Comercio de EEUU, mencionó que la imposición del embargo "...podría afectar el nivel de buenas relaciones con México y las futuras pláticas bilaterales sobre un Acuerdo de Libre Comercio"⁹⁰. El Departamento de Comercio de ese país hizo una apelación a la decisión del juez Thelton E. Henderson, por considerar que la resolución judicial era una medida incorrecta, misma que fue rechazada, lo cual derivó en una nueva apelación ante el Tribunal de Apelaciones de San Francisco, levantándose el embargo el día 15 de noviembre de 1990 de manera temporal, para ser revisado el caso en febrero de 1991 a fin de dar una resolución final en cuanto a suspenderlo definitivamente o reactivarlo⁹¹.

A finales de 1990 México inició ante el GATT consultas formales con EEUU. La posición del gobierno mexicano señala que el embargo es una violación a la normatividad del GATT y contraria al libre comercio, critica la ley estadounidense MMPA ya que contempla restricciones cuantitativas a las importaciones y medidas discriminatorias contra un área geográfica en particular: el océano Pacífico oriental. La posición de EEUU es que las medidas impuestas bajo la MMPA responden a reglamentos internos y que la política "Dolphin Safe" no es discriminatoria contra el origen del atún, sino contra "los mares en donde se captura el atún". Además señala que su ley no persigue fines comerciales, sino solo proteger la vida y salud de los delfines, en base al artículo XX del Convenio del GATT⁹².

⁹⁰ Periódico, El Financiero, 7 de noviembre de 1990, México

⁹¹ Periódicos, El Universal, 14 de noviembre de 1990, La Jornada, 16 de noviembre de 1990, México

⁹² Citado por De la Mora, Luz María, International trade and the environmental: the dolphin/tuna case and U.S.-Mexican relations, Yale University, 1993, p.25

El artículo XX del Convenio señala las excepciones generales del Acuerdo y dice:

"A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable... o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo ser interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

...b) Necesarias para proteger la salud y vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales.

...g) Relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales"⁹³.

Al respecto México sostiene que dicho artículo se refiere a recursos renovables, sin aplicación a los delfines, especie que no está en peligro de extinción⁹⁴. En marzo de 1991 el Consejo de Representantes del GATT autorizó el establecimiento de un Panel o Grupo de Expertos para examinar la legalidad del embargo sobre las importaciones del atún integrado por Hungría, Suiza y Uruguay, al cual el gobierno mexicano le entregó un documento con los argumentos que fundamentaban su posición.

El 14 de febrero de 1991 fue la fecha en que se debatió el embargo atunero ante tres jueces de la Corte de Apelaciones de San Francisco en sesión pública en la que comparecieron el grupo ecologista promotor del embargo y el Departamento de Comercio, quien había certificado que México cumplía con las normas establecidas de captura incidental de delfines⁹⁵. Para el 20 de febrero se anunció la decisión de la Corte, la cual dictó la reanudación del embargo contra México. Este contempla tres etapas:

1. En la primera, el embargo de EEUU a México sobre las importaciones de atún aleta apanilla y sus productos.

⁹³Malpica, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Ed. Grijalbo, México, 1988, p.499

⁹⁴De la Mora, Luz María, *op.cit.* p. 28

⁹⁵Periódico, *La Jornada*, 16 de febrero de 1991, México

2. En la segunda, se haría extensiva a los países intermediarios o reexportadores del atún mexicano, con fines de introducirlo al mercado estadounidense.

3. De continuar con el embargo, entraría una tercera etapa, en la que se extendería a todas las especies pesqueras de México.

Ante la reimposición del embargo, el nuevo Secretario de Pesca, Guillermo Jiménez Morales, manifestó sorpresa y decepción sobre la decisión de la Corte, ya que el fallo no tomaba en cuenta los esfuerzos realizados por los pescadores mexicanos que habían logrado una reducción durante los últimos 5 años en la muerte de delfines del 70%, agregando que "no es a través de medidas unilaterales como el embargo, que se avanzaría en la protección del delfín, sino a través de la cooperación internacional, como se había señalado oficialmente en el subcomité de Comercio Pesquero y en el Consejo de la FAO y en diversos foros multilaterales en donde se había dialogado en torno a acciones concretas para la protección de los mamíferos marinos"⁹⁶.

Por otra parte, luego de 5 meses de estudio, el panel del GATT dictaminó a favor de México, determinando que las preocupaciones ambientales en torno de una industria extranjera no podía ser un factor para prohibir las importaciones, agregando que un país no puede restringir las importaciones de un producto sólo por el hecho de que proviene de una nación con políticas ambientales diferentes a las suyas. En cuanto al artículo XX del Convenio resolvió que las excepciones no especifican los criterios para limitar la extensión de las políticas de protección de la vida, salud o conservación de los recursos naturales⁹⁷. Con la resolución del Panel, México tenía la opción de solucionar el problema ante el Pleno del GATT, pues el Consejo de este organismo contemplaba debatir el problema el día 8 de octubre de 1991⁹⁸.

⁹⁶Noticiero T.V. ECO, con Ricardo Rocha, 8:30 hrs., 21 de febrero de 1991, México

⁹⁷Periódico, El Nacional, 25 de agosto de 1991, México. De la Mora, Luz María, op.cit. p.25

⁹⁸Periódico, Novedades, 24 de agosto de 1991, México

Sin embargo, derivado de la reunión binacional México-EEUU celebrada en septiembre de 1991, el Secretario de Estado del gobierno estadounidense, James Baker, prometió que el gobierno de su país haría todos los esfuerzos de su parte para modificar las leyes que rigen en la materia y evitar situaciones como el embargo en cuestión⁹⁹. El Presidente de México, por su parte, anunció la realización de un Programa de Protección Delfín y en su discurso de presentación señaló que "como muestra de buena fe, el gobierno de la República ha decidido posponer el presentar al Consejo del GATT la resolución favorable a nuestro país del Panel sobre el caso del atún, para buscar una solución bilateral satisfactoria para ambas partes sobre las medidas comerciales por la muerte incidental del delfín en la captura de atún aleta amarilla"¹⁰⁰. Así, en la citada reunión el gobierno mexicano determinó no llevar el debate al GATT sino llegar a una solución concertada a través del diálogo entre ambos países.

Antes de continuar con el embargo es importante señalar que el 12 de abril de 1990, las tres empresas enlatadoras más importantes de EEUU, Star Kist, Bumble Bee y Van Camp, anunciaron la suspensión de la compra de atún capturado en asociación con delfines, poniendo en la etiqueta de las latas la leyenda "Dolphin Safe", indicando al público que ese atún no había sido capturado con delfín¹⁰¹. Lo anterior fue propuesto en el Congreso estadounidense, traducándose en la aprobación de la Ley de Información al Consumidor sobre la Protección de los Delfines del 11 de octubre de 1990 (Dolphin Protection Consumer Information Act), con esta ley se permitía la inclusión de la leyenda "Dolphin Safe" (no daña a los delfines) en el etiquetado, y se señala que es todo el atún proveniente del Pacífico Oriental.

⁹⁹ Periódico, Excélsior, 28 de octubre de 1991

¹⁰⁰ Carlos Salinas de Gortari, presentación del Programa de protección al delfín, 24 de noviembre de 1991, México

¹⁰¹ Inicialmente fue el grupo ecologista Earth Island Institute el que celebró un acuerdo con H. J. Heinz, propietario de la Star Kist, a través del cual la empresa se comprometía a comercializar únicamente el atún que no pusiera en riesgo a los delfines. Después se sumaron las compañías Bumble Bee y Van Camp. Periódico, La Jornada, 31 de enero de 1992, México.

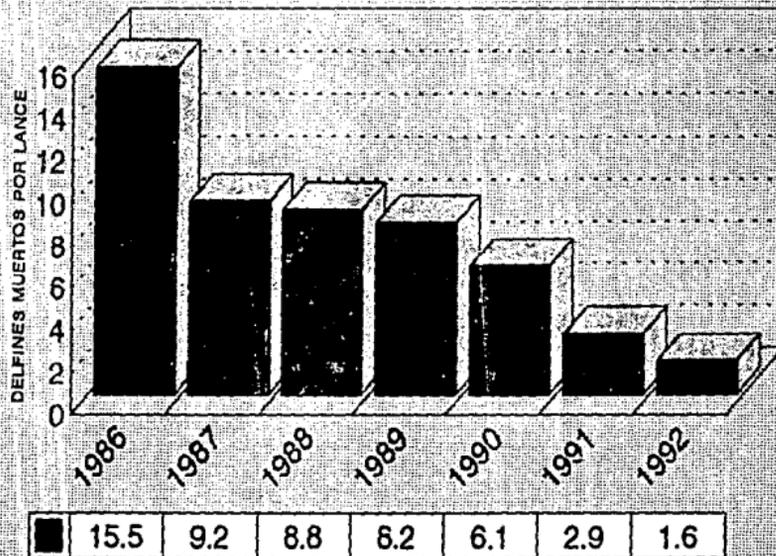
Iniciado el año de 1992 el panorama en torno a la negociación del embargo empeoró. Contrario a las predicciones del gobierno mexicano sobre la base de que dialogando se levantaría el embargo, el 14 de enero de 1992 el juez federal Thelton E. Henderson anunció la ampliación del embargo contra México, ordenando al gobierno estadounidense prohibir la compra de atún aleta amarilla y sus productos, provenientes de cualquier país que permita la importación de atún de una nación incluida en el embargo impuesto por EEUU, práctica que llamó "lavado de atún". Esta nueva disposición entraría en vigor el 29 de enero de 1992, las naciones a las que se embargaba eran México, Venezuela y Vanuatu¹⁰².

La extensión del embargo afectaba a 23 países europeos, asiáticos y latinoamericanos, que compraban atún a las tres naciones embargadas, como son: Japón, España, Colombia, Ecuador, Panamá, Trinidad y Tóbagó, Francia, Gran Bretaña, Italia, Canadá, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Antillas Holandesas, Islas Marshall, Singapur, Taiwán, Tailandia y Costa Rica. Por su parte, EEUU dejaría de importar más de la mitad del total de atún que normalmente entraba a su mercado, el director ejecutivo de la Fundación Atunera de los EEUU, David G. Burney, informó que este nuevo embargo afectaría el precio del atún en el mercado estadounidense, contemplaba que aumentaría de 5 a 10 centavos en cada lata¹⁰³.

¹⁰² Periódico, El Universal, 15 de enero de 1992, México

¹⁰³ Periódico, El Sol de México, 16 de enero de 1992, México

GRAFICA No. 3 MORTALIDAD POR LANCE DE LA FLOTA ATUNERA MEXICANA



FUENTE: Oficina Coordinadora del Programa Atún-Delfín de la CANAINPES, SEPESCA

CUADRO NO. 11

MORTALIDAD DE DELFINES POR LAS FLOTAS ATUNERAS DE ESTADOS UNIDOS Y MEXICO 1988-1992

Año	Mortalidad total		Mortalidad por lance		Número de embarcaciones	
	EEUU	México	EEUU	México	EEUU	México
1988	19,700	49,300	5.3	8.2	37	49
1989	12,600	51,200	3.6	8.5	29	48
1990	5,000	26,000	2.8	4.8	29	48
1991	800	16,000	2.5	2.9	2	43
1992*	688	3,720	1.0	1.6	4	47

Fuente: David A. Colson, Subsecretario de Estado asistente para Océanos y Pesquerías de EEUU, "U.S. Policy on Tuna-Dolphin Issues", documento.

* Datos proporcionados por el Programa Nacional de Aprovechamiento del atún y la protección de los delfines, Ensenada, B.C.

La internacionalización del conflicto atunero provocó que en una reunión del GATT la Comunidad Económica Europea y más de 30 países por su cuenta, instaran a EEUU a aceptar el dictamen de una comisión del organismo multilateral en el cual se asentaba que la prohibición a las importaciones de atún de las naciones embargadas era ilegal, por lo que debía ser levantada la sanción¹⁰⁴. El dictamen se basó en el Informe presentado por un grupo de economistas del GATT quienes estudiaron el caso que involucraba a 23 países, la posición del organismo en torno a la ampliación del embargo era de total rechazo, afirmando que EEUU no tenía por qué dictar políticas ambientales a otros países. Por su parte, el director general del GATT expresó: "Los peligros son claros, por lo que debemos alertar contra el riesgo de que el medio ambiente sea secuestrado por los intereses del proteccionismo comercial"¹⁰⁵.

Con respecto al Informe dado a conocer por el GATT, el grupo ecologista Earth Island Institute lo calificó de "ingenuo, irresponsable y sin base", agregando que el GATT "trata de defender a la nación que más delfines mata",

¹⁰⁴ Periódico, El Financiero, 19 de febrero de 1992, México

¹⁰⁵ Periódico, La Jornada, 12 de febrero de 1992, México

expresó que esperaba que el Congreso estadounidense "rechace categóricamente cualquier reglamento del GATT que no reconcilie al libre comercio con las leyes locales estadounidenses de protección ambiental"¹⁰⁶.

El ejecutivo estadounidense una vez más se expresó en contra de la ampliación del embargo contra México y a través del Departamento de Comercio apeló el embargo ante la Novena Corte de Circuito de San Francisco, luego de que el juez Henderson rechazara una petición de esta dependencia para retener su fallo. Dos días después, la corte rechazó la solicitud del Departamento, reafirmando la decisión del juez Henderson. La posición contraria al embargo por parte del poder ejecutivo estadounidense, se reflejó en la posición externada por el encargado de asuntos comerciales de la embajada de EEUU en México, Allan Sessoms, quien reconoció que el bloqueo a las importaciones de nuestro país "tiene más razones políticas que económicas o ecológicas", agregando que existen obstáculos políticos en la resolución del problema¹⁰⁷.

El gobierno de México reafirmó través del titular de la SEPESCA, quien reafirmó que la solución del embargo debía darse "por la vía del respeto y la cooperación y de acuerdo a las normas internacionales"¹⁰⁸. Esta fue la única declaración hecha oficialmente con respecto a la ampliación del embargo. En lo que se refiere al Informe publicado por el GATT, mencionado anteriormente, la delegación mexicana votó en el Pleno en contra del documento. El subsecretario de Relaciones Exteriores de México explicó que esta posición de nuestro país obedecía a que México "ha decidido posponer la presentación de su queja ante la mesa del Consejo del organismo internacional, porque tenemos a nuestro favor el que el gobierno de EEUU tiene una posición similar a la nuestra"¹⁰⁹. En base a eso, se negociaría de manera bilateral el levantamiento del embargo, sin embargo, el funcionario dejó claro que México no había retirado la apelación interpuesta ante ese organismo contra EEUU, sino que solo la había "pospuesto".

¹⁰⁶ Periódico, El Día, 17 de febrero de 1992, México

¹⁰⁷ Periódico, Diario de México, 15 de febrero de 1992, México

¹⁰⁸ Periódico, El Herald, 30 de enero de 1992, México

¹⁰⁹ Periódico, El Herald, 21 de febrero de 1992, México

Aún existía la incertidumbre en la flota atunera mexicana, en cuanto al destino de su producto de exportación por la ampliación del embargo, cuando el director de Recursos Marinos de Panamá, Roy Cardoze, revelaba públicamente que EEUU presionaba a su país para que embargara a México y a Venezuela, evitando así la llegada de sus embarcaciones a los puertos del Istmo. Días después el gobierno panameño decretó el embargo al atún mexicano¹¹⁰. Si bien de manera oficial y a través de la CEE los gobiernos europeos afectados por el embargo (España, Italia, Francia, Gran Bretaña) reprobaron la medida adoptada por el gobierno estadounidense, algunas empresas enlatadoras de éstos países dejaron de comprar el atún mexicano.

Las negociaciones internacionales en torno a la solución del problema de la mortandad de los delfines se incrementaron, el 18 de junio de 1992 durante la quincuagésima reunión de la CIAT se creó el Acuerdo para la Conservación de Delfines, con la aprobación de México, EEUU, España y 7 países latinoamericanos más, en dicho Acuerdo se contemplaron los siguientes objetivos:

"a) Reducir progresivamente la mortalidad de los delfines en la pesquería del Océano Pacífico Oriental a niveles cercanos a cero, mediante el establecimiento de límites anuales.

b) Con el objetivo de eliminar la mortalidad de delfines en dicha pesquería, buscar métodos ecológicamente razonables de capturar atunes aleta amarilla grandes no asociados con delfines y al mismo tiempo mantener las poblaciones de atún aleta amarilla en el océano Pacífico oriental a un nivel que permita capturas máximas sostenibles año tras año y de limitar y, en caso posible, eliminar la mortalidad de delfines en la pesquería del océano Pacífico oriental, como sigue:

¹¹⁰ Periódico, El Economista, 25 de febrero de 1992, México

Año	Límite	Porcentaje de la población de la mayor estimación de la población actual de delfines manchados, tornillos y comunes
1993	19,500	.30
1994	15,500	.24
1995	12,000	.19
1996	9,000	.14
1997	7,000	.11
1998	6,500	.10
1999	5,000	.08 ¹¹¹

Al mismo tiempo que este Acuerdo era aprobado por 10 países involucrados en la pesquería del atún en el Pacífico oriental, en EEUU el Congreso discutía la aprobación de una enmienda a la MMPA que contemplaba la imposición de medidas más drásticas en torno a la protección de los delfines.

El 26 de octubre de 1992 el Presidente George Bush aprobó la ley titulada Ley para la Conservación Internacional del Delfín de 1992 (International Dolphin Conservation Act of 1992), la cual establecía una moratoria global de 5 años, del 1 de marzo de 1994 al 31 de diciembre de 1999, en el uso de redes de cerco sobre delfines o rodeando delfines u otros mamíferos marinos. La técnica de red de cerco quedaba prohibida en todos los océanos del mundo como medio de captura de los túnidos, también se establecía una cuota anual de mortandad de 1,000 delfines.

La Ley contemplaba que aquellos países que estuvieran embargados por EEUU debían firmarla, para que el embargo pudiera ser levantado, además de cumplir con lo establecido en el reglamento:

i) El establecimiento de una moratoria, por un período de 5 años, en la captura de atún que implique el uso de redes de cerco, en la que resulten afectados los

¹¹¹ CIAT, Quarterly Report, Informe Trimestral, mayo-junio, La Jolla, Cal., 1992, p.31

delfines u otro tipo de mamíferos marinos, excepto cuando ésta se realice con propósitos científicos y sea aprobada por alguna organización regional competente (CIAT).

ii) La puesta en marcha de un programa que reduzca la mortalidad de delfines en 1992 a una tasa menor a la de 1991 y que posteriormente continúe reduciendo la mortandad hasta el 1 de marzo de 1994.

iii) La participación en los programas internacionales de vigilancia e investigación de la CIAT y la instrumentación de medidas especiales para proteger diversas especies de atún.

iv) Permitir la presencia de observadores internacionales en cada embarcación cerquera con capacidad mayor de 400 toneladas cortas, que opere en el Pacífico Oriental.

El reglamento contemplaba sanciones para los países que no cumplieran con las provisiones básicas de la iniciativa: éstos dejarán de exportar aleta amarilla y sus productos a EEUU con la posibilidad de que se amplíe la prohibición a productos que representen el 40% de la producción pesquera de esas naciones. La moratoria no entraría en efecto hasta que por lo menos un país, que en su flota atunera tuviera más de 20 embarcaciones cerqueras en actividad, firme la citada ley. En este caso sólo México y Venezuela cumplían con el requisito, pero los gobiernos de ambos países manifestaron su rechazo a la misma, con lo que quedaba sin efecto la moratoria.

Según el principal promotor de esta ley, el representante demócrata Gerry Studds, era la primera iniciativa de su tipo que contaba con el apoyo de la administración Bush y de grupos ecologistas estadounidenses¹¹², información que confirmó un vocero del grupo Earth Island Institute, señalando que se había estado trabajando con miembros del Congreso en la iniciativa de ley, con la finalidad de poner en marcha acciones de protección de los mamíferos marinos¹¹³.

¹¹² Periódico, El Día, 25 de septiembre de 1992, México

¹¹³ Periódico, The News, 31 de octubre de 1992, México

El gobierno de México, a través de la SEPESCA, rechazó la "imposición unilateral de la ley", agregando que "...avaluar un compromiso en este sentido equivaldría a la desaparición de la industria atunera nacional". En el comunicado oficial la Secretaría expone que la adopción de esta ley llevaría consigo una drástica reducción en la producción de la flota atunera, la pérdida de empleos y la reducción de la oferta de productos pesqueros para el consumo nacional"¹¹⁴. El enfático rechazo a la ley provino de diversos sectores dentro del país, especialmente de los industriales atuneros privados, el gobierno por su parte se pronunció por respetar el Acuerdo para la Conservación de Delfines, aprobado dentro del marco de la CIAT.

Como hemos visto, ambos proyectos difieren sustancialmente en cuanto a la solución de la mortandad de delfines: el Acuerdo de la CIAT establece que la manera más viable para practicar la pesca de atún, tanto económica como ecológicamente, es la pesca con red de cerco; la ley estadounidense decretada en 1992 en cambio, impone una moratoria a este tipo de técnica.

El embargo sigue presente para mayo de 1994, aunque las negociaciones bilaterales siguen llevándose a cabo. Una vez caracterizado el embargo de 1990 pasaremos a revisar de manera general los efectos del mismo sobre la industria atunera del país.

La situación de la flota atunera mexicana luego de impuesto el embargo de 1990 ha sido difícil. Como ya antes mencionamos, después del primer embargo de 1980 los industriales mexicanos buscaron diversificar sus mercados de exportación, colocando su producto en países europeos y asiáticos, diversificación que amortiguó el impacto del cierre del mercado estadounidense, que para 1990 representaba sólo el 10% de las exportaciones. Sin embargo, la situación se agravó cuando se puso en marcha la política de "Dolphin Safe" y al decretarse el "embargo secundario", ya que afectaron a la totalidad de las exportaciones mexicanas. Para julio de 1992 empresas enlatadoras de España, Italia, Francia y Tailandia habían dejado de adquirir el atún mexicano, tres de éstos países dejaron de comprar cerca de 50,000

¹¹⁴ Periódico, El Universal, 6 de noviembre de 1992, México

toneladas¹¹⁵. Esto trajo como consecuencia una grave crisis en la flota, quien finalizando 1992 paralizó el 50% de sus embarcaciones¹¹⁶.

La flota ha visto en riesgo la costeabilidad de su operación no sólo por el cierre del mercado internacional, sino también por el incremento de los costos de operación debido a la nueva modalidad del embargo de 1990. Los armadores han tenido que asumir un "costo ecológico" o valor agregado en sus operaciones de captura: es necesario contar con más días de pesca para llenar las bodegas, pues la ley prohíbe realizar lances nocturnos, por lo que se alarga la jornada de pesca; además, han dejado de utilizar explosivos que facilitan el cercamiento del cardumen; proporcionan apoyos económicos a distintos programas de investigación sobre la problemática atún-delfín y, cumplen con las regulaciones y normas de protección de los mamíferos marinos.

Con el embargo las pérdidas se incrementaron, los armadores tuvieron que cubrir los gastos de refrigeración, almacenaje y estancia en puertos ante la falta de mercado para su producto. La colocación del atún en el mercado nacional a través de las enlatadoras ha sido la única alternativa para la flota, las campañas de publicidad para el consumo del atún enlatado puestas en marcha desde años atrás lograron incrementar el consumo nacional, sin embargo, dicha capacidad de consumo ha sido insuficiente para absorber toda la producción de la flota, lo que ha provocado que ésta pare su actividad para no saturar el mercado de tal manera que se mantengan los precios a un nivel rentable, no obstante que se han reducido.

La apertura comercial promovida por el gobierno mexicano ha repercutido en la industria atunera, a pesar del excedente de producción tanto de atún fresco-congelado como enlatado se ha permitido su importación. La industria enlatadora se ha visto en desventaja ante la importación de atún proveniente de Tailandia, afectando indirectamente a los armadores del país pues las

¹¹⁵ Periódico, El Nacional, 17 de julio de 1992, México

¹¹⁶ Información dada a conocer por el Presidente de la CANAINPES de Ensenada, B.C., El Nacional, 17 de noviembre de 1992, México

procesadoras del país, con la finalidad de reducir sus costos ante la creciente competencia, compran la materia prima importada a bajo precio.

La Ley Internacional de Protección de los Delfines de 1992 representó para la flota atunera del país el cierre de alternativas para la solución del conflicto atunero. La flota atunera mexicana está formada en un 90% por barcos de tipo cerquero que capturan principalmente aleta amarilla en el Pacífico oriental, zona en donde el fenómeno de la asociación atún-delfín se presenta con más frecuencia, estas modalidades de operación de la flota son las que precisamente la ley de 1992 contempla en la moratoria. La afirmación hecha por el gobierno mexicano y los industriales atuneros privados del país, en el sentido de que si México adoptaba la moratoria contemplada en la citada ley, la flota atunera mexicana desaparecería, tiene sus bases en los siguientes considerandos:

i) La moratoria en principio prohíbe el uso de redes, proponiendo una "pesca sin delfín" para la captura del atún, este tipo de pesca puede realizarse con embarcaciones de tipo varero o de palangre, sin embargo, los pocos barcos que hay en la flota atunera de México adaptados a éste tipo de técnicas, la mayoría ya no operan y resultan obsoletos¹¹⁷.

ii) La base en la que se sustenta el desarrollo de la pesquería de atún en nuestro país, es precisamente la operación de grandes embarcaciones cerqueras. Estas pueden realizar lances de captura sobre objetos flotantes, sobre cardúmenes de atún visibles desde la superficie o sobre delfines que viajan asociados con el atún. Realizar lances sobre delfines resulta más eficiente económicamente, ya que los atunes (aleta amarilla) son de mayor tamaño, precio y calidad, de ahí que sea el de mayor demanda en el mercado internacional, pues garantiza una mejor calidad de enlatado además de que rinde más por su tamaño. En cambio, con los otros tipos de lance se obtienen cardúmenes de menor dimensión e individuos de menor talla, peso y precio. Es importante anotar que debido a los altos costos de operación que implica capturar con la técnica de red de cerco, los pescadores necesitan pescar los atunes que le garanticen económicamente cubrir sus gastos.

¹¹⁷ Oficina Coordinadora del Programa Atún-delfín, Planteamientos de estrategia para la actividad atunera nacional, CANAINPES, México, 1992, p.62

iii) Los lances sobre delfines no sólo resultan ser los más eficientes económicamente, sino ecológicamente también, ya que los atunes que viajan con los delfines son individuos adultos. Con los otros tipos de lances los atunes aleta amarilla que vienen en el cardumen son de tallas menores, compuestas de atunes jóvenes inmaduros que aún no terminan su ciclo reproductivo, de ahí que si se pescara exclusivamente sobre estos cardúmenes se vería reducida su población al 50% en 2 o 3 años y en 5 años más, esta pesquería habría llegado a su límite de explotación, poniendo en peligro de extinción a esa especie¹¹⁸.

iv) La operación "pesca sin delfin" alteraría la estructura de costos de la flota: se incrementarían los costos debido a las travesías más largas para localizar el cardumen y se obtendrían lances menos productivos, por la menor densidad de los cardúmenes y por la talla y peso de los individuos.

v) Con este tipo de pesca se tendría que reestructurar completamente la actividad atunera: inversiones en artes y equipos de pesca nuevos, operación en zonas de pesca desconocidas para la flota, negociación de permisos y pago de cuotas para operar en las ZEE de otros países, incremento en el esfuerzo pesquero en la ZEE de México con la instrumentación de técnicas como la de vara, etc.¹¹⁹.

Para concluir, según lo referido anteriormente, la operación "Pesca sin delfin" representa para la flota atunera mexicana una operación insostenible económicamente, por la menor captura, mayores costos y menores ingresos. Como vemos, la ley estadounidense de 1992 resultó poco viable para solucionar la mortandad de los delfines y para solucionar el conflicto atunero México-EEUU, adoptarla hubiera significado atentar contra una actividad económica de fundamental importancia para el país en términos de captación de divisas y generación de empleos.

¹¹⁸Oficina Coordinadora del Programa Atún-Delfin, El problema del atún-delfin, CANAINPES, México, 1990, p.11

¹¹⁹Oficina Coordinadora., Planteamientos de estrategia..., pp.62-68

3.2 LA PROTECCIÓN DEL DELFÍN EN MÉXICO

Hasta el momento sólo nos hemos referido a los acontecimientos que dieron origen al embargo y hemos señalado las leyes estadounidenses en que se sustenta el problema, ahora es necesario hacer mención de las leyes y actividades que el gobierno mexicano y los industriales atuneros del país han llevado a cabo en lo referente al problema de la mortandad de los delfines.

Dentro de los programas de protección al delfin se atribuye a México la iniciativa en 1975, presentada ante la CIAT en la XXIII reunión anual celebrada en Managua, Nicaragua, sobre la realización de estudios que evaluaran el fenómeno de la asociación atún-delfin, por lo que dicha organización en 1976 aumentó sus obligaciones y ha venido generando estudios e investigaciones sobre la naturaleza atún-delfin, desarrollando trabajos en tecnologías de captura y en el mejoramiento de sistemas de uso que permitan disminuir la muerte de los delfines.

Las primeras regulaciones mexicanas para la protección del delfin en la pesca de atún con red de cerco se establecieron en septiembre de 1977, desde esa fecha México ha adoptado medidas equiparables a las establecidas por la CIAT. A través de la circular no. 20 se giraron instrucciones para la pesquería del atún en el país, en donde como puntos importantes se exponen: la obligación de adaptar a las redes de captura el paño protector, la ejecución de la maniobra de retroceso para facilitar la salida de los delfines, el rescate obligado de éstos mediante el uso de lanchas recolectoras y la liberación de los cetáceos atrapados en la red, entre otras.

El 29 de junio de 1987 se actualizó la legislación, la SEPESCA publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.) el "Acuerdo que regula la explotación de túnidos en aguas del Pacífico mexicano y en el océano Pacífico oriental con embarcaciones de bandera mexicana", que contempla la reglamentación de las redes de cerco, equipos y maniobras para la liberación de delfines y la obligación de los armadores de participar en el Programa de Protección de Mamíferos Marinos, de manera que otorguen facilidades para que observadores y científicos realicen sus actividades a bordo de las embarcaciones atuneras.

El 18 de junio de 1990 se publica en el D.O. el "Acuerdo que regula el aprovechamiento del atún con embarcaciones cerqueras de bandera mexicana en aguas de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo la ZEE de México y el Pacífico Oriental", en el que se especifican una serie de requisitos a seguir, entre los más importantes están la prohibición de los lances nocturnos y del uso de cualquier clase de explosivos durante la pesca de túnidos asociados con delfines.

El 20 de mayo de 1991 se publicó en el D.O. el "Acuerdo que norma la operación de la flota atunera de cerco de bandera mexicana que opera en aguas del mar territorial y la ZEE de los Estados Unidos Mexicanos en el Océano Pacífico, aguas internacionales y ZEE de otros países que se encuentran en el océano Pacífico oriental", el cual establece la integración de un Comité de Expertos de la SEPESCA, que realice un seguimiento de la mortalidad incidental de los mamíferos marinos, así como la evaluación y calificación del nivel de desempeño de la flota en los viajes de pesca. Con estas acciones se espera alcanzar el objetivo de reducir al 80% la tasa de muerte incidental del delfín en el periodo 1989-1995.

El 24 de septiembre de 1991 el Presidente de la República presentó un Programa de Protección al Delfín, el cual contempla un nuevo reglamento presentado en el "Acuerdo que regula la captura de atún por parte de embarcaciones de bandera mexicana en el Pacífico oriental" publicado en el D.O. el 27 de septiembre de ese año. En éste se limita la captura incidental de delfines a 4 ejemplares por lance en promedio y se establece la meta de cubrir el 100% de observadores a la flota atunera mexicana a partir de diciembre de 1991.

En el Programa se contempla para 1992 por parte de México, la realización de una conferencia internacional en la que participen autoridades de la comunidad científica, para proponer las bases que den normas de conducta multilateral a todas las naciones para la explotación comercial de las especies y la preservación de la ecología marina, no sólo en los mares de México, sino de todo el mundo. Semestralmente han seguido apareciendo en el Diario Oficial las cuotas de captura que la SEPESCA establece sobre la mortandad por lance de delfines, que debe respetar la flota mexicana.

La política gubernamental para la protección de los delfines se ha visto reforzada con la participación de los armadores atuneros del sector privado. La importancia de establecer reglamentos y nuevas técnicas para reducir la mortandad de los delfines reviste mayor importancia cuando en EEUU la legislación en la materia se torna más rígida, lo que ha presionado al gobierno e industriales atuneros mexicanos a trabajar más en el problema, la presión que ha ejercido la legislación estadounidense en la industria del país está en función de la fuerte inversión que representa la flota y de los intereses económicos involucrados en la pesquería del atún.

En agosto de 1989 los armadores atuneros privados agrupados en la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (CANAINPES), instalaron en Ensenada, B.C., una Oficina Coordinadora del Programa Atún-Delfín, que diera seguimiento y control a los acuerdos y medidas tomadas por los armadores atuneros, a fin de reducir la mortalidad incidental de delfines por la flota e implementar en coordinación con otras instituciones, cursos y seminarios de capacitación y concientización para los capitanes, técnicos de pesca, jefes de cubierta y tripulaciones de los barcos cerqueros. Esta Oficina esta contemplada dentro del Programa Nacional de Aprovechamiento del Atún y la Protección de los Delfines (PNAAPD), programa que se remonta a 1977 aunque su estructura y funciones actuales se precisaron en el D.O. del 20 de mayo de 1991, el Programa contempla la participación del sector público, a través de la SEPESCA, de los industriales atuneros a través de la CANAINPES, de las cooperativas, de la comunidad científica y de organismos internacionales como la CIAT.

A través de la Oficina se capta y procesa información de los reportes de los viajes de pesca observados y se analiza la información sobre la mortalidad a fin de llevar estadísticas y control del desempeño de la flota. Se efectúan acciones de coordinación y cooperación técnica-científica con investigadores de instituciones de investigación relacionados con estudios sobre la asociación atún-delfín y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Desde 1989 todos los barcos atuneros activos de la flota privada y del sector social han realizado lances de agua y alineación de las redes, verificados por técnicos de la CIAT y del PNAAPD, éstos verifican que el paño de protección

esté correctamente instalado, que la red funcione adecuadamente durante las maniobras de retroceso y que el barco cuente con el equipo necesario para liberar a los mamíferos marinos.

A partir de abril de 1990 la Oficina implementó un sistema de monitoreo vía radio, de los barcos atuneros cerqueros que llevan un observador tanto de la CIAT como del Instituto Nacional de Pesca. Los observadores reportan por radio semanalmente la mortalidad de delfines, número de lances sobre delfin y composición de la manada sobre la cual se hizo el lance. De esta manera se conoce el desempeño del barco y del técnico de pesca y en caso de alta mortalidad que fuese por descuido del técnico de pesca, se contempla la baja en la embarcación, limitándole su contratación en otra. A través de estos reportes los pescadores han adoptado medidas como la de evitar los lances nocturnos y la utilización de detonantes, antes de que esto fuera legislado.

El PNAAPD creó un subprograma de Desarrollo Tecnológico dentro del cual se desarrollan proyectos en colaboración con empresas atuneras del sector privado e instituciones de investigación nacionales. En 1989 una empresa privada y un técnico desarrollaron el diseño de una lancha rescatadora de delfines que a través del uso de un sonar resulta efectiva en ayudar a dirigir a los delfines hacia un extremo de la red durante la maniobra de retroceso.

También se está desarrollando un proyecto sobre el uso de sonidos para romper la asociación atún-delfin, así como un sistema de puertas que permita la salida de los delfines antes de la maniobra de retroceso, en este proyecto colaboran el Instituto de Ciencias del Mar de la UNAM y la empresa pesquera Nair.

El proyecto sobre bengalas submarinas se desarrolla con la finalidad de reemplazar los petardos arreadores de delfines, como parte del proyecto se realizó un trabajo experimental en el navío Azteca II sobre la eficiencia de las bengalas en el arreo y agrupamiento de delfines, así como para mantenerlos cerca del área de liberación durante la maniobra de retroceso. De acuerdo a las pruebas preliminares los datos han arrojado buenos resultados, con lo que se sigue trabajando en el proyecto.

La empresa pesquera Maratún colabora en un proyecto de investigación sobre el desarrollo de materiales para el mejoramiento de la red de pesca, ya que el enmallamiento de los delfines durante la maniobra de retroceso provoca su muerte¹²⁰.

Los esfuerzos de México por reducir la muerte de los delfines son significativos, como hemos visto la política gubernamental y empresarial confluyen en el objetivo de cumplir con las normas internacionales de protección de los mamíferos marinos, sin menoscabo de resguardar una actividad económica importante para el país, como la pesquería del atún.

¹²⁰Compeán, González, G. y Girón, Rafael, "La pesca en la Cuenca del Pacífico: el caso del atún en México", PNAAPD, México, 1983, pp.4-7. Mandujano, Jesús, *op.cit.* pp.30-39

3.3 POSICIONES EN TORNO AL EMBARGO ATUNERO DE 1990

Es importante hacer mención de las diferentes posiciones encontradas en torno al conflicto atunero, externadas por los actores directamente involucrados en el problema, para tener una visión más amplia y completa del tema que estamos tratando.

El gobierno mexicano se ha manifestado en contra del embargo y de la legislación que dio origen a su aplicación, cuestionando lo establecido en la misma por afectar injustamente a terceros países, limitando su soberanía sobre sus ZEE, además de no tener sustentación científica, manejando abiertamente que el embargo no obedece sólo a posturas de grupos ecologistas, sino a fuertes intereses económicos de empresas estadounidenses. La subsecretaria de SEPESCA, Clara Juddman, expresó su posición en el sentido de que tras el embargo existen intereses económicos, principalmente de las empacadoras estadounidenses, que al establecer la política de "Dolphin Safe" encontraron una estrategia de mercadotecnia para cobrar un sobreprecio a la lata. El etiquetado "Dolphin Safe" se logra establecer, según la funcionaria, por la promoción que hicieron en el Congreso estadounidense las compañías enlatadoras:

"El mayor cabildeador en el Congreso norteamericano para lograr que se introdujera el sistema de etiquetado "Dolphin Safe" y que pagó una gran cantidad de abogados, fue el dueño de Heinz, que es el dueño de Star Kist, fueron los que promovieron claramente la introducción del "Dolphin Safe"¹²¹.

El gobierno mexicano ha manifestado que no es a través de medidas unilaterales como se resolvería el embargo, sino a través de la cooperación internacional, por medio por ejemplo de la FAO, que es una organización internacional en la que participan muchos países y que además cuenta con el órgano internacional de más alto nivel, que es el Comité de Pesca. La SEPESCA ha declarado que:

¹²¹ T.V. Canal 13, Programa Nexos "El embargo atunero", 22hrs., 31 de marzo de 1991, México

"De cumplirse con las tasas y porcentajes de mortalidad de delfines establecidas arbitrariamente en la legislación estadounidense, la operación de la flota atunera mexicana dejaría de ser económicamente viable, tomando en cuenta la tecnología disponible. Ello llevaría por medio del tiempo a poner en riesgo al recurso atún aleta amarilla del Pacífico oriental, en caso de concentrarse el esfuerzo de las flotas en especímenes de menor tamaño entre los que encuentran juveniles de aleta amarilla, lo cual provocaría la disminución de las capturas de atún por parte de la flota mexicana, con su consecuente efecto en la oferta de alimentos, una reducción y posible desaparición de la misma flota, y por lo tanto, tener que permitir la operación de embarcaciones extranjeras en la explotación de un recurso que pertenece a México y a su población"¹²².

Con respecto a la Ley estadounidense de 1992, el Secretario de Pesca, Guillermo Jiménez expresó que:

"Aceptar la ley llevaría a utilizar otro tipo de técnicas pesqueras cerca de los litorales del océano Pacífico y sería de especies juveniles, con las cuales México acabaría con el producto y estaría obligado a importarlo a costos superiores"¹²³.

Los industriales atuneros privados han declarado que el embargo a las exportaciones de atún:

"Es una velada represalia al ejercicio de la soberanía de México en sus mares, por prohibir a la flota norteamericana pescar en su ZEE desde 1980 y por la enorme presión al gobierno de los EEUU que han practicado los grupos ecologistas, principalmente Earth Island Institute"¹²⁴.

¹²² Periódico, Excelsior, 17 de octubre de 1990, México

¹²³ Periódico, El Nacional, 12 de noviembre de 1992, México

¹²⁴ Periódico, Excelsior, 30 de octubre de 1990, México

Reiteran el transfondo económico del embargo y critican la posición de los ecologistas:

"Los ecologistas saben perfectamente que la población de delfines no corre peligro alguno, pero ellos siguen hablando de desaparición, utilizando palabras, conceptos y argumentos falsos, engañando al público y asustando a los consumidores con datos que no son veraces, pero que son manipulados para recabar fondos de donantes de buena fe y nosotros sabemos que sus informes son falsos e inexactos, nada podemos hacer para que queden satisfechos".

Con respecto al transfondo del embargo señalan:

"Están los intereses de los armadores o dueños de barcos para que se presione al gobierno de México y puedan pescar en aguas nacionales; los de los ecologistas que, con sus campañas, sólo en 1989 recabaron por concepto de donaciones 34 millones de dólares; los de las compañías comercializadoras estadounidenses que desean el boicot contra nuestro producto; los de algunos individuos incrustados en el propio gobierno que bloquean las negociaciones y, en ese orden, los de otras flotas internacionales que quieren ver disminuida la competencia y capacidad de la mexicana.

"La Legislación estadounidense no tiene ninguna base científica; la flota mexicana con más barcos que la americana, mata menos que la de ellos... en el año de 1988 su flota con 39 barcos que pescó 70,000 toneladas fue aplaudida y elogiada por el Congreso de su país y por la administración luego de haber anunciado que sólo había matado 19,000 delfines. México con una flota de 46 barcos y 130,000 toneladas de pesca tuvo una mortalidad de cerca de 16,000 delfines"¹²⁵.

¹²⁵ Argumentos expuestos por Felipe Charat Levy, presidente de la Sección de Atún de la CANAINPES, en la reunión intergubernamental México-EEUU, La Jolla, Cal., enero 14-18 de 1991, citado en Excélsior, 7 de febrero de 1991, México.

Con respecto a la política "Dolphin Safe" exponen:

"Eso del Dolphin Safe es un invento de la Star Kist que fue legislado por el gobierno americano y que es un engaño al consumidor porque no existe atún en el mundo libre de delfín. En ninguna parte. Pero eso es una legislación dirigida a México, fundamentalmente..."¹²⁶.

Por su parte el entonces presidente de la CANAINPES, Andrés Armenta, consideró que:

"Una posible solución a los embargos que impone EEUU a las exportaciones de atún mexicano, podría ser la asociación entre armadores mexicanos con empresarios estadounidenses en esta pesquería"¹²⁷.

Con respecto a la ampliación del embargo y la adopción de la ley estadounidense de 1992 opinaron:

"Es falso que los delfines estén en peligro de extinción por la pesca del atún, como dice la organización ecologista norteamericana Earth Island Institute, pues tan solo el año pasado (1991) se calculó en 9.5 millones de ejemplares con una tasa de crecimiento anual de 200,000. Las razones son de carácter político y económico, porque la flota del vecino país pesca en otro lado y no le perjudica decretar la suspensión de la captura de atún en el Pacífico oriental"¹²⁸.

La opinión de los científicos es expresada a través del director de la CIAT, James Joseph, quien manifestó que la posición de los EEUU por proteger a los delfines es correcta:

"Lo malo está en la aplicación de un embargo que puede derrumbar los esfuerzos por salvar a los delfines y dañar la voluntad de cooperación internacional".

¹²⁶ Periódico, Excelsior, 28 de octubre de 1991, México

¹²⁷ Periódico, El Financiero, 2 de abril de 1991, México

¹²⁸ Periódico, El Financiero, 5 de noviembre de 1992, México

Opinó que se debió dar más tiempo a México y a otras naciones a efecto de que continuarán sus esfuerzos para reducir la matanza, advirtió que:

"El resultado va a ser que los países abandonen ese importante proyecto, busquen mercados fuera de Estados Unidos, impulsen su propio mercado y entonces, la mortalidad de los delfines se irá para arriba, sin control y sin preocupación y nunca se conocerán los resultados de los programas de investigación científica.

"...en 1986 la comunidad científica mundial pensaba que la mortandad de los delfines era solamente de 40,000 delfines pero los resultados de los estudios e investigaciones mostraron que era de 132,000 y esa cifra, que fue tres veces más de lo que se creía, fue aprovechada por los grupos de ambientalistas que empezaron a presionar al gobierno estadounidense para aplicar la Ley de Protección a los Mamíferos Marinos"¹²⁹.

Con respecto a la población de delfines:

"...pensamos que había un descenso en la población de los delfines, pero hoy sabemos de acuerdo con datos matemáticos y científicos que las especies de delfines estudiadas, el llamado tornillo oriental y el manchado no están en peligro de extinguirse, sino por el contrario su población va en aumento"¹³⁰.

En lo referente al establecimiento de la moratoria por 5 años para la pesca con red, contemplada en la ley de 1992:

"...la aplicación de una moratoria no es el camino para resolver el problema que representa la mortalidad de delfines en la pesca del atún...si se cambia de métodos para la captura de esa especie entonces sí se pondría en peligro a la pesquería del atún, debido a que se capturarían ejemplares juveniles"¹³¹.

¹²⁹ Periódico, Excelsior, 28 de octubre de 1990, México

¹³⁰ Periódico, Excelsior, 29 de octubre de 1990, México

¹³¹ Periódico, Excelsior, 24 de julio de 1992, México

Martin Hall, director del Programa Atún-Delfin de la CIAT expuso:

"Las tasas en la mortalidad hechas por la flota mexicana son las mas bajas en toda la historia, de ahí que sea inaceptable una moratoria, en estos momentos no se justifica ninguna acción drástica, mucho menos cuando el problema se ha resuelto en un 90%... intervenir en algo que esta trabajando bien es como estar buscando crear un problema"¹³².

Un científico mexicano conocedor del tema, el doctor Guillermo Compeán, quien actualmente colabora en el Programa Nacional para el Aprovechamiento del Atún y la Protección de los Delfines, declaró:

"El delfin no es una especie que se acerque al peligro de extinción. La mortalidad es de 1% del tamaño de la población; de cada 100 delfines muere menos de 1, esto documentado y estudiado por organismos internacionales como la CIAT".

Señaló que el atún que pesca la flota mexicana asociado al delfin es aparte de grande, de mayor calidad pues rinde más a la hora de enlatarlo, de ahí que sea altamente competitivo en el mercado internacional:

"Esto es posible únicamente en esta zona del mundo, en otras zonas no es posible separar las tallas de atunes de manera tan eficiente porque no es tan grande la asociación de delfines, esto nos da una ventaja tremenda en el momento de operar y también en las posibilidades de manejar el recurso... Los delfines nos ayudan, el problema es que en este momento alcanzó su máximo la tecnología; no es fácil desarrollar tecnología en términos de tiempo, para llegar a cero mortandad se necesita tiempo para desarrollar nuevas técnicas"¹³³.

¹³²Periódico, El Sol de México, 27 de marzo de 1993, México

¹³³T.V. programa NEXOS, "El embargo atunero", op.cit.

En lo referente a la moratoria propuesta en la ley estadounidense:

"...las pesquerías con red de cerco constituyen uno de los métodos de captura más selectos, que ha permitido un equilibrio en las poblaciones de atún. Hace 10 años México pescaba atunes más chicos y desde hace 5 años captura peces de talla grande, para evitar la sobreexplotación y garantizar la reproducción de la especie"¹³⁴.

La Academia de Ciencias de EEUU, en un Informe presentado al Congreso estadounidense titulado "Los delfines y la industria del atún" negó que las prácticas pesqueras mexicanas en el océano Pacífico pusieran en riesgo de extinción al delfín, considerando además que la técnica de red de cerco es la más viable económica y ecológicamente¹³⁵.

La posición de los grupos ecologistas es muy importante, pues han tenido un papel clave en el conflicto atunero. El director del grupo Earth Island Institute, D. Phillips, declaró que su organización pugna porque la flota atunera mexicana elimine totalmente la mortandad de delfines y para ello considera que debe cambiar de región en la captura del atún, que se empleen otros métodos de pesca y que se cambie, en todo caso, la captura de atún aleta amarilla por la de barrilete¹³⁶:

"... en el mundo hay una clara tendencia hacia la búsqueda de soluciones benignas, por lo que las flotas pesqueras deben forzosamente aceptar el principio de cero delfines muertos en las pesca del atún"¹³⁷.

¹³⁴Compeán, González, G. y Girón, Rafael, op.cit. p.4

¹³⁵Periódico, Uno más Uno, 15 de noviembre de 1992, México

¹³⁶Periódico, Excélsior, 21 de octubre de 1990, México

¹³⁷Periódico, El Norte, 26 de julio de 1992, México

Con respecto a la ampliación del embargo atunero, la directora especial del organismo, Brenda Killian, expuso que el gobierno y la industria atunera estadounidense:

"... deberían financiar programas alternativos de pesca de atún en México y Venezuela, porque en realidad no queremos que ningún país resulte perjudicado en sus economías ante esta situación"¹³⁸.

El grupo ecologista Greenpeace International se ha manifestado por que las flotas atuneras reduzcan la mortandad a cero, siendo la solución "... llevar a cero el factor lances sobre delfines". Agregan que en la actualidad existe un desconocimiento de numerosas variables relacionadas con los ciclos de vida de los delfines, su comportamiento y tasas reproductivas, por lo que una política responsable de acabar con el problema atún-delfin sería adoptar un enfoque preventivo que sería la eliminación de lances sobre delfines, proponiendo el desarrollo e implementación inmediatos de "... un programa internacional que responda a las realidades actuales e incluya todos los elementos necesarios". El grupo propone hacer un programa multinacional y multidisciplinario para investigar y desarrollar tecnologías y métodos alternativos que permitan las capturas de ejemplares adultos de atún sin el empleo de lances deliberados sobre delfines¹³⁹.

El grupo Greenpeace es una organización muy crítica de la política estadounidense en torno a la protección de los delfines, ha responsabilizado a la flota atunera de EEUU de causar la muerte de este mamífero marino, dañando considerablemente su población. Con respecto a la imposición del "embargo secundario" contra México, el coordinador de la llamada Campaña Ecologista Oceánica en América Latina, Juan Carlos Cárdenas, expresó:

"Greenpeace no puede apoyar medidas de fuerza de un Estado contra otro para obtener logros de supuesta protección ambiental".

¹³⁸ Periódico, La Jornada, 17 de enero de 1992, México

¹³⁹ Greenpeace International, Ponencia a la 49a. Reunión Intergubernamental, La Jolla, Cal., 14-18 de enero de 1991.

Agregó que la flota estadounidense es la culpable del 89% de la matanza de delfines desde que se empezó a aplicar la técnica de lances intencionales sobre estos cetáceos. Propuso que para detener la matanza de delfines se debe implementar una solución que "unifique soberanía con responsabilidad ambiental". Reiteró que su organización se opone al embargo contra México:

"... porque es una medida que tiene un transfondo de proteccionismo comercial y es expresión de un neocolonialismo con disfraz ecológico, mientras que no representa una solución real al problema de la matanza de delfines"¹⁴⁰.

El poder ejecutivo del gobierno estadounidense manifestó su rechazo al embargo contra México y a la ampliación del mismo, realizó dos apelaciones para el levantamiento del primer embargo y una más contra el "embargo secundario" sin que dieran resultados positivos. En ambos casos el ejecutivo hizo de su conocimiento al gobierno mexicano sobre la labor que hacía al interior del Congreso con la finalidad de que el conflicto fuera solucionado, incluso, funcionarios de gobierno se refirieron a la posibilidad de modificar la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos para flexibilizar sus disposiciones y dar solución al problema de los embargos atuneros sostenidos no sólo con México, sino con muchos otros países. El respaldo del poder legislativo y judicial para el establecimiento del embargo fue claro, como ya hemos visto a lo largo del trabajo.

La aprobación de la ley estadounidense de 1992 finalmente unificó los criterios sobre la política de ese país en torno a la protección de los delfines, entre el ejecutivo, el congreso y los grupos ecologistas¹⁴¹. Con respecto a esta ley el Presidente George Bush expresó:

"Apoyo fuertemente esta ley porque apuntala los esfuerzos de mi administración para proteger a los delfines"¹⁴².

¹⁴⁰ Periódico, La Jornada, 13 de febrero de 1992, México

¹⁴¹ Periódico, Uno más Uno, 25 de septiembre de 1992, México

¹⁴² Periódico, El Día, 30 de octubre de 1992, México

De acuerdo a las declaraciones publicadas de cada parte involucrada en el conflicto atunero, podemos decir que los argumentos basados en datos y conocimientos científicos sólo se manejan de una sola parte: el gobierno mexicano ha protestado por la medida unilateral impuesta por EEUU en base a datos científicos, surgidos de investigaciones sobre la mortandad de los delfines llevadas a cabo por la National Marine Fisheries Services de EEUU, la Comisión Interamericana de Atún Tropical y la Secretaría de Pesca de México.

Por parte del principal grupo ecologista involucrado en el problema, Earth Island Institute, no encontramos datos que sustenten sus argumentos. Públicamente no han expresado: el por qué sólo se preocupan de la mortandad de los delfines de una sola región del mundo (Pacífico oriental), sin tomar en cuenta la muerte de los cetáceos en otros mares por parte de la flota internacional; el por qué no reclaman ante países como Japón, que dentro de su dieta consumen anualmente miles de delfines (50,000), capturándolos con redes de monofilamento que llegan a medir hasta 50 km de largo y que arrastran a su paso no sólo con los delfines, sino también con otras especies como las marsopas y las ballenas¹⁴³; el por qué no protestan ante la fuerza naval de EEUU y de Gran Bretaña, que según fuentes periodísticas utilizan delfines para entrenarlos como sistemas ofensivos, por ejemplo, como vigías para detectar embarcaciones enemigas, entrenamiento que incluye la privación de alimentos, castigo físico y hasta su muerte¹⁴⁴; el por qué no intervienen en el problema de la muerte anual de cerca de 15,000 delfines en las costas de Alaska, los cuales mueren en las redes cuando los pescadores capturan el calamar, o ante la alta mortandad incidental de delfines frente a las costas de Georgia y Florida, donde no se aplica una legislación que ayude a resolver el problema¹⁴⁵.

A éstas y otras preguntas más el grupo ecologista no tiene respuestas (porque ni siquiera las plantea públicamente), demostrando con esto la falta de seriedad al abanderar la defensa de la vida de los delfines, sin abarcar de manera global la

¹⁴³ Silva, Juan; "Cetáceos, sensuales, juguetones y curiosos: Bernardo Villa", en La Jornada, 14 de febrero de 1992, México

¹⁴⁴ Periódico, El Herald, 21 de noviembre de 1990, México

¹⁴⁵ De la Mora, Luz Maria, Op. Cit. p.33

magnitud del problema que presumen querer solucionar. Esta organización propone que se cambie el esfuerzo de pesca a otro tipo que no requiera del delfín, demostrando con esto un desconocimiento biológico de los túnidos, llevar a la práctica lo que proponen conllevaría a la depredación del atún, como ya anteriormente explicamos. Por otra parte, con su propuesta el grupo atenta contra una actividad económica de fundamental importancia para las economías de los países en desarrollo.

El ejecutivo estadounidense por su parte, promovió la defensa del gobierno mexicano ante la Corte de San Francisco, en base al reporte que sobre la pesquería del atún en México realizó la National Marine Fisheries Services. Con este hecho reconocía el esfuerzo de la flota mexicana por reducir la mortandad del mamífero marino; sin embargo, al apoyar la ley de 1992 parece que desconoció las acciones que coordinadamente habían realizado la NMFS, la CIAT y el gobierno mexicano, para la creación de programas que redujeran la mortalidad del cetáceo.

3.4 EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El embargo impuesto a México en 1990 representa un hecho que refleja el papel relevante que ha tomado la temática ambiental en las relaciones internacionales. En la actualidad, este tema forma parte de la agenda de política económica internacional¹⁴⁶.

Lo que a primera vista pareciera ser simple y sencillamente una discusión más (con alardes demagógicos), en torno a problemas ambientales tales como la contaminación, el agotamiento y depredación de los recursos naturales, la extinción de especies, entre otros; se ha convertido en un problema que ha concretizado y que ha creado conflictos en las relaciones internacionales. El embargo de 1990 es un ejemplo claro de un conflicto surgido a partir de la problemática ambiental referente a la protección de una especie.

La discusión internacional sobre los problemas ambientales es relativamente reciente. Mientras se consideraba la existencia de abundantes recursos naturales, de un medio ambiente sin repercusiones caóticas para el mundo, en términos generales, mientras las cuestiones medioambientales no repercutían política ni económicamente en las relaciones internacionales, ni en la política interna de un país, los recursos naturales y los problemas ecológicos no pasaban de ser parte de la temática de las ciencias naturales.

Fue durante la década de los 70 cuando a nivel internacional se inician las críticas por parte de científicos, grupos ecologistas, economistas y otros

¹⁴⁶ En este apartado entenderemos por:

- a) Ambiente, "la suma total de todas las condiciones externas capaces de influir en los organismos vivientes",
- b) Medio Ambiente, "todo aquello que rodea al ser humano y que comprende: i) elementos naturales tanto físicos como biológicos, ii) elementos artificiales, iii) elementos sociales, y las interacciones de éstos entre sí.
- c) Problemas Ecológicos, aquellos surgidos de la alteración en el funcionamiento de la naturaleza y que afectan negativamente la existencia, transformación y desarrollo de los seres vivos. Sánchez, Vicente y Guiza, Beatriz, Glosario de terminos sobre medio ambiente, El Colegio de México, 1982, pp.19-32.

sectores sociales, en torno a la falta de protección del medio natural. A finales de esa década y durante los 80 surgieron los partidos políticos "verdes" con gran fuerza electoral especialmente en Europa occidental, de esta forma las demandas ecológicas por parte del electorado propiciaron que los partidos políticos incluyeran en su plataforma política medidas de protección ambiental. Los grupos ecologistas también crecieron incrementándose el número de sus afiliados. El interés de la sociedad por los problemas ambientales tomó especial impulso desde esos años, sobre todo en los países desarrollados.

En 1972 la ONU organiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Conferencia de Estocolmo), en donde por primera vez se dan cita los países para hablar y discutir sobre la problemática ambiental del planeta. Esta Conferencia fue un parteaguas de lo que podríamos llamar el inicio de la institucionalidad, a nivel internacional, de los problemas ambientales. En principio nace la Declaración de Estocolmo, un cuerpo de principios normativos a través de los cuales los países firmantes se comprometieron a seguir las recomendaciones que llevarían a solucionar y prevenir los desequilibrios ecológicos del planeta. También se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con la finalidad de instrumentar, coordinar e incentivar diversos proyectos para el control y prevención de los problemas ambientales.

La Conferencia dio un nuevo giro a la discusión sobre el medio ambiente, dándole una dimensión internacional y económica. Los países participantes expusieron la necesidad de tratar cada problema de manera multilateral ya que afectan a todos los habitantes de la tierra, el carácter internacional del problema hace propicia la cooperación de todos los países para su solución. En la Conferencia se estableció la relación entre el problema ambiental y el desarrollo económico, se analizaron los problemas que se originaban en la insuficiencia del desarrollo y los que surgían como consecuencia precisamente del desarrollo¹⁴⁷.

¹⁴⁷ CEPAL, El desarrollo sustentable, transformación productiva, equidad y medio ambiente, Santiago de Chile, 1991, p.6

Durante los 70 también surgieron las primeras legislaciones ambientales de carácter nacional, la presión de los grupos ecologistas, de la opinión pública y el impulso dado por la Conferencia de Estocolmo fueron factores que permitieron que por primera vez se legislara en la materia. En EEUU el presidente Richard Nixon llamó a esa etapa "la década ambiental"¹⁴⁸, ya que se crearon nuevas legislaciones a nivel local, estatal y federal, en 1969 surgió la Ley sobre Política Nacional del Ambiente, en 1970 la Agencia de Protección Ambiental, en 1972 la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos.

Si bien en México la protección al ambiente tiene sus bases en la Constitución política, específicamente la protección jurídica del medio ambiente se da a partir de la creación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental del 12 de marzo de 1971, esta ley representó el primer intento nacional abocado a regular exclusivamente sobre la materia ambiental, después le siguieron más reglamentos encaminados a mejorarla.

En 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dirigida por Gro Harlem Brundtland, emitió un Informe titulado "Nuestro futuro común", el cual expresa una serie de ideas sobre el desarrollo sustentable o sostenido. El Informe hace una crítica del sistema económico, ya que no está comprometido con el bienestar de las futuras generaciones, critica el hecho de que el desarrollo económico se logre a expensas de los recursos renovables y no renovables de la naturaleza, critica los valores del sistema económico, basados en la abundancia material y el derroche. El desarrollo sostenido, según el Informe, deberá compatibilizar el desarrollo con la conservación del medio natural, con la explotación racional de los recursos naturales. El desarrollo sostenido ha sido definido como el desarrollo que cubre o resuelve las necesidades del presente, sin transgredir el derecho de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades¹⁴⁹.

¹⁴⁸Kraft, M. y Vig, N., "Environmental policy from the seventies to the nineties: continuity and change", en Environmental policy in the 1990s, Congressional Quarterly Inc. Press, Washington, 1990, p.22

¹⁴⁹Munn, R., Towards sustainable development, Institute for Environmental Studies, University of Toronto, 1990, p.3

Después de la Conferencia de Estocolmo de 1972 la Conferencia de Río o Cumbre de la Tierra se convirtió en el foro más importante de discusión de los problemas ambientales. El 3 de junio de 1992 se inició la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro, Brasil, con la participación de 178 países. En el discurso de inauguración el Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, expresó: "El estilo de vida de las naciones ricas es ecológicamente irracional... hoy la tierra esta enferma de subdesarrollo y enferma también de excesivo desarrollo". Expuso la necesidad de avanzar en los conceptos de "desarrollo" y "seguridad" en cuanto a éste ultimo expresó que la seguridad era cada vez menos un problema militar transformándose en uno ecológico¹⁵⁰.

En la cumbre se expresó la preocupación por la crisis económica que agobia a los países subdesarrollados y su relación con el deterioro ambiental, los participantes expusieron las necesidades económicas de los países pobres para hacer frente a los problemas ambientales, se marcó la relación entre la degradación ecológica y el deterioro económico y social, como variables interdependientes. La pobreza, el desarrollo sostenido, el financiamiento económico, la transferencia de tecnología, el crecimiento demográfico, fueron algunos de los temas analizados. De esta Conferencia surgieron varios Convenios: la Convención sobre Cambios Climáticos, el Convenio sobre Biodiversidad, la Agenda XXI, también se firmó la Declaración de Río, la cual contempla 27 principios que servirán de base para la protección ambiental.

Desde que el tema ambiental se internacionalizó la discusión ha girado en torno al papel de la economía, específicamente sobre la relación entre el medio ambiente y el desarrollo. También se han delineado diversas posiciones en lo que se refiere a la percepción y a la solución de la problemática ambiental, durante la Conferencia de Río los países en desarrollo se expresaron a favor de la liberalización comercial y en contra de las restricciones comerciales como vía para la solución de los problemas ambientales, para estos países las restricciones comerciales afectan su economía, pues sus exportaciones se ven dañadas¹⁵¹. De ahí que más que ser un medio para presionar a los gobiernos a

¹⁵⁰ Periódico, Excélsior, 4 de junio de 1992, México

¹⁵¹ Citado por De la Mora, Luz María, op.cit. p.38

cumplir determinada reglamentación en torno a algún problema ecológico, esta política frena el desarrollo de los países pobres, incidiendo consecuentemente en el medio ambiente, puesto que la pobreza y el deterioro ambiental están estrechamente vinculados.

Para los países desarrollados un medio para hacer efectiva la política de protección ambiental es precisamente la imposición de políticas comerciales proteccionistas. Los grupos ecologistas de estos países son los que han abogado por la puesta en marcha de acciones proteccionistas para controlar los problemas ambientales y, sobre todo, para que otros países acaten las medidas que ellos o determinado gobierno considera necesarias para su solución. La imposición de barreras comerciales como medio de protección ambiental ha sido apoyado por algunas industrias, ya que consideran que ellas pagan un alto costo para la protección ambiental, lo cual las sitúa en desventaja disminuyendo su competitividad internacional, frente aquellos países que no asumen esos gastos¹⁵². El llamado "costo ecológico" deber así compensarse imponiendo barreras comerciales que directa o indirectamente benefician a sus industrias.

Los problemas económicos de los países subdesarrollados hacen más difícil la tarea de poner en acción programas de protección ambiental, de ahí que reclamen la transferencia de tecnología y el financiamiento económico para hacer frente a los mismos. En la Cumbre de la Tierra los enfrentamientos entre los países desarrollados y subdesarrollados se hicieron ver claramente en la firma del Convenio sobre Biodiversidad, el cual suscitó controversias ya que en el texto aparecen temas como patentes y biotecnología, en un artículo se establece que "los países en desarrollo necesitan un acceso justo y equitativo a la tecnología basada en los recursos biológicos y a la transferencia de esos mismos recursos", otro artículo dispone que "la conservación de la diversidad biológica y de la utilización sostenida de los recursos biológicos exige financiamiento especial para los países en desarrollo"¹⁵³. EEUU se opuso a la firma del documento ya que las compañías farmacéuticas estadounidenses se veían afectadas, puesto que estarían obligadas a transferir tecnología de producción de dichos medicamentos que ellas fabrican a los países de donde

¹⁵²Ibid. p.38

¹⁵³Periódico, Excélsior, 6 de junio de 1992, México

proviene las materias primas de los bosques, selvas y aguas de los países en desarrollo.

Otro documento que causó divergencias fue la llamada Agenda XXI, uno de los documentos más importantes que contiene un plan de acción sobre medio ambiente y desarrollo. Una vez más EEUU rechazaba firmarla, especialmente por el compromiso que se asumía de destinar recursos financieros de manera constante para la puesta en marcha de programas de protección en los países subdesarrollados. La redacción del texto original tuvo que ser modificada para tener el visto bueno de muchos países desarrollados, finalmente quedó establecido: "Los países desarrollados *reafirmarán* su intención de destinar el 0.7% de su PIB a programas ambientales en las naciones pobres y en desarrollo"¹⁵⁴. La falta de precisión sobre el compromiso de aceptar la responsabilidad de destinar recursos a los países pobres, logró que muchos países firmaran el Convenio.

Si bien desde los 70 se han dado grandes avances en lo que se refiere a la concientización mundial para resolver los problemas ecológicos, desde esa fecha hasta nuestros días no se ha avanzado en lo relativo al establecimiento de una legislación internacional de carácter ambiental. Actualmente no existe un cuerpo de leyes en materia ambiental que tenga alcance mundial, la Declaración de Estocolmo y la de Río no son una reglamentación que obligue a las partes a cumplir con lo establecido en las mismas, son en realidad documentos de carácter declarativo, exclusivamente, libres de cualquier obligación jurídica. Las declaraciones de principios, como las mencionadas, no están destinadas a producir efectos de derecho, sino que sólo pretenden indicar una determinada intención de los gobiernos signatarios¹⁵⁵.

Los Tratados internacionales en materia ambiental son los únicos instrumentos a través de los cuales los países se comprometen a cumplir con una reglamentación, éstos producen una obligación jurídica de las partes, lo que hace que los firmantes estén obligados a cumplir con el texto. Tal parece que

¹⁵⁴ Periódico, Excélsior, 15 de junio de 1992, México

¹⁵⁵ Seara, Vázquez, M., Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, México, 1988, p.64

los Tratados cubren el vacío existente en cuanto a la legislación ambiental internacional, sin embargo, no dejan de tener sus limitaciones.

En primer lugar, reglamentan solo determinadas áreas del vasto problema medioambiental que vive el mundo, al tratarse de manera particular cada problema, se pierde la concepción global del mismo, los tratados se refieren a la protección de ciertos elementos ambientales y no tienen un alcance global, que sería lo mejor para combatir las causas de los problemas. En segundo lugar involucran a un reducido número de países que de alguna manera están directamente relacionados con el problema a tratar, de esta forma no se obliga a la totalidad de los países a seguir las normas que van a ayudar a resolverlo.

El embargo atunero de 1990 impuesto por EEUU a México responde a las condiciones internacionales expuestas hasta aquí. El papel de las organizaciones ecologistas en el proceso que culminó con la imposición del embargo ha sido fundamental, retrocediendo hacia el origen del conflicto, la creación de la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos de 1972 en EEUU responde a la presión de los ecologistas por controlar a la flota atunera en lo referente a la mortalidad de los mamíferos durante sus operaciones pesqueras. En 1974, una vez más estos grupos protestaron por los permisos de pesca de atún expedidos por el gobierno estadounidense, el primer permiso general para la industria atunera cubría de octubre de 1974 a finales de 1975 y el segundo era para todo el año de 1976, reservándose el NMFS el derecho de establecer las cuotas para la mortalidad de delfines. Los ecologistas entablaron juicios para cada uno de los permisos con el fin de anularlos, el juez falló a favor de los ecologistas en ambos casos, anulando los permisos debido a que consideró que la NMFS había presentado un reporte incompleto sobre la población de delfines¹⁵⁶.

Son muchas las organizaciones ecologistas que han participado en la lucha por la protección de los mamíferos marinos, pero son tres las que han tenido un papel significativo: The Earth Island Institute, The Marine Mammal Fund y Greenpeace International. Estas organizaciones durante su lucha han manejado el término de "crisis" en la sobrevivencia de los delfines, como hemos visto, los

¹⁵⁶James, Joseph, *op.cit.* p.63

datos que manejan difieren de los informes científicos en cuanto a la población de los cetáceos, sin embargo, la gravedad con que en sus discursos manejan el tema les ha permitido justificar su lucha. En 1988 The Marine Mammal Fund y The Earth Island Institute iniciaron un juicio contra el Departamento de Comercio de EEUU, lo que dio como resultado la creación de enmiendas a la MMPA. Finalmente, la última irrupción de los grupos ecologistas en torno a la protección de los mamíferos concluyó con la imposición del embargo a México de 1990.

Este embargo significa la puesta en marcha de medidas comerciales restrictivas con la finalidad de que otros países acaten lo dispuesto por la legislación ambiental creada por el gobierno de EEUU. Esto nos lleva a cuestionar el por qué los grupos ecologistas presionan por la puesta en marcha de políticas proteccionistas como medio para lograr sus objetivos en torno a la protección ambiental; por qué promueven estas prácticas que atentan contra el libre comercio, como mecanismo de presión para hacer cumplir las medidas que ellos consideran necesarias para proteger la vida de los mamíferos marinos.

La convergencia entre la política económica y la política ambiental nos permite cuestionar si el uso de medidas comerciales proteccionistas, basándose en argumentos de carácter ambiental, responden exclusivamente a la solución del problema de la mortandad de una especie marina. Ante esto es necesario recordar que los intereses económicos inmersos en la industria atunera estadounidense se han visto afectados (como se señala en el primer capítulo de este trabajo), por la actividad de las flotas atuneras de los países subdesarrollados, especialmente las que capturan en el Pacífico oriental, como es el caso de la flota mexicana. La industria enlatadora también se ha visto sometida a una intensa competencia, especialmente por parte de las compañías del sudeste asiático.

Debido a la ausencia de un organismo multilateral encargado de legislar la protección ambiental en el mundo, México recurrió al GATT para dirimir su problema con EEUU. La imposición de barreras arancelarias y no arancelarias para la importación de atún, si bien es un tema comercial que forzosamente se tenía que discutir dentro de esta organización que regula el comercio internacional, el problema de México es finalmente un caso vinculado con la

protección ambiental y el GATT no lo contempla de manera amplia dentro de su reglamento, ya que no especifica cuándo pueden utilizarse medidas proteccionistas con propósitos ambientales. El medio ambiente no fue un tema incluido dentro del Acuerdo, a excepción del artículo XX al cual ya hicimos referencia.

El embargo de 1990 es una muestra de la necesidad de crear una organización internacional que atienda los nuevos problemas surgidos a partir de la vinculación ambiente-economía. El GATT y otros organismos que regulan la economía internacional surgieron bajo otras circunstancias y responden a las necesidades del mundo de la postguerra, de ahí que resulta inoperante resolver este tipo de conflictos por medio de estas instituciones.

3.5 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE COMO ALTERNATIVA PARA LA SOLUCIÓN DEL EMBARGO ATUNERO DE 1990

Existen dos instancias dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) a través de las cuales se haría viable la discusión y solución, no sólo del embargo atunero de 1990, sino de futuros embargos económicos que puedan suscitarse entre los tres países miembros. A continuación trataremos cada una de éstas.

A. Capítulo XX del TLC: "Disposiciones Institucionales y procedimientos para la solución de Controversias"

A este mecanismo podrán recurrir las Partes contratantes para prevenir o solucionar las controversias relativas a la aplicación o a la interpretación del Tratado o en "... toda circunstancia en que una Parte considere que una medida vigente o en proyecto de otra Parte, es o podría ser incompatible con las obligaciones del Tratado", o pudiera causar anulación o menoscabo de los beneficios del mismo.

Las instituciones creadas son la Comisión de Libre Comercio, que debe supervisar la puesta en práctica del TLC, vigilar su desarrollo y resolver las controversias que surgieran respecto a la interpretación del Tratado, y el Secretariado, el cual proporciona asistencia a la Comisión. Dentro de la Solución de Controversias se especifica que la Partes deberán procurar en todo momento llegar a un acuerdo, además de que se esforzarán mediante la cooperación y las consultas por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. El procedimiento que se establece es el siguiente:

Cualquiera de las Partes podrá solicitar a las otras la realización de Consultas respecto de cualquier medida adoptada o en proyecto, o respecto de cualquier otro asunto que considere pudiese afectar el funcionamiento del Tratado. Las Consultas se harán con la finalidad de que las Partes alcancen una solución sobre el caso, pero si no lo logran resolver, entonces las Partes podrán solicitar por escrito que se reúna la Comisión.

La Comisión se reunirá en los 10 días siguientes a la entrega de la solicitud y se avocará sin demora a la solución de la controversia. Si una vez reunida no resuelve el asunto en los 30 días siguientes a la reunión o en el período que las Partes acuerden, cualquiera de las Partes podrá solicitar el establecimiento de un Panel Arbitral.

El Panel estará formado por especialistas (árbitros) en derecho, comercio internacional o en otros asuntos que conciernen al Tratado, también deberán ser independientes. El Panel podrá recabar la información y la asesoría técnica de las personas o grupos que estime pertinentes, asimismo podrá solicitar un informe escrito a un comité de revisión científica sobre cuestiones relativas a aspectos relacionados con el medio ambiente, la salud, la seguridad u otros asuntos científicos.

Después de 90 días siguientes al nombramiento del último árbitro o en otro plazo que determine el Procedimiento, el Panel presentará a las Partes un Informe Preliminar. Este contendrá las conclusiones y recomendaciones para la solución de la controversia, las Partes podrán hacer las observaciones que crean pertinentes al Panel para que se realice una revisión del Informe.

Una vez revisado el Informe el Panel presentará una Determinación Final, con las conclusiones del caso, recibida ésta, las Partes convendrán en la solución de la controversia, siempre que sea posible, la solución consistirá en la no ejecución o en la derogación de la medida disconforme con el Tratado, pero en el caso de que no haya resolución podrá otorgarse una compensación.

En el caso de que la Determinación Final resuelva que una medida es incompatible con las obligaciones del Tratado y la Parte demandada no ha llegado a un acuerdo con cualquiera de las Partes reclamantes sobre una solución mutuamente satisfactoria, dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la Determinación, la Parte reclamante podrá suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente, a la Parte contra la cual se dirigió la reclamación, hasta el momento en que alcancen un acuerdo sobre la solución de la controversia.

El procedimiento prevé que la Parte reclamante "procurará " primero, suspender los beneficios dentro del mismo sector o sectores que se vean afectados por la medida, o por otro asunto que el Panel haya considerado incompatible con las obligaciones derivadas del Tratado. Pero si esta Parte considera que no es "factible ni eficaz" suspender los beneficios en el mismo sector o sectores, podrá suspenderlos en otros sectores.

Si la Parte demandada considera que la suspensión de los beneficios son "manifiestamente excesivos", podrá solicitar la instalación de un Panel para evaluar estas medidas.

Este capítulo especifica que si las controversias surgen con relación a lo dispuesto en otros Convenios de conformidad con el TLC, como es por ejemplo el GATT, éstas podrán resolverse en uno u otro foro a elección del reclamante. Pero si la Parte demandada manifiesta que su acción se basa, por ejemplo, en el Acuerdo de Cooperación Ambiental, el procedimiento para la solución de las controversias deberá seguirse conforme a lo establecido en ese Acuerdo¹³⁷.

B. Acuerdo de cooperación sobre medio ambiente de América del Norte

Dentro del TLC se contemplan cuatro Acuerdos Paralelos uno de los cuales es el de Cooperación Sobre Medio Ambiente de América del Norte, siendo el primer acuerdo de su tipo que firman México y EEUU, pues si bien han existido desde años atrás, convenios sobre cooperación y mejoramiento ambiental entre ambos países, estos se han limitado a la zona fronteriza. Los objetivos del Acuerdo incluyen:

"La promoción del desarrollo sustentable, la cooperación para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente, así como el cumplimiento y la aplicación efectiva de las leyes nacionales en materia de medio ambiente".

¹³⁷SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tomo I, México, 1993, p.321-328

Dentro de las obligaciones de los contratantes se señala que el Acuerdo:

"No faculta a las autoridades de una Parte para emprender acciones que tengan por objeto garantizar la aplicación de las leyes ambientales en territorio de otra Parte".

Este señalamiento adquiere especial importancia ya que con su aplicación se evitarán acciones como las emprendidas por EEUU, que ha hecho extensivos sus reglamentos en materia ambiental como la MMPA, misma que desembocó en la imposición del embargo atunero contra México.

El Acuerdo establece la Comisión para la Cooperación Ambiental, integrada por el Consejo, el Secretariado y el Comité Asesor Conjunto. El Consejo es la institución reguladora de la Comisión, el cual supervisará la aplicación del Acuerdo y servirá como foro para discutir asuntos ambientales, teniendo como una de sus funciones:

"Contribuir a la prevención y resolución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente".

También tiene la facultad de presentar recomendaciones en una amplia gama de asuntos ambientales, como por ejemplo, sobre la protección de especies amenazadas o en peligro de extinción.

El Acuerdo prevé un mecanismo de Solución de Controversias: si el Consejo no puede resolver una controversia cualquiera de las Partes podrá solicitar que se establezca un Panel Arbitral, los panelistas serán especialistas en materia ambiental y deberán ser seleccionados de una lista previa de expertos. Para el establecimiento del Panel se requerirá la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

Si el Informe del Panel determina que una Parte incurrió en una falta sistemática en la aplicación de su derecho ambiental, las Partes podrán, en un plazo de 60 días, acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio para solucionar esta controversia. En caso de que el plan de acción no sea ejecutado, se podrá imponer una contribución monetaria a la Parte demandada, pero si

ésta tampoco paga su contribución y continúa incumpliendo, se procederá con lo siguiente: en el caso de México y EEUU la Parte o Partes reclamantes podrán suspender a la demandada beneficios derivados del TLC con base en el monto de la contribución fijada y con un tope máximo de 20 millones de dólares al año. Dichos beneficios deberán restituirse de manera automática una vez que la Parte cumpla con el pago y con el plan de acción¹⁵⁸.

El Acuerdo establece que el Consejo cooperará con la Comisión de Libre Comercio, con lo que se contempla la coordinación de ambas instituciones para alcanzar los objetivos del TLC.

Como observamos, las disposiciones vistas en el Capítulo XX y en el Acuerdo de Cooperación Ambiental permiten la discusión y solución del embargo atunero, además de que evitan que en el futuro este tipo de medidas unilaterales de carácter proteccionista queden sin resolverse ante la falta de instituciones a las cuales recurrir para su solución. Pensamos que después de la ratificación del TLC el gobierno mexicano deberá canalizar lo más pronto posible el conflicto en cualquiera de las dos instancias mencionadas.

Las autoridades pesqueras del país han manifestado una posición ambigua respecto a este tema, el Secretario de Pesca, Guillermo Jiménez Morales, manifestó que:

"... el mecanismo de solución de controversias acordados entre México y EEUU a partir de la negociación del TLC permitirán acabar con el embargo atunero..."¹⁵⁹.

¹⁵⁸SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Acuerdos Paralelos. Conclusión de las Negociaciones, México, 1993, pp.35-42

¹⁵⁹ Periódico, El Sol de México, 18 de julio de 1992, México

Más tarde el Secretario expresó:

"México no acudirá al Panel de solución de controversias del TLC para buscar que EEUU desista del embargo atunero que aplica a nuestro país, ya que se trata de una decisión unilateral que solo podrá ser retirada por la presión moral que ejerzan los organismos multinacionales"¹⁶⁰.

Actualmente, a cuatro años de impuesto el embargo, funcionarios de la SEPESCA han declarado que se sigue buscando una solución concertada con el gobierno de EEUU y que por lo pronto no está contemplada la posibilidad de resolver el asunto mediante el mecanismo de solución de controversias dispuesto en el TLC, afirman también que se están realizando acciones de cabildeo en el Congreso estadounidense y la negociación de enmiendas a la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos para solucionar el problema de manera bilateral¹⁶¹.

La posición del gobierno mexicano tal parece que rechaza precisamente uno de los beneficios de la firma del TLC, que es el de servir de marco para la solución de controversias entre los países firmantes. Con respecto a la declaración del Secretario de Pesca, no sabemos a que se refiere con la "presión moral" que deberán ejercer los organismos multinacionales, lo que si queda claro es que con el TLC no se necesitarán mas instancias comerciales a las cuales recurrir para la solución de embargos como el del tipo atunero.

El gobierno mexicano inició las negociaciones del TLC con EEUU al margen del conflicto comercial que tenían ambos países con respecto a las importaciones del atún mexicano. El embargo nunca fue abordado en las negociaciones, pues esto significaba alargar las pláticas para la conclusión del Tratado, hecho que políticamente era inconveniente para ambos gobiernos. Hablar del conflicto atunero en el marco de las negociaciones daba margen para la discusión de muchos otros conflictos comerciales presentes entre los dos

¹⁶⁰ Periódico, Uno más Uno, 15 de septiembre de 1992, México

¹⁶¹ Entrevista con el Director General de Asuntos Pesqueros Internacionales de la SEPESCA, Lic. Ricardo Belmontes, 22 de abril de 1994

países, como era el caso de la exportaciones mexicanas del cemento o del camarón, entre otros.

El embargo se originó como problema aparte del TLC, de ahí que pueda pensarse que su inclusión como tema de discusión dentro de las pláticas del Tratado no fue contemplado, una vez que la solución del mismo se estaba tratando en otros foros (GATT). Ya concluido el TLC el gobierno mexicano no ha llevado el caso a las instancias que se contemplan para la solución de este tipo de conflictos, creemos que existen razones políticas que presionan al gobierno de nuestro país para evadir la negociación del problema atunero, ya que económicamente la industria atunera del país ha resentido 4 años de bloqueo a sus exportaciones, por lo que desde esta perspectiva no habría razones para demorar mas la solución del problema.

Los grupos estadounidenses involucrados en el proceso de imposición del embargo contra Mexico se verían afectados si el asunto se negociara dentro del TLC, necesariamente se pondría a discusión la legislación ambiental estadounidense en materia de protección a los mamíferos marinos y se cuestionarían las bases científicas en que se sustentan las cuotas de mortandad de delfines y el carácter proteccionista y extraterritorial de la ley.

Creemos que otro grupo afectado sería el de las enlatadoras estadounidenses, puesto que en las discusiones sobre el embargo los negociadores mexicanos necesariamente deberán exponer el problema del bloqueo a las exportaciones del atún mexicano por parte de las procesadoras de aquel país, en base a la política de "Dolphin Safe", posteriormente adoptada por el gobierno de EEUU.

Los intereses afectados con la solución del embargo atunero son varios, tendríamos que cuestionar el alcance de las presiones que ejercen los grupos involucrados en el conflicto dentro del Congreso estadounidense y que frenan todo intento de discusión del problema en el marco del TLC.

CONCLUSIONES

1. Una vez terminada la presente investigación podemos concluir que los embargos atuneros de 1980 y 1990, aplicados contra México, tienen su origen en causas de carácter político y económico.

Detrás de la instrumentación de cada embargo están los intereses atuneros estadounidenses, que se han visto afectados por las políticas de los países ribereños sobre sus litorales, y más recientemente, por la creciente competencia internacional en el mercado del atún.

2. Iniciada la década de los 80 los países ribereños empezaron a ejercer soberanía sobre su ZEE. Concretamente, cuando México y los países latinoamericanos la adoptaron, el panorama de la industria atunera de Estados Unidos cambió. Ese país dejaba de operar libremente en la zona tradicional de pesca de su flota (Pacífico Oriental), tenía que negociar permisos de pesca y debía someterse a la legislación internacional sobre el derecho del mar, minando su posición en la III CONFEMAR.

Las nuevas condiciones de operación de la flota estadounidense, aunadas a la crisis económica del país (que aumentó los costos de producción y redujo el consumo del producto), repercutieron negativamente en las finanzas de la industria atunera.

Si bien, gracias al marco institucional de la CIAT Estados Unidos pudo negociar con los países latinoamericanos los permisos de capturas de en sus ZEE, la salida de México de la organización le impidió seguir explotando el atún en los litorales mexicanos, ricos en el recurso atunero.

Estados Unidos decidió sancionar la política pesquera del gobierno mexicano con un embargo atunero, atacando directamente el proceso de formación y desarrollo de la flota mexicana. Al mismo tiempo, transgredió la ley sobre el derecho del mar, al desconocer una figura jurídica como la ZEE y no respetar la jurisdicción del Estado ribereño sobre las especies altamente migratorias.

3. El embargo de 1990 se presenta en un momento en que la industria atunera de Estados Unidos sufre una fuerte presión internacional ante la creciente competitividad por la colocación del producto en el principal mercado consumidor: el estadounidense. La puesta en marcha de ésta medida tiene la finalidad de proteger los intereses económicos de los industriales atuneros de ese país, dañados por la presencia de nuevos países líderes en las exportaciones mundiales de atún.

La nueva modalidad del embargo es que EEUU justifica, a partir de argumentos de carácter ecológico, su política comercial proteccionista. La falta de una organización internacional que se encargue de regular la cuestión ambiental ha dado lugar a que el gobierno estadounidense cree leyes extraterritoriales sobre la materia, exigiendo se cumpla su reglamento para poder comercializar un producto.

La dualidad económico-ecológica del problema ha permitido al gobierno estadounidense dar respuesta a las demandas de los grupos ecologistas, relativas a la creación y puesta en marcha de una legislación ambiental, al mismo tiempo que ha cerrado y protegido el mercado nacional del atún en beneficio de los industriales atuneros.

Con el embargo de 1990 Estados Unidos ha mantenido una posición contradictoria, ya que mientras por un lado infringe diversas leyes internacionales, por el otro exige al gobierno mexicano que cumpla con su Ley de Protección de los Mamíferos Marinos para que la sanción sea levantada.

Al establecer un embargo sobre las importaciones del atún mexicano Estados Unidos violó las leyes internacionales en materia comercial dispuestas en el GATT, siendo una acción proteccionista contraria a la política de libre comercio impulsada por dicha organización.

Con la creación de leyes ambientales extraterritoriales ése país se atribuye el derecho de sancionar a otras naciones, transgrediendo una vez más el derecho internacional que dispone que es atributo de cada Estado-nación diseñar su

política en materia ambiental, por lo que ningún país tiene el derecho de fungir como juez internacional.

4. La convergencia de las cuestiones económicas y ambientales en problemas como el conflicto atunero, obliga la creación de una organización internacional encargada de regular las cuestiones ambientales.

Si bien el GATT sirvió de foro de discusión del conflicto atunero entre México y Estados Unidos, queda claro que tiene limitaciones para resolver problemas de carácter económico-ambiental. Este organismo fue creado para resolver conflictos y dictar políticas comerciales; de ahí que sea difícil estudiar y resolver un problema de carácter comercial, pero al mismo tiempo ecológico, cuando no es de su plena competencia.

Es importante que exista una legislación creada con el consenso de todos los países del planeta, que ayude no sólo a resolver los graves problemas ambientales actuales, sino que ponga en acción medidas que los prevengan. De esta manera se podrá evitar que los países adopten unilateralmente medidas sobre la materia que consideren apropiadas, afectando económicamente a otros países.

5. La lucha de los grupos ecologistas ha sido muy importante, gracias a ella se ha avanzado en la concientización mundial sobre los problemas ambientales del planeta. La creciente presión que han ejercido sobre los gobiernos ha permitido un avance en materia de legislación ambiental; podemos decir que la salvación de muchas especies animales y vegetales en peligro de extinción, se ha logrado gracias a su intervención. Estas organizaciones no gubernamentales se han convertido, en años recientes, en interlocutores importantes de los gobiernos en el mundo.

Sin embargo, la actuación de ciertos grupos es muy cuestionable. Específicamente, la participación de Earth Island Institute como grupo promotor del embargo comercial para alcanzar su objetivo de proteger la vida

de los delfines, deja muchas dudas por aclarar. El involucramiento del grupo en la imposición del embargo, en su ampliación y en la creación de la Ley Internacional de Protección de los Delfines de 1992, nos permite concluir que existen intereses económicos de los industriales atuneros estadounidenses tras sus propuestas.

Es posible encausar la lucha por la protección ambiental a través de otros medios que no dañen las economías de los países en desarrollo. No se puede recurrir a medidas comerciales proteccionistas para "salvar" una especie que, científicamente se ha comprobado, no está en peligro. El embargo atunero, más que servir de instrumento para obligar a nuestro país a reducir la tasa de mortandad de los delfines, es una medida que obstruye los esfuerzos de nuestro país para seguir avanzando en la búsqueda de nuevas técnicas que disminuyan la mortandad de los cetáceos.

6. La firma de un TLC con Estados Unidos y Canadá no garantiza el respeto a las leyes comerciales que ahí se acuerden. Las normas que contempla el documento del Tratado, para evitar la práctica de medidas comerciales proteccionistas que obstaculizan el intercambio comercial, están siendo violadas por EEUU. Para éste país es más importante proteger sus intereses económicos que cumplir con los acuerdos internacionales que regulan el comercio.

Una vez concluidas las negociaciones del Tratado la posición del gobierno de México se presenta débil y ambigua, al rechazar el uso de los mecanismos de solución de controversias para solucionar el problema. Presiones políticas han obligado a México a buscar otras vías de negociación menos efectivas que en cuatro años no han ayudado a resolverlo.

La situación que ahora prevalece puede ser un indicio de futuros problemas comerciales, pues si bajo éste marco de negociación trilateral no hay solución a los embargos económicos, no habrá posibilidad de resolverlos en otros foros multilaterales, sobre todo tomando en cuenta que EEUU ha desconocido las resoluciones emitidas por el GATT en torno al embargo.

7. Los beneficios surgidos de la firma del Tratado se ven afectados por el conflicto. En el preámbulo del documento se dice que los tres países firmantes han acordado un Tratado con la finalidad de:

- Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios.
- Reducir las distorsiones en el comercio.
- Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial.
- Asegurar un marco comercial predecible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión.

Es difícil cumplir con estos fines mientras, por un lado, Estados Unidos no respeta lo firmado en el documento en lo que se refiere a la eliminación de barreras al comercio y, por el otro, el gobierno mexicano esté renuente a seguir el reglamento relativo a la solución de controversias.

BIBLIOGRAFÍA

Brunsdale, Anne, et.al., Tuna: competitive conditions affecting the U.S. and European tuna industries in domestic and foreign markets, U.S. International Trade Commission, Washington, 1990.

Compeán, Jiménez, G., Atlas pesquero del atún, Instituto Nacional de Pesca, México, 1985.

Compeán, Jiménez, G. y Girón, Rafael, La pesca en la Cuenca del Pacífico: el caso del atún en México, SEPESCA, 1993.

De Alba, Pérez, C., Análisis de la actividad de la industria procesadora de atún enlatado localizada en el litoral del Pacífico mexicano, durante los años 1991 y 1992, CANAINPES, México, 1993.

De la Mora, Luz María, International trade and the environmental: the dolphin/tuna case and U.S.-Mexican relations, Yale University, USA., 1993.

Joseph, James y Greenough, J., International management of tuna porpoise and billfish. Biological, legal and political aspects, University of Washington Press, Washington, 1979.

Josueip, Helga, Tuna. Global industry update, ADB/INFOFISH, Malasia, 1991.

Kraft, M. y Vig, N., "Environmental policy from the seventies to the nineties: continuity and change", en Environmental policy in the 1990s, Congressional Quarterly Inc. Press, Washington, 1990.

Malpica, Luis, ¿Qué es el GATT?, Ed. Grijalbo, México, 1988.

Martínez, Rica, J., Enciclopedia de la vida animal, tomo II, Ed. Bruguera, España, 1975.

Méndez, Buenos Aires, M., "La zona económica exclusiva de México y la zona de conservación de pesca de los Estados Unidos de América" en Análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y Estados Unidos, UNAM, 1982.

Munn, R. Towards sustainable development, Institute for environmental studies, University of Toronto, 1990.

Sánchez, Vicente y Guiza, Beatriz, Glosario de términos sobre medio ambiente, El Colegio de México, 1982.

Seara, Vázquez, M., Derecho internacional público, Ed. Porrúa, México, 1988.

Stern, Paula, et.al., Certain canned tuna fish. U.S. International Trade Commission, Washington, 1984.

Vargas, Jorge, La Zona Económica Exclusiva de México, Ed. V siglos, México, 1979.

Vargas, Jorge, México y la zona de pesca de los Estados Unidos de América, UNAM, 1979.

DOCUMENTOS

CANAINPES, Programa sectorial de competitividad de la industria pesquera mexicana, México, 1992.

CEPAL, El desarrollo sustentable, transformación productiva, equidad y medio ambiente, Santiago de Chile, 1991.

CIAT, Informe Anual 1976, La Jolla, California, 1977.

CIAT, Informe Anual 1990, La Jolla, Cal., 1991.

CIAT, Quarterly report, mayo-junio, La Jolla, Cal., 1992.

CIAT, Reporte anual 1976, La Jolla, Cal., 1977.

Desarrollo Dirigido Somex, S.A. de C.V., Esquemas operativos imperantes en la fase de captura y métodos de pesca en la flota atunera nacional para la captura de atún en Ensenada B.C., BANPESCA S.N.C., México, 1981.

Desarrollo Dirigido Somex, S.A. de C.V., Problemas y perspectivas de la industria atunera, SEPESCA, México, 1984.

Dirección General de Planeación, Informática y Estadísticas, Anuario estadístico de pesca 1989, SEPESCA, 1990.

FAO, Tuna. Infofish market report, vol. 2, Roma, 1983.

Greenpeace International, Ponencia a la 49a. reunión intergubernamental, La Jolla, California, 1991.

Oficina Coordinadora del Programa Atún-Delfín, El problema atún-delfín, CANAINPES, Mexico, 1990.

Oficina Coordinadora del Programa Atún-Delfín, Planteamientos de estrategia para la actividad atunera nacional, CANAINPES, México, 1992.

ONU, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Tercera CONFEMAR, N.Y., 1982.

Organisation for Economic Cooperation and Development, International trade in fish effects of the 2000 mile limit, Washington, 1982.

SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tomo I, México, 1993.

SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Acuerdos Paralelos. Conclusión de las negociaciones, México, 1993.

SEPESCA, Análisis de la pesquería del atún, México, 1978.

SEPESCA, Operación y costos de la flota atunera, México, 1990.

SEPESCA, Problemática financiera de la flota atunera, México, 1986.

U.S. Congress, International Dolphin Conservation Act of 1992, 102 D Congress, H.R. 5419, Government Printing Office, October 26 1992.

U.S. Congress, Fishery Conservation and Management Act of 1976, Public Law 94-265, 94th Congress, 2d. session, H.R. 200, U.S. Government Printing Office, Washington, april 13 1976.

HEMEROGRAFÍA

Compeán, Jiménez, G., "Las artes de pesca en el mundo", en Panorama atunero, año 1, no. 6, México, 1987.

Compeán, Jiménez, G., "La zona de pesca en el Pacífico Oriental Tropical", en Panorama atunero, año 1, no. 3., 1986.

S/a, "Derogan el impuesto a la exportación de atún y mejora el panorama", en Técnica pesquera, no. 169, año XV, México, 1982.

Díaz, Rojo, A., "México, el atún y la CIAT", en Técnica pesquera, año XII, no. 132, México, 1979.

S/a, "Las potencias y el atún del Pacífico sur", en Panorama atunero, año 1, no. 4, México, 1987.

Moya, Rodrigo, "Se duplicará la producción atunera", en Técnica pesquera, año IV, no. 42, México, 1971.

S/a, "Protección de los delfines", en Panorama atunero, año 1, no. 17, México, 1989.

S/a, "Repercusión de nuestra industria en la economía", en Panorama atunero, año 1, no. 4, México, 1987.

S/a, "Reunión atún-delfín", en Panorama atunero, año 1 no. 17, México, 1989.

Romero, Noé, "Mazatlán puerto atunero", en Técnica pesquera, no. 169, año XVI, México, 1982.

S/a, "Se suspende el embargo de atún durante la reunión de los Presidentes", en Panorama atunero, año 1, no. 2, México, 1986.

Silva, Juan, "Cetáceos, sensuales, juguetones y curiosos: Bernardo Villa", en La Jornada, 14 de febrero, México, 1992.

Vargas, Jorge, "El atún, guerra o incidente" en Técnica pesquera, año XIII, no. 151, México, 1980.

Wasdworth, Peter, "Una alternativa para la pesca de atún", en Técnica pesquera, año IX, no. 106, México, 1976.

Reportes de Prensa de la Secretaría de Pesca, año 1980 y Tomos I,II,III,IV y V de 1990.

TESIS

Caudillo, Cisneros, O., La industria atunera mexicana, Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de Veracruz, México, 1992.

Mandujano, Jesús, Programa de investigación sobre atún-delfín en el Océano Pacífico Oriental, Tesis de licenciatura, UNAM, 1989.