

337
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

"LA RELACION PESQUERA MEXICO-ESTADOS
UNIDOS ENFOCADO EN EL PROBLEMA ATUNERO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A :
R A U L H E R N A N D E Z T O R R E S



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A MIS PADRES:

FELIPA TORRES ORTIZ.

CARLOS HERNANDEZ ESCARCEGA.

Con todo respeto y cariño, les doy mi más sincero agradecimiento por todo su apoyo y sacrificios realizados a través de tantos años, por el que hizo posible el término de mi carrera la que significa mucho para mi.

A MIS HERMANOS:

SILVIA, IRENE, ADRIANA y CARLOS.

Por su apoyo, comprensión y cariño.

A MI ESPOSA:

IRIS LORENA.

Por su respeto, amor y compañía.

A MI HIJO:

CARLOS OTHON.

Con amor.

A MI MAESTRO:

DR. GENARO CASTRO FLORES.

Por su dedicación y estímulo en la dirección de esta tesis, que hizo posible su elaboración.

A TODOS MIS QUERIDOS MAESTROS.

A MIS AMIGOS:

**GUADALUPE, GRACIELA. SILVIA, CLAUDIA, IRMA, PATRICIA,
MARITZA, FERNANDO, SALVADOR Y OSCAR.**

Por su transparente amistad y su incondicional ayuda.

**LA RELACION PESQUERA MEXICO-ESTADOS UNIDOS ENFOCADO
EN EL PROBLEMA ATUNERO**

INDICE.

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO.	
GENERALIDADES.....	5
1.- ANTECEDENTES PESQUEROS MEXICO-ESTADOS UNIDOS.....	13
2.- LA COMISION INTERAMERICANA DEL ATUN TROPICAL.....	17
3.- SURGIMIENTO DEL PROBLEMA.....	23
4.- LA DENUNCIA DE MEXICO A LOS ACUERDOS DE PESCA CON ESTADOS— UNIDOS DE 1976 Y 1977.	39
5.- MODOS Y TECNICAS DE INVESTIGACION.	41
CAPITULO SEGUNDO.	
MARCO JURIDICO.....	43
1.- LOS LIMITES MARITIMOS EN LA DOCTRINA	43
2.- LOS RECURSOS MARINOS MEXICANOS.....	66
3.- OBSTACULOS EN LA NEGOCIACION.....	70
4.- LEGISLACIONES EN MATERIA DE PESCA.....	72
5.- EL CASO DE MEXICO.....	73
6.- EL CASO DE ESTADOS UNIDOS.....	76
7.- SECTORES INVOLUCRADOS EN EL CONFLICTO.....	81

8.- SECTOR PUBLICO DE MEXICO: LEGISLADORES.....	82
9.- SECTOR PUBLICO DE ESTADOS UNIDOS: CONGRESISTAS.....	85
10.-SECTOR PRIVADO DE MEXICO:	87
GRUPOS DE INTERES ATUNERO DE MEXICO.....	87
11.- SECTOR PRIVADO DE ESTADOS UNIDOS.....	91
GRUPOS DE INTERES ATUNERO NORTEAMERICANO.....	91
CAPITULO TERCERO.	
ACTTUD ASUMIDA POR EL GOBIERNO DE MEXICO.....	98
1.- AUTORIDADES NACIONALES.....	98
2.- CRECIMIENTO DE LA FLOTA ATUNERA.....	99
3.- REANUDACION DE LAS CONSULTAS ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS—	
UNIDOS: NUEVOS ENFOQUES Y PLANTEAMIENTOS.....	101
4.- ACONTECIMIENTOS PREVIOS A LA LEY ACTA DE CONSERVACION DE—	
DELFINES 1992.....	105
CAPITULO CUARTO.	
LA PESCA INCIDENTAL DE DELFINES EN LAS CAPTURAS DE ATUN.....	111
1.- PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS.....	111
2.- LEGISLACION DE ESTADOS UNIDOS.....	115
3.- LEGISLACION DE MEXICO.....	118
4.- ACCIONES DE LA FLOTA ATUNERA MEXICANA.....	119
5.- ABATIMIENTO DE LA MORTALIDAD INCIDENTAL DEL DELFIN POR ———	
PARTE DE LA FLOTA ATUNERA MEXICANA.....	120

6.- SITUACION DEL MERCADO DEL ATUN MEXICANO.....	121
7.- VALOR ECONOMICO DE LA PESQUERIA.....	123
8.- PROCESO DEL EMBARGO ATUNERO.....	124
9.- CONSIDERACIONES EN TORNO AL EMBARGO ATUNERO Y A LA.....	
LEGISLACION NORTEAMERICANA.....	126
10.- PROPUESTA DE MEXICO.....	131
11.- CONSULTAS MEXICO-ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL GATT....	132
12.- PARTES INVOLUCRADAS EN ESTADOS UNIDOS.....	135
CONCLUSIONES.....	138
ANEXO I.....	154
BIBLIOGRAFIA.....	157

INTRODUCCIÓN

Debido al gran interés que desde la primera mitad del siglo XX despertó en los científicos los secretos que guardaba el átomo y moléculas productoras de la vida de la tierra y del universo mismo, se producen importantes cambios de la mentalidad del hombre quien busca adquirir más conocimientos para emplearlos correctamente a todas las necesidades de la humanidad.

Siendo la pesca una de las actividades mas antiguas del hombre, esta fue aprovechada por todo el mundo, sobre todo las grandes potencias quienes explotaron en gran medida los recursos pesqueros, perfeccionando las técnicas de pesca, calidad en sus barcos y diversas maneras de conservación del producto.

Esto como consecuencia originó una competencia desmedida, pugnándose por obtener mayores capturas. Por mucho tiempo, el ser humano ha obtenido toda la riqueza marina que ha deseado realizando sus objetivos de explotación y alimentación, pero una vez satisfechos estos se enfrenta a la destrucción gradual de su ambiente.

El desinterés que vivimos hoy en día y las preferencias en los intereses económicos y políticos, hace que el hombre se preocupe cada vez menos de la explotación de los recursos marinos que la naturaleza nos ha legado. El ser humano explotaba los recursos pesqueros en la forma más conveniente para sus necesidades y nunca pensó que estos recursos no perdurarían a su entera disposición. No obstante, continuaba sin pensar acerca del cuidado que requerían las diversas especies y sin reflexionar que su explotación necesitaba de una urgente planeación, y por supuesto una gran cooperación a nivel mundial.

Pese a los esfuerzos que a nivel internacional se han realizado en materia de los recursos pesqueros, como son regulación de la actividad pesquera, protección a las especies marinas, con el propósito de obtener su mayor aprovechamiento, sin afectar sus ciclos de vida y reproducción, mismos que se han visto traducidos en conferencias, convenciones y tratados, no se ha obtenido el éxito esperado. Se han visto que diversos países han mostrado poco interés en el tema y su colaboración ha sido casi nula, ya que únicamente lo abordan en beneficio propio, olvidándose de que forman parte de todo un contexto.

Existen naciones que protegen sus litorales y recursos pidiendo una reglamentación adecuada en materia de pesca, así como el que se apeguen estrictamente; pero hay quienes basándose en su poderío o en su fuerza económica pretenden explotar los recursos vivos del mar de la manera que mas les conviene. Esto es, o haciendo caso omiso de toda legislación, o acatándose a las leyes, solo si en ellas encuentran algún beneficio, tanto económico como político. No existe respeto alguno por las especies marinas, se les explota desmedidamente y se les contamina su ambiente en la misma forma. Ya que éstas no pueden defenderse por si solas deberá ser el hombre - causante directo de todo ese caos ambiental, quien retome su naturaleza misma y entre en su defensa como parte integral de su vida.

Lamentablemente no se vislumbra una solución a corto plazo, se tendrá que trabajar mucho y por un largo período y para obtener un buen resultado. Pero, cierto es que mientras más rápido se comience, será menor el daño que se infiera a los recursos marinos y a su vez se podrá garantizar por un tiempo mayor la alimentación futura de la humanidad, ya que considerando la

situación que vivimos actualmente, se puede decir que los productos del mar serán básicamente en quienes recaerá este compromiso.

Por lo pronto, queda al respecto una interrogante: ¿Cómo hacer para que las diferentes naciones estén de acuerdo con la legislación internacional en materia de pesca? ¿que medidas se tomarán para lograr su estricto cumplimiento?.

Tal es el caso de Estados Unidos ya que en junio de 1980 México captura los barcos norteamericanos que estaban pescando ilegalmente dentro de las aguas de jurisdicción mexicana. La reacción del gobierno norteamericano se cristalizó en el embargo a todas las importaciones de atún provenientes de México. El análisis del problema se llevara a cabo en 4 capítulos. En el primer capítulo se hará referencia a los antecedentes pesqueros entre México y Estados Unidos; la Comisión Interamericana del Atún Tropical, el surgimiento del problema así como los modos y técnicas que se utilizaron en la presente investigación. De igual forma se expondrán los límites marítimos con diferentes conceptos doctrinales de diversos autores.

Las razones de que hayan pasado 15 años y que el conflicto entre ambos países aún no cuente con una solución definitiva por la diversidad de intereses, partes y legislaciones relacionados con el conflicto, serán analizadas en el segundo capítulo. Se hará referencia a las legislaciones existentes en ambos países en materia pesquera, y a los dos sectores involucrados en el problema, sector público y sector privado de México y Estados Unidos, a través de sus diferentes representantes.

Referente al tercer capítulo, se analizarán la actitud asumida por México, las consultas entre autoridades nacionales y con la industria nacional pesquera, el crecimiento de la flota atunera; y la reanudación de consultas entre México y los Estados Unidos ya que surgieron nuevos planteamientos. Se expondrá también la situación actual que guarda la actividad pesquera en el Océano Pacífico Oriental.

En relación a la pesca incidental de delfines en las capturas de atún se expondrán en el capítulo cuarto, los principales acontecimientos, las legislaciones inmersas en el problema así como las acciones emprendidas por la flota mexicana hacia el abatimiento de la mortalidad incidental del delfín por parte de ésta, el valor económico de la pesquería y el proceso que guarda el embargo atunero. De igual forma se expondrán consideraciones en torno al embargo y a la legislación norteamericana, la propuesta de México así como las consultas entre ambos países en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las partes involucradas en Estados Unidos.

Realizado lo anterior se presentarán las conclusiones obtenidas en la presente investigación.

GENERALIDADES

Al hablar de legislación marítima y de todos los aspectos jurídicos relacionados con los océanos, implica la rigurosa mención de las Convenciones que sobre Derecho del Mar ha celebrado la Organización de Naciones Unidas. A lo largo de las Convenciones que se han realizado ha habido grandes adelantos respecto a la legislación de los océanos. Esto supone derechos y obligaciones para todos los Estados participantes en las mismas.

Uno de los adelantos que se desprenden de la última Convención es el concepto de Zona Económica Exclusiva, ya que ha sido adoptada por muchos de los países integrantes de la Convención. Pero que por otro lado ha sido rechazada por otras naciones, como Estados Unidos, y Gran Bretaña entre otros.

La adopción de la Zona Económica Exclusiva por parte de México, la salida de nuestro país de la Comisión Interamericana del Atún Tropical y los acontecimientos que dan origen al surgimiento del problema son puntos centrales para la conformación de los antecedentes del embargo atunero de Estados Unidos a México.

Para lograr una mejor comprensión de éstos temas, se definirán ciertos conceptos necesarios para el desarrollo del trabajo. Estos son:

MAR TERRITORIAL: Es el espacio marino más importante y antiguo reconocido por el Derecho Internacional. Le corresponde a cada Estado la libertad de designar la anchura que tendrá

su mar territorial, que de acuerdo a lo establecido por la Convención sobre Derecho del Mar, no debe de exceder de 12 millas marinas a partir de la costa del Estado ribereño; la cantidad de agua que queda comprendida en ese mar territorial, se conoce como aguas interiores en, donde dicho Estado ribereño ejerce plena soberanía. Actualmente la mayoría de los estados ribereños ya han establecido mares territoriales de 12 millas náuticas.

En América Latina algunos países reclaman mares territoriales que llegan hasta. 200 millas de sus respectivas costas, como serían: Brasil, Ecuador, El Salvador y Panamá.

ZONA CONTIGUA: Este concepto marino tiene una naturaleza jurídica semejante a la de la Zona Económica Exclusiva, pero hay que aclarar que son conceptos diferentes por poseer características distintas cada una; así como ambos no son ni mar territorial ni altamar. Esta zona contigua posee un carácter sui-generis que aún no se define con detalle. Comprende una faja de agua fuera o más allá del mar territorial con una anchura igual o menor que éste, sobre el cual el estado ribereño puede ejercer control de aduanas y hacer cumplir reglas de salubridad pública, etc.; ésta área puede extenderse no más de 12 millas mar adentro, a partir de donde termina el mar territorial. El estado ribereño, en esta zona puede adoptar las medidas de fiscalización necesarias, para: evitar las infracciones de sus reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración y sanitarias que podrían cometerse en su territorio o mar territorial y reprimir las infracciones a esos reglamentos cometidas en estos espacios.

ZONA DE PESCA: Es el área oceánica de una anchura variable, contigua al mar territorial de un estado ribereño, sobre el cual dicho estado ejerce derechos exclusivos para el aprovechamiento y la conservación de los recursos vivos que ahí se encuentran (1). Actualmente la mayoría de los países de América Latina ejercen jurisdicción pesquera hasta una distancia de 200 millas náuticas de sus costas, incluido México.

PLATAFORMA CONTINENTAL: Se refiere al lecho y subsuelos más allá de su mar territorial y a todo lo largo del territorio del estado ribereño natural, e introducen una tercera dimensión de la jurisdicción mar adentro, consistente en que esta zona puede ser explorada y explotada exclusivamente por el estado ribereño en busca de recursos minerales y vivientes. Si no lo hace, ningún otro estado lo podrá realizar sin su consentimiento.

ALTA MAR: Se considera como alta mar, a toda aquella parte del mar que no está incluida en la Zona Económica Exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un estado. Son las aguas que se encuentran en el área que se denomina Zona Internacional. Este mar es accesible a todos los estados ribereños y también para aquellos que no lo son, es decir, para aquellos que no poseen costas. Es una zona que está reservada para fines exclusivamente pacíficos y, en ella ningún estado puede someter parte alguna de ese espacio marino a su soberanía. En altamar se tienen las siguientes libertades:

1. Navegación,

(1) O.N.U., "Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar", en Tercera Conferencia Sobre Derecho del Mar, Washintong D.C., 1982 p.27.

2. Sobrevuelo,
3. Tendido de cables y tuberías marinos,
4. Pesca,
5. Construcción de islas artificiales y otras instalaciones autorizadas por el Derecho Internacional
6. Investigación científica.

Las primeras cuatro fueron reconocidas e incorporadas de manera expresa en la Convención sobre Alta Mar suscrita en Ginebra en 1958. las últimas aparecen por vez primera en el Texto integrado oficioso para fines de Negociación (artículo 87) de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, como resultado de las tendencias actuales del Nuevo Derecho del Espacio Occánico.(2).

La función gubernamental en materia de pesca es un claro ejemplo de actividad administrativa del gobierno mexicano, que busca institucionalizar ésta actividad, dentro de un marco integral y de apoyo unitario a una población con alto índice de crecimiento y en consecuencia con grandes y apremiantes necesidades sociales, es por ello que se le ha dado gran prioridad por su papel productor de alimentos, creación de empleos, generación de divisas, incremento al bienestar social y apoyo al desarrollo de otras actividades.

La conjunción de las acciones de diversos sectores involucrados en la pesca, así como el decidido apoyo gubernamental, ha hecho que esta actividad sea una de las que mayores índices de

(2) *Ibid.*, p. 28.

crecimiento tiene en el país al grado que actualmente México ocupa el décimo tercer lugar entre las naciones pesqueras del mundo.

Es sabido que México cuenta con 10 Km. de litorales, 1.5 millones de hectáreas de lagunas costeras, así como 2.9 millones de hectáreas de aguas aptas para el cultivo de especies agrícolas. De ellas, 750 mil tienen vocación para el cultivo de peces, camarón y otros crustáceos, y una Zona Económica Exclusiva y mar territorial cuya superficie es mayor que el territorio nacional. Sin embargo, es un hecho de por sí no es lo que hacen que México sea un país con un potencial pesquero considerable, sino las características oceanográficas, biológicas y limnológicas de nuestros mares y aguas interiores. Con respecto a la pesca oceánica las costas del pacífico norte de México están bañadas por una corriente de agua fría, la corriente de California, rica en nutrientes y que por sus particularidades genera sugerencias de las aguas profundas que contribuyen a aumentar su productividad primaria.

En el golfo de México contamos con un área de alta productividad de especies de considerable precio en el mercado, la zona de Campeche, que se extiende desde Tabasco hasta Quintana Roo. En ella encontramos recursos tan valiosos por su alto precio como son el camarón, guachinango, mero, langosta y otros. En el pacífico sur, el golfo de Tehuantepec, que bordea los estados de Chiapas y de Oaxaca cuenta con recursos demersales muy valiosos como son el mismo camarón y peces de roca, así como recursos pelágicos en volúmenes considerables como el atún, el barrilete, el jurel y más retirados de la costa, los picudos.

Las pesquerías principales del país en cuanto a su volumen son, en orden de importancia, anchoveta, sardina, camarón, atún, tiburones y cazones, algas marinas, fauna de acompañamiento del camarón y muchas otras especies de escama, que individualmente no constituyen pesquerías de primordial importancia pero que en su conjunto representan un volumen también importante.

Los pelágicos menores, entre los que se encuentran la sardina y la anchoveta, constituyen recursos muy sensibles a las variaciones oceanográficas de las aguas, en los últimos años ha tenido lugar un fenómeno meteorológico y oceanográfico de grandes consecuencias biológicas a lo largo de todas las costas del pacífico, desde Estados Unidos hasta Chile. El fenómeno conocido con el nombre de el niño, por iniciarse generalmente en la época navideña en las costas de Perú y hace que la temperatura media del mar se eleve varios grados provocando alteraciones en el comportamiento, distribución, reproducción y sobrevivencia de los hucvecillos y larvas de las especies pelágicas menores. Por otra parte, el nivel medio del mar se incrementa en treinta o cuarenta centímetros de amplitud lo que motiva alteraciones en las lagunas litorales que afortunadamente son benéficas para especies tan importantes para México como lo es el camarón.

Con motivo de éste fenómeno las pesquerías de sardina y anchoveta se han visto fuertemente alteradas con un considerable abastecimiento en su biomasa y disminución general en sus volúmenes de captura.

México basa el aprovechamiento de éste recurso en una posición de principio sostenida en los preceptos constitucionales de la soberanía y propiedad de la nación sobre los recursos naturales de su territorio y derechos soberanos sobre su zona económica exclusiva.(3)

Nuestro país formaba parte de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, cuyas reglas de funcionamiento resultaban incompatibles con el establecimiento del concepto jurídico de la zona económica exclusiva y en consecuencia limitaba el desarrollo de la industria atunera, en efecto, para poder pescar, México debía solicitar cuotas de captura de una especie sobre la que consideramos tener derechos inalienables por encontrarse en nuestras aguas. Las cuotas se daban en función de la capacidad de captura de cada país, lo que resultaba un círculo vicioso: No teníamos flota por no tener cuota y no se conseguía la cuota por no tener capacidad de captura.(4)

Fue por ello que México tomo la decisión de salirse de la Comisión Interamericana del Atún Tropical y a pesar de los problemas que ésta acción le ocasionó, le permitió por otro lado la integración de una flota y una pesquería de considerables proporciones.

Por lo dicho anteriormente se desprende, que México tiene recursos considerables en sus mares, algunos de los cuales están siendo aprovechados, con técnicas modernas y altamente productivas, mientras que otros están subexplotados. El aprovechamiento óptimo e integral de tales recursos, en un área tan extensa como la Zona Económica Exclusiva es una actividad

(3) Desarrollo Pesquero Mexicano, Secretaría de Pesca, México, D.F. 1992. Pág. 41

(4) Los Recursos Pesqueros Mexicanos, Secretaría de Pesca, 1992. Pág. 5

compleja y de grandes dimensiones. Requiere de embarcaciones, equipos humanos y tecnológicos altamente especializados pero sobre todo implica que las flotas sean dirigidas a los lugares precisos donde se encuentran las especies explotables. Con éste fin de hacer posible que la nación ejerza su derecho pleno sobre las 200 millas de su Zona Económica Exclusiva y aproveche cabalmente los recursos pesqueros existentes en sus aguas, por instrucciones del Sr. Presidente de la República, el titular de la Secretaría de Pesca, ordenó elaborar y poner en ejecución un programa nacional de prosecución de los recursos pesqueros en la Zona Económica Exclusiva y mar territorial con los siguientes objetivos:

- - Estimar la magnitud de los recursos pesqueros de dicha zona.
- - Definir las áreas de concentración de esos recursos y los rendimientos posibles por cada especie capturable.
- - Localizar y cuantificar los recursos potenciales.
- - Determinar cuales son las regiones óptimas de pesca, como base para establecer una política racional de explotación de las especies que con ella se encuentran y decidir su aprovechamiento óptimo.(5)

Como resultado de este programa, en el que están interviniendo también otras dependencias de la administración pública y muchas instituciones de investigación superior, así como de investigación científica se podrá disponer finalmente de la información requerida para el aprovechamiento óptimo de los recursos de nuestros mares en beneficio del pueblo mexicano y del desarrollo económico de la nación.

(5) Conferencia sustentada a Miembros del Colegio de Ingenieros Civiles de México.1992. Pag. 2 a 25.

1.- ANTECEDENTES PESQUEROS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.

En los últimos decenios se han producido verdaderos cambios en la comunidad internacional en relación a las potencialidades y alcances de los océanos del planeta. Lo anterior ha tenido como consecuencia el surgimiento de conflictos en torno a la cuestión de los recursos marinos, tanto de carácter legal como económico.

A raíz de la nueva importancia que cobra el mar, México adopta en los foros internacionales una posición de defensor de los derechos que tienen los países ribereños sobre las aguas adyacentes a ellos. Si bien la participación de México en éstos foros ha sido relevante, y ha significado beneficios para el país como se verá a lo largo de la presente investigación, ello no ha estado exento de problemas concretos con los Estados Unidos; particularmente por la violación de éste país de las aguas de jurisdicción mexicana. Al respecto conviene recordar que desde el momento en que México se constituyó como estado soberano, su relación con los Estados Unidos ha tenido una importancia vital.

En el siglo pasado la existencia misma de México estuvo subordinada al resultado del choque entre la agresiva expansión territorial y económica de los Estados Unidos y la capacidad de las débiles estructuras sociales y políticas de México para resistir éste embate.

Al comenzar el siglo XX, la naturaleza y curso de la revolución mexicana se encontraron muy determinadas por las acciones del gobierno y de los intereses de nuestro país. En la actualidad la modernización y el desarrollo económicos de México están complejamente ligados a

la economía del poderoso vecino del norte. Una parte esencial del proyecto nacional mexicano ha tenido por objeto la búsqueda y defensa de un espacio de independencia que le permita sobrevivir y desarrollarse a lado de la presencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Como se ve, las relaciones México-Norteamericanas se han caracterizado por la importancia que tienen los Estados Unidos para México, y nunca por lo importante que pueda ser nuestro país para los Estados Unidos. Esto hace que el poder que han ejercido y ejercen los Estados Unidos sobre nuestro país, lo seguirán utilizando y con más énfasis en este momento cuando la política interna e internacional estén tan ligadas, como es el caso de los Estados Unidos y México. Esto significa que el cambio de circunstancias y la correlación de fuerzas a nivel nacional e internacional hace que el poder en las relaciones bilaterales entre ambos países sean menos desequilibradas que en épocas pasadas.

En este marco de relaciones bilaterales, hasta el principio de la década pasada, las relaciones pesqueras de México con los Estados Unidos habían sido notablemente restringidas, considerando los límites marítimos y los recursos marinos compartidos por las dos naciones. A pesar de los abundantes recursos pesqueros con que cuenta México, la flota pesquera mexicana no tuvo avances considerables, mientras que cada viaje los barcos norteamericanos desembarcaban miles de toneladas de pescado y mariscos que habían pescado en aguas mexicanas y en aquellas adyacentes a ellas.

Esta situación cambió súbitamente en los sesenta debido a la inversión interna, a las coinversiones con empresas extranjeras, y al apoyo gubernamental, que permitieron el

crecimiento de la industria pesquera mexicana. Para 1976 México contaba con mas de 40 embarcaciones incluyendo tanto lanchas como grandes buques pesqueros y 10,000 personas empleadas en la captura y procesamiento de mas de 30,000 toneladas de pescado al año (6). El presidente José López Portillo aceleró este desarrollo valiéndose de las divisas obtenidas de la explotación de petróleo, para la compra de grandes y modernos barcos, así como para la construcción de nuevas plantas procesadoras y enlatadoras. Al mismo tiempo, se adoptó una política de completo control sobre las pesquerías y especies dentro de la Zona Económica Exclusiva (exclusividad, o derechos de soberanía existen en el área oceánica comprendida entre las 12 y 200 millas náuticas; soberanía plena es ejercida sólo en las aguas comprendidas dentro de las 12 millas a partir de la costa). La conjugación de estas dos políticas - la rápida expansión de la industria pesquera mexicana y el estricto control sobre las pesquerías regionales - llevó al deterioro de las relaciones de México con Estados Unidos con respecto a los recursos marinos.

Para finales de 1979 México había logrado considerables progresos en la consecución de sus principales metas en materia pesquera, pero a costa de un creciente deterioro de sus relaciones con Estados Unidos por lo que se refiere a los recursos oceánicos.

La primera gran diferencia entre las dos naciones fue sobre los cardúmenes de atún que emigran a través de las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva de México, pero que son capturadas por embarcaciones de los Estados Unidos principalmente, y las de otras naciones. Este punto es donde se centrará la atención de la presente investigación, ya que en julio de 1980

(6) Anuario Estadístico del Departamento de Pesca, 1992.
Departamento de Pesca.

México captura 2 barcos de banderas norteamericanas dentro de aguas mexicanas que habían estado pescando atún ilegalmente. A raíz de esto se da el embargo atunero de Estados Unidos a nuestro país, sin que haya tenido hasta la fecha una solución definitiva.

Considero que el retraso en las negociaciones que pongan fin al conflicto, se debe a la existencia de obstáculos al interior de ambos países, tomando en cuenta que los dos difieren de la interpretación de lo que son los límites y la jurisdicción. Por ello el objetivo central del presente trabajo será el análisis del embargo atunero que impusieron los Estados Unidos a México, en el que no basta examinar las acciones del ejecutivo de ambos países sino que conviene considerar las legislaciones de diversos grupos al interior de los dos países que están relacionados con el conflicto, que en vez de agilizar la solución del mismo tienden a crear obstáculos y hacer más complejas las negociaciones.

2.- LA COMISIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL.

México formó parte de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) desde 1964 a 1978.(7). Este organismo fue creado en 1950 con el propósito inicial de realizar investigaciones encaminadas a lograr el aprovechamiento máximo sostenido de los Túnidos del Océano Pacífico Oriental, pero la Convención que creó a la CIAT no estableció en su texto un régimen jurídico en lo relativo a la reglamentación y distribución de la pesca, sino que fue más bien la práctica y el desarrollo de las operaciones los que originaron dicho régimen, basado fundamentalmente en : 1) el libre acceso a las áreas de pesca fuera del mar territorial; 2) la libre competencia para la captura del recurso y 3) la imposición anual de una temporada de veda, de un límite de captura para el atún aleta amarilla, única especie a la que, hasta la fecha, las investigaciones correspondientes comprobaron la necesidad de establecer un límite máximo de captura (8).El arrollador crecimiento de la capacidad de captura de la flota atunera estadounidense, unido al principio de la libre competencia, provocó una situación totalmente desventajosa para los demás miembros de la CIAT, especialmente para aquellos países ribereños de la región frente a cuyas costas se desplaza el recurso en su recorrido migratorio. Aún cuando llegó a establecerse un sistema de cuotas mínimas garantizadas de dicho recurso en favor de algunos países ribereños, éstas llegaron a ser a tal grado limitadas que producían el efecto de desincentivar el crecimiento de las flotas nacionales respectivas, manteniendo un status quo en el que los Estados Unidos, sin contar con recursos atuneros frente a sus costas, habían llegado a realizar capturas sostenidas anuales del 70% del

(7)Los miembros actuales de la CIAT son: Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón, Nicaragua y Panamá.

(8)Las otras especies principales son: barrilete, atún aleta azul, patudo, bonito y albacora

atún del Pacífico Oriental sin pagar por el recurso. En cambio, los estados ribereños, en zonas de 200 millas se ha comprobado científicamente que se concentra más del 60% habían venido pescando sólo el 15% aproximadamente.

Al referirme a la Comisión Interamericana del Atún Tropical es necesario mencionar la Convención que da lugar a su surgimiento. Esta se lleva a cabo entre Estados Unidos y Costa Rica (1948) debido al incremento en la actividad pesquera a partir del final de la 2a. Guerra Mundial, así como a las reclamaciones que venían formulando algunos países sudamericanos sobre zonas marinas hasta 200 millas. Esto permitía prever que se iba a dificultar la conservación del atún de la región, por que cada estado actuaría de acuerdo a su propio interés. La necesidad de sujetar al recurso en cuestión a un régimen internacional fue en aumento entre los estados de la región; esto se puede observar en el hecho de que varios de ellos se fueron adhiriendo a la Convención, como lo hicieron Panamá en 1953, México en 1964 y Nicaragua en 1973, entre otros. Sin embargo se adhirieron otros estados sin costas en esa región como fue el caso de Canadá en 1968, Japón en 1970 y Francia en 1973, ya que éstos también habían venido pescando en la zona.(9)

La Convención estableció una comisión (CIAT) integrada por secciones nacionales, y su función principal es la de llevar a cabo la investigación - a cargo del Director de Investigaciones de la Comisión- sobre diversos aspectos relativos a la explotación del atún aleta amarilla, el bonito y otras especies que pescan las embarcaciones atuneras del Pacífico Oriental obteniendo,

(9) SZEKELY, Alberto, México y del Derecho Internacional del Mar, UNAM, México, 1979, p. 160.

compilando e interpretando datos con el fin de permitir su continuo aprovechamiento año tras año. Otra de sus funciones es la regulación de la explotación con el fin de mantener las poblaciones de peces en un nivel de abundancia que permita la óptima explotación.

La práctica y operación de la Comisión Interamericana del Atún Tropical es lo que ha dado forma al régimen regional actual, el cual podemos describir de la siguiente manera:

- 1.- En 1962 la Comisión creó el Area Reglamentaria de la Comisión de Aleta Amarilla (ARCAA), que delimita la parte del Océano Pacífico Oriental en la que ejerce sus funciones.
- 2.- En 1966, debido a una propuesta formulada desde 1961 ante la disminución en la abundancia del atún aleta amarilla, la Comisión Interamericana del Atún Tropical instauró el sistema de la cuota global, por la cual, cada año, la Comisión adopta una cuota máxima permisible de captura de aleta amarilla dentro del Area Reglamentaria de la Comisión de Aleta Amarilla para el siguiente año.
- 3.- La captura se realiza competitivamente en base al concepto de "first-come, first-served", lo cual significa que los estados pueden pescar lo que su capacidad pesquera individual les permita mientras no rebase la cuota global permitida.
- 4.- Cuando por la información que recibe el Director de Investigación de la misma, se observa que el límite de la cuota está a punto de ser alcanzado, se recomienda el cierre de la temporada abierta de pesca, y de lo que a partir de ese momento se inicia es lo que se conoce como el último viaje.

5.- En el último viaje, cada embarcación puede cubrir al máximo su capacidad de acarreo.

6.- Desde 1969, se autorizaron asignaciones especiales para la temporada de veda a favor de barcos pequeños, así como de barcos de países en desarrollo. Estas asignaciones estaban designadas a México para que pudiera competir con flotas más poderosas, como sería el caso de Estados Unidos. Es desde entonces que México alcanzaba cada año su asignación especial después de regatear con Estados Unidos, país que podía ejercer su derecho de veto debido a que las decisiones de la Comisión Interamericana del Atún Tropical deben tomarse por unanimidad.

Estados Unidos cuenta con mucha influencia en ésta Comisión, pues desde su inicio se ha constituido en un organismo regional pesquero que beneficia fundamentalmente a ése país, dado que el grueso del financiamiento es norteamericano, aunado a que la sede se encuentra en la Administración Gubernamental de ése país, premisas que nos permiten confirmar que las políticas de éste organismo están fuertemente influenciadas por los Estados Unidos.

Lo anterior se puede observar en el sistema de cuotas que rige la captura, ya que para establecer su volumen se siguen varios criterios, siendo dos los principales: el índice de capturas y la potencialidad de la flota de cada país. Esto asegura la ventaja de Estados Unidos frente a los demás miembros, pues basta decir que es quien posee la mayor flota pesquera.

En diversas reuniones de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, México exigió que se modificara el sistema de asignación de cuotas buscando fórmulas más equitativas para todos los miembros. Propuso la asignación de cuotas para la captura de los túnidos con base en: 1) La longitud o litoral de cada país con respecto al área reglamentada; 2) La cercanía del recurso al país en cuestión, por lo que debía considerarse como indicador el centro geográfico del área mencionada; 3) El consumo relativo del producto en cada país y, 4) El volumen de captura obtenido por la flota nacional en el año anterior a la fijación de las cuotas.

Sin embargo, las peticiones de México no prosperaron debido al derecho de veto que tienen los Estados Unidos dentro de la Comisión, quienes siempre se opusieron a la propuesta mexicana.(10)

México consideró que el sistema de cuotas establecido por la Comisión Interamericana del Atún Tropical era injusto e inequitativo para sus intereses y denunció la citada Convención el 7 de noviembre de 1977 mediante una nota diplomática, surtiendo efectos legales hasta el 8 de noviembre de 1978.

Por razones similares a las de México, Costa Rica presentó su denuncia a la referida Convención el 27 de abril de 1979. Posteriormente ambos países llegaron a acuerdos bilaterales con los Estados Unidos para que éste país pescase dentro de los límites marítimos. Se consideró

(10) CEESTEM, op. cit. , p. 226.

que eran 16 las especies altamente migratorias, entre las que se encuentran: atún, pez espada, marlín, tiburón oceánico, entre otros.

3.- SURGIMIENTO DEL PROBLEMA.

Después de la reforma de 1976 al Artículo 27 Constitucional, que homologó la existencia de una nueva institución del derecho internacional del mar -la zona económica exclusiva-, el gobierno de México inició consultas y negociaciones con los países miembros de la CIAT y con otros países ribereños del Océano Pacífico Oriental, con el fin de llegar a un acuerdo regional para el establecimiento de un nuevo régimen internacional para la conservación y pesca del atún, por considerar que el régimen que se había establecido en la CIAT no sólo era injusto y leonino, sino totalmente incompatible con el ejercicio de los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre la totalidad de los recursos existentes en su zona económica exclusiva.

Al principio los Estados Unidos se mostraron renuentes a negociar un nuevo régimen, pero después de que México y Costa Rica anunciaron su retiro de la CIAT, entendieron que el régimen de conservación y pesca establecido por dicha Comisión no podía continuar operando y se avinieron a iniciar las negociaciones para un nuevo tratado.

En la "Conferencia de Plenipotenciarios para la Conservación y Administración Internacional del Atún en el Pacífico Oriental", celebrada en San José, Costa Rica, en septiembre de 1977 los gobiernos de México y Costa Rica (11) presentaron un Documento conteniendo los principios básicos que, a su juicio, deberían incorporarse en un nuevo tratado sobre la materia.

(11) México y Costa Rica, entre ambos, representan más del 50% de la concentración del recurso en la zona de 200 millas.

Tales principios y la necesidad misma de un nuevo tratado, tuvieron como base fundamental conciliar el ejercicio de los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre la totalidad de los recursos existentes en las zonas marítimas adyacentes a su mar territorial, hasta una distancia de 200 millas, con el deber de cooperar con los demás países de la región para asegurar la conservación y promover la óptima utilización de los tñidos en su calidad de especies altamente migratorias, tal como lo establece el nuevo derecho internacional del mar.

Después de múltiples consultas y negociaciones desarrolladas a lo largo de 1978, teniendo como base el Documento de trabajo mexicano costarricense, en las que participaron no sólo los países ribereños del Pacífico Oriental, sino también los países de pesca distante miembros de la CIAT y algunos observadores, fue posible, gracias a la acción coordinada de México y Costa Rica, y contando esta vez con la colaboración directa de Estados Unidos, llegar a la elaboración de un "Proyecto de Convenio para la Conservación y Pesca del Atún en el Océano Pacífico Oriental", que fue presentado conjuntamente por los tres países a la "Segunda Conferencia de Plenipotenciarios para el Establecimiento de un Nuevo Régimen para la Conservación y Pesca del Atún en el Océano Pacífico Oriental", celebrada en la ciudad de México, D.F., del 15 al 18 de enero de 1979.

No obstante que dicho proyecto de convenio presentó dificultades para varios países participantes, destacándose la posición territorialista de los Estados Costeros del Pacífico Sur, es innegable que para la mayoría de los países de la región representó una buena base de transacción, especialmente y por razones obvias, para los tres países que lo prepararon y copatrocinaron.

Este proyecto de convenio significó un avance substancial en las negociaciones pues se lograron, entre otros, los siguientes acuerdos por demás importantes:

1.- Crear una organización regional y establecer un nuevo régimen internacional para la conservación y pesca del atún en el Pacífico Oriental, que tome en cuenta las zonas jurisdiccionales reclamadas por los Estados ribereños en dicho Océano, y a la vez, el carácter altamente migratorio de los tónidos, con miras a lograr su óptima utilización, manteniendo niveles de abundancia que permitan su máximo rendimiento sostenido. (12)

2.- La expedición de certificados internacionales de acceso a la pesca, por los cuales se cobrarían derechos sobre la base del valor comercial del recurso y el tonelaje neto registrado de las embarcaciones.

3.- Reconocer al Estado costero asignaciones anuales mínimas garantizadas del recurso. Estas asignaciones, así como la distribución de los beneficios obtenidos por el cobro de derechos por la expedición de certificados internacionales de acceso a la pesca, se llevarían a cabo sobre una base proporcional a la concentración del recurso dentro de las respectivas zonas de 200 millas de los Estados Ribereños.

No obstante, persistieron algunas diferencias de opinión derivadas, por un lado, de la rígida posición de los países territorialistas del Pacífico Sur, que actuaron con cautela frente a la posibilidad de ver lesionada su posición jurídica de ejercer plena soberanía sobre su mar territorial de 200 millas.

Por el otro, por la existencia de algunos puntos de desacuerdo entre Costa Rica y México frente a los Estados Unidos, los cuales se detallan a continuación:

1.- Acerca del procedimiento para calcular la concentración del curso en la zona de 200 millas.

(12) En el texto del proyecto de convenio, se buscó incluso emplear una terminología que no prejuzgara la posición jurídica de los distintos países; en especial, ni la de los territorialistas del Pacífico Sur, ni la de Estados Unidos, cuya legislación de éste último no reconoce la jurisdicción del Estado ribereño sobre las especies altamente migratorias en las zonas de 200 millas asunto que será tratado más adelante al examinar el embargo atunero contra México.

Obviamente Estados Unidos pugnó por aquel que producía un porcentaje más bajo, basado en un sistema científico que toma en cuenta la captura por unidad de esfuerzo y que, en términos generales, da como resultado que sólo el 45% del recurso está concentrado dentro de las 200 millas y el 55% fuera de ellas.

México, Costa Rica y otros países ribereños sostienen que dicha concentración debe medirse conforme al promedio de las capturas históricas realizadas, que revelan el volumen de pesca que de hecho se han venido pecando cada año, tomando como base los cinco años precedentes al momento en que se realice el cálculo correspondiente. El resultado concede aproximadamente el 60% de concentración del recurso dentro de las 200 millas. Cabe aclarar que el curso de las negociaciones los Estados Unidos se manifestaron dispuestos a transar en un 57% de concentración en las 200 millas, lo cual no fue aceptable para sus contrapartes.

2.- El monto de los derechos por la expedición de certificados internacionales de acceso a la pesca.

La posición mexicano-costarricense consistió en que, por el certificado correspondiente, cada embarcación debería cubrir el 6% del valor comercial del atún aleta amarilla, que fue tomado como base, por tonelada neta de registro, aplicado al promedio de captura que podría lograr una embarcación en función de su respectivo tonelaje neto registrado.

En el contexto de la negociación, México y Costa Rica llegaron a aceptar la contraargumentación estadounidense, en el sentido de que no era justo ni apropiado que este criterio se aplicara con respecto a la totalidad de la captura anual de túnidos en todo el Pacífico Oriental, pues si se aceptaba, en principio y a modo de transacción, que aproximadamente el 60% del recurso se concentra en las zonas de 200 millas, sólo debiera pagarse por ese porcentaje y no por lo que se pesque en alta mar. De ello resultaría una cifra de 108.28 dólares por tonelada neta de registro lo que debería cubrirse por cada certificado de acceso a la pesca.

Una embarcación de 500 toneladas netas de registro pagaría así 54,140 dólares por su certificado.

Por último, respecto de esta cuestión, se llegó a concluir entre México y Costa Rica que una tasa de 100 dólares por tonelada neta de registro (equivalente aproximadamente al 5% del valor comercial de la captura total, es decir incluyendo la realizada fuera de las 200 millas) representaría una cifra razonable que los Estados Unidos podrían aceptar, lo que ciertamente llegó a comprarse posteriormente.

3.- La cuestión del último viaje de pesca libre, que es una práctica aceptada por la CIAT según la cual, cuando se cierra la temporada de pesca del atún aleta amarilla, los barcos pueden seguir pescando hasta llenar sus bodegas. Algunos salen del puerto en vísperas del cierre; de ahí el nombre del último viaje.

Estados Unidos pretende hacer prevalecer esta práctica aduciendo que corresponde a necesidades prácticas de operaciones portuarias de descarga del producto y de otro tipo, es decir que un aviso anticipado del cierre de la temporada permite a ciertas embarcaciones organizar mejor dichas operaciones. La verdad es que se ha comprobado que el llamado último viaje puede prolongarse por mucho tiempo permitiéndoles grandes capturas al intensificar su esfuerzo pesquero. Se ha comprobado también que ello va en perjuicio de aquellos países cuyas flotas cuentan con cuotas garantizadas del recurso, pues de esta manera tienen que competir con las embarcaciones estadounidenses aún en temporada cerrada. Sin embargo, es una cuestión que podría resolverse si se aplican ciertas limitaciones al derecho del último viaje, tales como la determinación precisa de su duración y otras que se convinieran si se viera afectada la conservación del recurso.

4.- Por último, la cuestión de una asignación especial de 6000 toneladas de atún aleta amarilla en favor de 280 embarcaciones estadounidenses a las cuales aquel país considera en desventaja. Se trata de barcos que, por diversas razones, aparentemente no pueden alejarse mucho

de las costas y que pescaban sobre todo frente a las costas de México, desde la frontera marítima hasta la altura de Cabo Corrientes. Su captura total de atún aleta amarilla alcanzaba un promedio de 13,300 toneladas anuales, de las cuales 6,000 les está permitido pescarlas en temporada cerrada por una concesión especial de la CIAT. (Obviamente en la actualidad lo estarían haciendo fuera de las aguas jurisdiccionales mexicanas).

Los Estados Unidos pretenden que el nuevo tratado se confirme esta concesión especial. La objeción fundamental proviene de México, pues dicha concesión corre a cargo de nuestros propios barcos en desventaja, ya que dicha pesca se realizará exclusivamente en aguas mexicanas.

Los puntos de desacuerdo antes detallados propiciaron que Costa Rica, Estados Unidos y México procuraran llegar a un acuerdo entre sí, para después buscar conjuntamente la participación de otros países de la región que tuvieran el mismo interés de cooperar en la administración de esta pesquería.

Un elemento adicional que influyó para la adopción de este procedimiento de negociación fue que tanto México como Costa Rica dejaron de ser miembros de la CIAT en noviembre de 1978 y abril de 1979, respectivamente, si bien ambos países anunciaron y cumplieron oportunamente su decisión unilateral de seguir cooperando con los países miembros de la Comisión, en la aplicación de las medidas de conservación que se aprobaron para el año de 1979. Al anunciar esta decisión, México declaró enfáticamente que lo haría sin estar ligado por obligación legal alguna, a título puramente unilateral y tomando en cuenta las perspectivas razonables de que se concluya un nuevo tratado en un plazo relativamente corto y que esta autolimitación que se imponía al gobierno de México estaría sujeta a igual y recíproca actitud cooperativa por parte de los estados interesados y que la mantendría sólo mientras subsistieran los fundamentos objetivos y subjetivos para suponer que el nuevo tratado podría negociarse con éxito en un plazo breve y razonable.

Frente a esta perspectiva, el Gobierno de México no escatimó esfuerzo alguno para llegar a un acuerdo aceptable para las partes interesadas respecto a las cuestiones pendientes antes mencionadas.

En atención al interés personal que sobre estos asuntos manifestó el entonces Presidente de los Estados Unidos, James Cárter, durante su visita de Estado a México en Febrero de 1979, el Gobierno de México envió una delegación especial a Washington en Marzo de ese mismo año, para examinar, junto con representantes de Costa Rica y Estados Unidos, nuevas alternativas de negociación que para México y Costa Rica, actuando de común acuerdo y sin menoscabo de sus posiciones de principio, contemplaban nuevos criterios para determinar el monto de las asignaciones del recurso en sus respectivas zonas de 200 millas y se llegó por primera vez a considerar la posibilidad de aceptar, en principio y bajo ciertas limitaciones, cuestiones que presentaban especiales dificultades para México, tales como el último viaje y el otorgamiento de una asignación especial de atún aleta amarilla en favor de embarcaciones estadounidense consideradas en desventaja. No obstante lo anterior, la delegación de Estados Unidos rechazó las propuestas mexicano-costaricenses y señaló que no existían bases para llegar a un acuerdo.

Por otra parte, respondiendo al compromiso asumido por México frente a los miembros de la CIAT con respecto al programa de conservación de atún aleta amarilla durante 1979 y como muestra adicional de su interés por mantener bases propicias para lograr un acuerdo definitivo en la materia, el gobierno de México decidió no aplicar su legislación interna para regular la pesca de atún en su zona económica exclusiva en el año referido y colateralmente llegó a un acuerdo provisional con el de Estados Unidos, formalizando el 1o de junio y válido hasta el 31 de diciembre, para permitir que las embarcaciones estadounidenses pescaran en la zona económica exclusiva mexicana de acuerdo con las prácticas establecidas en el pasado y de conformidad con las disposiciones de la resolución aprobada por la CIAT.

En este acuerdo México subrayó que dicho mecanismo sólo se justificaba como una medida de carácter eminentemente provisional encaminada a permitir la aplicación de medidas de conservación de la pesquería durante el año de 1989, en consecuencia, su duración no debería prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año. Por las mismas razones reitera su convicción de que es necesario continuar activamente las negociaciones para un nuevo tratado, con el firme propósito de llegar a un acuerdo en el curso de ese año, que permita establecer un régimen estable para la conservación y pesca del atún en el Pacífico Oriental.

Resueltos así los problemas urgentes del año pesquero 1979, las delegaciones de los tres países volvieron a reunirse en San José, Costa Rica en julio de 1979, nuevamente sobre la base de una propuesta mexicano-costarricense que, con el propósito de resolver el problema que planteaba a la delegación estadounidense la determinación de las asignaciones garantizadas del recurso en favor de los Estados costeros, sobre la base de porcentajes de concentración del recurso en las respectivas zonas de 200 millas, se sugería una solución negociada para un período de cinco años, mediante asignaciones fijas mínimas garantizadas del recurso, aún menores que las anteriormente propuestas; la aceptación expresa del último viaje y la concesión de 6000 toneladas de aleta amarilla a ciertas embarcaciones estadounidenses, estableciéndose limitaciones y condiciones razonables en su desarrollo y aplicación, así como la reducción del monto de los derechos por la expedición de certificados internacionales de acceso a la pesca de 180.00 a 100.00 dólares por tonelada neta de registro. Nuevamente, esta propuesta fue inaceptable por la delegación de los Estados Unidos.

En virtud del estancamiento en las negociaciones, los entonces secretarios de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda y el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Cyrus R. Vance, concluyeron en septiembre de 1979 que sería conveniente explotar las posibilidades de llegar a un acuerdo en la materia entre los tres países, sobre una base provisional, por un período de tres años a partir de 1980, que asegurara una reglamentación adecuada para la conservación del

recurso y sin perjuicio de continuar sobre bases más firmes las negociaciones para lograr un tratado definitivo en la materia.

A tal efecto, se celebró una nueva reunión en San Diego, California, en octubre de 1979, en la que se examinó una propuesta adicional mexicano-costarricense que ofrecía, como ya se dijo sobre una base provisional, una fórmula de transacción que, a juicio de México y Costa Rica, tomaba adecuadamente en cuenta los intereses nacionales de los tres países involucrados en la negociación y presentaba posibilidades reales de atraer la participación de otros países de la región.

La nueva propuesta contenía las siguientes bases para una solución del problema:

A) Concluir un acuerdo provisional con vigencia improrrogable de tres años.

B) Durante la vigencia del acuerdo provisional, México y Costa Rica recibirían anualmente una asignación mínima fija garantizada de 35,570 y 20,565 toneladas de atún aleta amarilla, respectivamente. (13)

C) El monto de los derechos anuales por la expedición de certificados de acceso a la pesca dentro del área de aplicación del acuerdo sería de 100.00 dólares por tonelada neta de registro.

D) Se otorgarían 6000 toneladas anuales de aleta amarilla como asignación especial en favor de un número fijo de embarcaciones pequeñas de los Estados Unidos, no mayor de 100, que no podrían ser sustituidas o transferidas de dueño. Esta asignación especial no afectaría la asignación mínima garantizada en favor de los Estados costeros, sino que se descontaría de la porción disponible para pesca por Estados no costeros.

E) Se permitiría el último viaje después del cierre de la temporada, limitando su duración y dejando abierta la posibilidad de que las Partes pudieran decidir limitaciones adicionales si se

(13) Cantidades propuestas a modo de transacción, sobre una base fija, tomando en cuenta un promedio de captura anual también fijo durante cinco años, de 200,000 toneladas de atun aleta amarilla.

viera afectada la conservación del recurso. En todo caso no podría iniciarse después de 24 horas de cerrada la temporada.

F) Finalmente, dada la naturaleza provisional del acuerdo, no se crearía un mecanismo para administrar el sistema, sino que las partes acordarían entre sí todo lo conducente a la puesta en práctica de los principios arriba mencionados y el Director de Investigaciones de la CIAT determinaría sobre la base de los datos científicos disponibles, la cuota máxima de captura en toda el Area Regulada, el cierre de la temporada, llevaría las estadísticas de captura, etc.

Estas bases de negociación tampoco resultaron aceptables para la delegación de los Estados Unidos, la que, en cambio presentó un nuevo esquema para un acuerdo provisional consistente en un tratado en el que se establecería un mecanismo regional de licencias, complementado por un intercambio de notas entre los tres países en el que se fijarían las cuotas de captura disponibles para cada uno de ellos.

Este nuevo esquema no sólo fue muy diferente al que originalmente había venido negociándose, sino que, en cuestiones tan importantes como las asignaciones garantizadas del recurso en favor de los Estados costeros y la distribución de los beneficios por el cobro de derechos por la expedición de certificados de acceso a la pesca, significó un franco retroceso a lo que ya previamente se había convenido.

En efecto, la propuesta estadounidense no sólo presentó asignaciones del recurso en favor de México y Costa Rica aún menores a las que ya expresamente había aceptado el Gobierno de los Estados Unidos mediante nota diplomática 1637 del 31 de agosto de 1979, sino que ahora, en lugar de asignaciones mínimas garantizadas, se proponía que México y Costa Rica limitaran su captura anual de aleta amarilla a no más de 35,000 y 20,000 toneladas, respectivamente, en abierta contradicción con el planteamiento aceptado y presentado conjuntamente por los tres países en el proyecto de convenio ya antes mencionado según el cual las embarcaciones de los

países miembros que gozaran de una cuota anual asignada empezarían a pescar contra esa cuota al principio de la temporada abierta. Si capturaran dicha cuota antes del cierre de la temporada, podrían continuar pescando libremente hasta el cierre. Si no la capturasen antes del cierre de la temporada, podrían continuar pescando libremente durante la temporada cerrada hasta el límite de la cuota asignada.

Aún más, la propuesta estadounidense sugería, entre otras cosas, que los Gobiernos de México y Costa Rica, sin ser miembros de la CIAT, continuaran obligándose por resoluciones de dicha Comisión en cuya votación no habrían participado y a permitir que las embarcaciones estadounidenses pesquen en sus zonas de 200 millas de acuerdo con lo dispuesto por dichas resoluciones, lo cual tendría como consecuencia directa, con agravantes, volver al antiguo régimen de la CIAT, lo que resultó a todas luces inaceptable para México y Costa Rica.

México subrayó oportunamente que la conversión de la asignación mínima a una asignación máxima, equivaldría a exigir al Estado costero que aceptara un capitis diminutio, puesto que se pretendía que dicho Estado limitara el ejercicio de sus derechos de soberanía en su propia zona económica exclusiva en beneficio de otros Estados, con desventaja adicional de que renunciaría de esa manera a la posibilidad de desarrollar su industria pesquera, cuando es precisamente ese desarrollo uno de los objetivos que se persiguen con el nuevo tratado.

Igualmente resultó inaceptable para México y Costa Rica el mecanismo propuesto para condicionar la distribución de los beneficios económicos derivados de la expedición de certificados de acceso a la pesca, a que un mínimo de cinco Estados costeros de la región se adhirieran al acuerdo provisional. En efecto, aparte de posponer y sujetar a una condición aleatoria la obtención de un beneficio legítimo, nada podía asegurar que el arreglo propuesto constituyera un incentivo para la participación de otros países de la región.

No obstante que las bases para una solución presentada por México y Costa Rica en la reunión de San Diego fueron rechazadas por la delegación estadounidense, habiéndose recibido en cambio la contrapropuesta cuyos puntos inadmisibles más importantes acaban de describirse, las delegaciones de México y Costa Rica, en un último esfuerzo por llegar a un acuerdo, presentaron ad referéndum una nueva contrapropuesta que tomando en cuenta el nuevo esquema estadounidense contenía los siguientes puntos:

A) Un mecanismo regional de licencias en el que el monto de los derechos por expedición de certificados de acceso a la pesca sería de 100.00 dólares por tonelada neta de registro. Adicionalmente, se aceptaría que ciertas embarcaciones de menos de 100 toneladas netas de registro pudieran adquirir certificados semi-anales, cuyo costo no sería la mitad del costo de un certificado anual, sino que se elevaría a 60.00 dólares, es decir, con un ligero incremento compensatorio por su expedición excepcional. Finalmente se condicionaría a que, en cualquier caso, el número máximo de embarcaciones de cada país que podría beneficiarse de esta disposición sería de 200.

B) Con respecto al último viaje, se demostró una vez más una amplia flexibilidad al aceptar que los barcos que se encontraban en puerto al momento del cierre de la temporada, dispusieran de 20 días para salir a la pesca, tal y como lo propuso la delegación estadounidense, con la única condición de que contarían con un máximo de 60 días adicionales para concluir sus capturas. Se estimó que, tomando en cuenta la información disponible, este plazo constituye un tiempo promedio suficiente para dar satisfacción, en la práctica, a los intereses que se busca proteger con el último viaje.

C) Habiéndose hecho la aclaración de que las asignaciones garantizadas en favor del Estado costero habrían de ser fijas y constituirían sólo un mínimo de captura durante cada uno de los tres años contemplados en el acuerdo provisional, se propuso que, si el Director de Investigaciones de la CIAT estimaba que por las condiciones de la pesquería se requería una

reducción significativa en la captura máxima de aleta amarilla en la región, las Partes consultarían entre sí acerca de la conveniencia de ajustar sus capturas de conformidad con dicha recomendación.

D) Finalmente, como una muestra adicional de su buena disposición negociadora, las delegaciones de México y Costa Rica aceptaron recomendar a sus gobiernos, sobre las bases del acuerdo provisional en su conjunto, que se accediera a conceder una asignación especial de 6000 toneladas de aleta amarilla en favor de no más de 80 embarcaciones estadounidenses menores de 400 toneladas de capacidad de acarreo o que hubieran entrado a la pesquería antes del 1o de enero de 1960 -o sea las llamadas embarcaciones en desventaja-, con la condición de que tales embarcaciones no podrían ser sustituidas o transferidas de dueño, ni podrían dejar de pescar durante un período consecutivo de 12 meses, so pena de perder su acceso a la pesquería bajo este régimen de excepción.

La delegación de los Estados Unidos, una vez más, rechazó estos planteamientos que, como ya se indicó, fueron presentados ad referendum con el propósito de ofrecer una nueva base de discusión. En virtud de que ello no se logró, tal propuesta no se mantuvo en pie por parte de México.

Ante esta situación, con fecha 28 de noviembre de 1979, el gobierno de México notificó por vía diplomática al de Estados Unidos de deploraba que no se hubiera llegado a un acuerdo, tanto más cuanto que ello se presentaba después de más de dos años de intensas negociaciones, durante las cuales se celebraron no menos de diez reuniones en las que México había dejado plenamente demostrada una actuación de buena fe y la mejor disposición de llegar a un acuerdo aceptable para todas las partes interesadas, con lo cual el Gobierno de México había llegado a un límite extremo de conciliación en esas difíciles negociaciones.

Se notificó igualmente al Gobierno estadounidense lo siguiente:

1.- De acuerdo con la información disponible, las capturas de atún aleta amarilla que se había venido realizando en el Pacífico Oriental revelaban la necesidad de aplicar medidas estrictas de conservación, habiéndose registrado indicadores importantes de que dicha especie se estaba sobre-explotando.

2.- Tomando en consideración que es su deber impostergable el velar porque la preservación de los recursos vivos existentes en las aguas adyacentes a las costas mexicanas no se vea amenazada por un exceso de explotación, el Gobierno de México, por todo lo antes expuesto y ante una falta de acuerdo en la materia, aplicaría provisionalmente, a partir del 1° de enero de 1980, un programa para la conservación de los tónidos existentes en el mar territorial y en la zona económica exclusiva mexicana, de conformidad con la legislación nacional, tomando en cuenta los datos más fidedignos que, en este caso, consideró seguros siendo los aportados por la Comisión Interamericana del Atún Tropical, así como de conformidad con los principios jurídicos internacionales aplicables a juicio del Gobierno de México.

3.- Dicho programa incluiría, entre otras medidas, la expedición de permisos de pesca, previo el pago de derechos razonables. Igualmente, se establecería una limitación al número de barcos que serían autorizados a pescar en la zona económica exclusiva, teniendo en cuenta la capacidad de captura de las embarcaciones que solicitaran la expedición de permisos a la luz de los volúmenes totales del curso que pudieran ser pescados sin poner en peligro la conservación de la especie.

4.- Por último, se indicó que el gobierno de México estaba consiente de que lo que pudiera hacer por sí solo no sería suficiente para la conservación de estas especies y para la racional explotación de la pesquería, pues quedarían sin resolver varios aspectos del problema, como la pesca fuera de las 200 millas, por lo que se reiteró dispuesto a colaborar con los Estados Unidos y los demás Estados interesados para llegar a un acuerdo regional de conformidad con lo previsto por el Artículo 64 de la ahora Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Sobre esta tesis y por las razones expuestas, el gobierno de México procedió a legislar unilateralmente en la materia, mediante el Decreto del 14 de enero de 1980 que establecía el cobro de derechos y productos por permisos de excepción y explotación comercial de ciertas especies de tónidos que realicen embarcaciones extranjeras en la zona económica exclusiva, para una apreciación cabal de esta decisión debe tenerse presente que, del total de captura permisible de aleta amarilla en la región, que era la especie de mayor valor comercial, aproximadamente el 40% era explotado por la flota internacional dentro de la zona económica exclusiva mexicana, especialmente por embarcaciones estadounidenses.

El decreto referido entró en vigor el 22 de enero de ese año. Sin embargo, en virtud de que continuaban algunas consultas, ahora ya sólo entre México y Estados Unidos, que hacían concebir la posibilidad de llegar a un acuerdo, las autoridades competentes de nuestro país decidieron que no se tendría de inmediato a ninguna embarcación que estuviera pescando atún en la zona económica exclusiva sin el permiso correspondiente, sino que sólo se les advertiría de la vigencia de la vigencia del Decreto y serían invitados a salir de la zona.

Las consultas bilaterales realizadas durante el primer semestre de 1980 volvieron a resultar infructuosas y la delegación estadounidense manifestó contundentemente que ni había bases para llegar al acuerdo provisional que se venía examinando y en cambio sugirió que se volviera a convocar a un número mayor de países de la región para intentar nuevamente la negociación de un acuerdo regional sobre bases permanentes y definitivas.

México reiteró su buena disposición para proseguir las consultas y negociaciones, pero con toda oportunidad notificó a los Estados Unidos, a los demás países ribereños de la región y a otros que acostumbraban pescar en la misma, que a partir del 7 de julio de 1980 y hasta en tanto no se llegara a un acuerdo satisfactorio entre las partes involucradas, toda embarcación extranjera

que deseara pescar atún en la zona económica exclusiva mexicana, debería contar con el permiso correspondiente y que, a partir de esa misma fecha, cualquier embarcación extranjera que fuera sorprendida pescando sin dicho permiso, estaría sujeta a las sanciones que establece la legislación nacional.

El 8 de julio fue detenida la primera embarcación estadounidense operando ilegalmente en la zona y en los días siguientes se detuvieron varias más, habiéndoseles aplicado rigurosamente las sanciones correspondientes: multa de 300,000 pesos, más el decomiso de las artes de pesca y de las especies capturadas.

Como consecuencia de lo anterior y en aplicación automática de su legislación nacional (Ley para la Conservación y Administración de Pesquerías de 1976), el gobierno de los Estados Unidos determinó la prohibición de las importaciones de atún y sus derivados desde México, a partir de 14 de julio de 1980.

Dicha legislación, como ya se apuntó, no reconoce la jurisdicción del Estado ribereño sobre las especies altamente migratorias existentes en la zona de 200 millas y dispone que si una embarcación estadounidense es detenida por otro país como consecuencia de una reclamación de jurisdicción no reconocida por los Estados Unidos, se tomarán las medidas necesarias para prohibir la importación hacia aquel país de todas las especies y sus derivados de la pesquería en cuestión y, en una segunda instancia, de otras especies de cualquier otra pesquería del país que haya realizado la detención. Tal prohibición continua aplicándose hasta la fecha en su primera fase, es decir, en lo relativo únicamente a las importaciones de atún. (14)

(14) Esta legislación es contraria a las disposiciones sobre la materia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita el 10 de diciembre de 1982 por 118 Estados y por el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia. Los Estados Unidos votaron en contra y no suscribieron la Convención, pero no por estar en oposición con las disposiciones aplicables a la zona económica exclusiva ni en lo relativo al tratamiento especial que se concede a las especies altamente migratorias, sino por otras razones que tienen que ver con el régimen internacional de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional.

4.- LA DENUNCIA DE MÉXICO A LOS ACUERDOS DE PESCA DE ESTADOS UNIDOS DE 1976 Y 1977.

Por otra parte, el 29 de diciembre de 1980, el Gobierno de México denunció formalmente los Acuerdos de Pesca con Estados Unidos de 1976 y 1977, en virtud de que habfan dejado de cumplir los fines para los que fueron concluidos. De conformidad con lo que disponfan dichos Acuerdos, la denuncia surtió efectos el 29 de diciembre de 1981 con respecto al primero de ellos y el 29 de junio del mismo año con respecto al segundo.

El acuerdo de 1976 establecfa los términos y condiciones para atender las necesidades específicas de pescadores estadounidenses que habfan venido operando en áreas marfimas que pasaron a formar parte de la zona económica exclusiva mexicana, operaciones que tenfan como propósito la captura de camarón, mero y huachinango en el Golfo de México, así como de otras especies, entre ellas el atún, dentro de las 12 millas frente a las costas de la Península de Baja California.

Dicho acuerdo entre ambos países dispuso una salida gradual de los pescadores estadounidenses de las pesquerías de camarón, de manera que el 31 de diciembre de 1979, la especie quedara para la pesca exclusiva de pescadores mexicanos y así se cumplió con lo convenido.

La captura de mero y huachinango fue disminuyendo gradualmente, pero en este caso en razón de los intereses y la capacidad de los propios pescadores estadounidenses, los cuales solicitaron y les fue concedida, una asignación de tan sólo 300 toneladas del recurso para la temporada de pesca que terminaba el 31 de julio de 1981. Finalmente, a solicitud del Gobierno estadounidense se concedieron sólo 92 toneladas adicionales de mero y huachinango por lo que restaba de la vigencia del Acuerdo, es decir hasta el 29 de diciembre de 1981.

Asimismo, para la última temporada regular (1980-1981), se autorizó que 76 embarcaciones pescaran atún y otras especies de carnada dentro de las 12 millas de la costa occidental de la Península de Baja California. Sin embargo, se ha pretendido que esas autorizaciones excepcionales, que atendían intereses especiales de los propietarios de pequeñas embarcaciones que habían venido operando en ese lugar, se hicieran extensivas para que tales embarcaciones realizaran capturas mayores de atún dentro de la zona económica exclusiva mexicana, lo que resultó y resulta inadmisibles para el Gobierno de México a la luz de lo dispuesto por la legislación nacional aplicable en la materia mencionada anteriormente.

Por lo que se refiere al Acuerdo de Pesca de 1977, su aplicación facilitó, en un principio, la operación de embarcaciones propiedad de empresas mexicanas que se constituyeron especialmente para capturar calamar y pota en la costa atlántica y bacalao, merluza y otras especies en el Pacífico, dentro de la zona de conservación y administración de las pesquerías estadounidenses. Sin embargo, desde 1980 ninguna embarcación mexicana pudo operar en aguas de aquel país debido a que no se concedieron asignaciones adicionales a México en la costa atlántica y, por otro lado, se establecieron restricciones de diversa índole, tanto en el Atlántico como en el Pacífico que obligaron a la cancelación de las operaciones de las embarcaciones mexicanas.

La denuncia de los Acuerdos de Pesca por parte de México se llevó a cabo con base en una realidad y hechos objetivos, tal es que efectivamente, dejaron de subsistir los fundamentos básicos para los que fueron suscritos. Sin embargo, es innegable que influyeron en esa decisión, por un lado, la actitud política del Gobierno de los Estados Unidos de obstaculizar y no conceder mayores asignaciones de recursos pesqueros a embarcaciones mexicanas frente a sus costas, como represalia a la posición jurídico-política de México en torno al problema atunero y, por el otro, la propia convicción del Gobierno mexicano, respaldada en su momento por la industria pesquera nacional, de que no era conveniente ceder a las presiones que evidentemente aquel país estaba ejerciendo.

5.- MODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.

El proceso que se siguió para la realización de la presente investigación, fue básicamente de fuentes documentales, entrevistas y textos jurídicos. En principio se leyeron los textos básicos referentes a las relaciones México-Estados Unidos. Una vez realizado esto y determinado el tema a investigar, relaciones pesqueras principalmente, el embargo atunero, para encontrar bibliografía sobre el tema y realizar la consulta de los mismos, se acudió al centro de documentación e investigación bibliotecaria de la Secretaría de Pesca, donde encontré que se tenían registradas todas las noticias pesqueras que salían diariamente en los periódicos del país.

Esto facilitó el análisis de la información que en su mayoría fue hemerográfica, en primer lugar se analizan los principales sucesos acontecidos durante el año de 1980, donde se extrajeron todas las noticias relacionadas antes y después del embargo. A la par se fueron consultando los libros y códigos que dan marco a lo que es a la Tercera Conferencia del Mar (CONFEMAR), y la Zona Económica Exclusiva de México.

Al hacer el análisis de las noticias, y tener a mi disposición la información emitida por diferentes periódicos del país, me di cuenta que muchas veces la información proporcionada no era confiable, ya que al consultar la misma noticia en diferentes diarios, en cada uno de ellos se ponía diferentes datos o personas. Por esta razón decidí hacer ciertas entrevistas para que cubrieran los datos que en los diarios estaba incompleta o tergiversada.

Las personas que fueron elegidas para ser entrevistadas fueron:

Lic. Antonio Márquez Guluarte.- Presidente de la Comisión de Pesca del Senado de la República.

Lic. Damaso Luna Corona.- Director General de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Lic. Fernando Casro y Castro.- Subsecretario de Infraestructura de Pesca de la Secretaría de Pesca.

Lic. Guillermo Gómez Sánchez.- Subdirector de Análisis de Políticas Pesqueras de la Secretaría de Pesca.

Lic. Hilda Bueno.-Subdirector de Asuntos Bilaterales de la Secretaría de Pesca.

Lic. Isaac Cuanalo Celis.- Director de la Confederación Marítima Mexicana.

Lic. Miguel Ángel González Félix.- Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Lic. Jorge Canabal.- Gerente de Ventas a Europa de Exportadores Asociados.

Todos ellos accedieron a ser entrevistados y me proporcionaron información pertinente y necesaria para la presente investigación.

Para ver la situación del mercado atunero norteamericano, no bastaba sólo con la información que obtuve de la Secretaría de Pesca, por eso también se acudió a la biblioteca de la Embajada norteamericana (Benjamín Franklin), para consultar los libros y diarios pertinentes que cubrían el punto de vista de los norteamericanos.

Con el fin de recabar mayor información del presente trabajo, acudí a la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores y complementar el punto de vista internacionalista y abarcar así más campo de información.

MARCO JURÍDICO.

1.- LOS LIMITES MARÍTIMOS EN LA DOCTRINA

En éste capítulo expondré los diferentes conceptos doctrinarios de diversos autores acerca de los límites marinos.

1. -Autores Extranjeros.

A) José Luis Azcarraga

La noción del mar territorial va a surgir, por primera vez, en la Edad Media, con la tesis de que puede ser objeto de soberanía por parte de la ciudad o Estado adyacente.

Esta tesis basada en motivos diversos: tales como; los de tipo económico (como aprovechamiento de sal, pesca o por imposición de gravámenes a las naves que transitan por sus aguas); otros por motivos de seguridad para prevenir ataques de naves piratas.

El maestro Azcarraga opina que puede considerarse como norma internacional que si un Estado tiene frontera marina, su soberanía no termina en dicha frontera, sino que se extiende, con mayor o menor amplitud, al espacio acuático adyacente y a los fines de seguridad de su territorio y de protección de sus intereses nacionales.

Por otra parte es conveniente mencionar la opinión que el maestro Jose Luis Azcarraga tiene acerca del pensamiento de varios autores acerca del mar territorial, mismo que los clasifica en dos corrientes; Unos autores opinan que el mar territorial es considerado como parte de alta mar; los opuestos a tesis consideran que dicha franja marítima pertenece al territorio del Estado ribereño. Por lo que hace a la postura de los primeros el principio de la libertad se ve limitado por ciertos derechos que son propios del Estado costero; En cuanto a los segundos la soberanía del Estado sobre dicha franja marítima queda reducida por normas internacionales de carácter consuetudinario o de tipo convencional.

Actualmente, tanto en la doctrina como en el derecho positivo, han sido superadas tales diferencias, y el principio de la soberanía del Estado, ejercido sobre su mar territorial, es de igual manera y características conceptuales, que el ejercicio sobre su territorio.

Una vez aclarado este principio sin discusión, podremos dar una noción del mar territorial, identificándolo con la tierra firme del Estado ribereño. El comité preparatorio de la Conferencia de La Haya puntualizaba que la soberanía estatal en dicha zona implica que tiene el conjunto de poderes que a ella se le reconocen, por ejemplo, que posee la facultad de legislar, de dictar reglamentos y aplicarlos, de juzgar, de otorgar concesiones, etc. Pero es obvio que en el ejercicio de esa soberanía del Estado, deben respetarse las limitaciones establecidas por el derecho internacional, y la palabra soberanía debe entenderse en el sentido propuesto por GIDEL, es decir, como (aquel conjunto de competencias ejercidas sobre la base del derecho internacional).

En líneas generales y muy resumidas concluiremos, por lo tanto, que los Estados, en su mar territorial, permitirán que cualquier barco extranjero, mercante o militar, pase inofensivamente por sus aguas sin exigirle el pago de ningún derecho, aunque podrá rechazarlo o restringir su estadia ante la presencia de ciertas condiciones fáciles de comprender.(15)

b) John Colombos.

Hay ciertas extensiones del mar que bañan las costas de un Estado, y que son consideradas universalmente como prolongación de su territorio, y sobre ellas se reconoce cierta jurisdicción. Además, nos dice John Colombos que las razones que justifican la prolongación de la soberanía de un Estado fuera de su territorio son siempre las mismas:

a).- La seguridad del Estado exige que tenga posesión exclusiva de sus costas y que sea capaz de proteger sus accesos.

(15) C. José Luis Ascarraga y de Bustamante.- La Plataforma Submarina y el Derecho Internacional - 1a. edición.- Consejo superior de Investigaciones Científicas, Ministerio de Marina.- Madrid, 1952. pag. 38, 45 y 46.

b).- Para favorecer sus intereses comerciales, fiscales y políticos, todo esto ha de poder supervisar en todos los buques que entren o salgan de sus aguas territoriales, o fondeen en ellas.

c).- La explotación y el disfrute exclusivo de los productos del mar dentro de las aguas territoriales de un Estado son necesarias para la existencia y el bienestar de las gentes que habitan en su litoral. Hall sostiene que es necesaria la existencia del cinturón marítimo, basándose en que al tener derecho para ejercitar un control entonces habrá suficiente seguridad para la vida y el desarrollo económico del Estado.

Por otra parte, en cuanto a las aguas territoriales y nacionales Colombos hace una distinción considerando a las primeras, aquellas que se encuentran situadas dentro de una zona marítima o cinturón claramente definidos adyacentes al territorio de un Estado. En este espacio marítimo los buques de otros Estados tienen el derecho de paso por las aguas territoriales del Estado por donde navega, a este derecho de paso se conoce como paso inocente o inocuo. Por lo que a las aguas interiores o nacionales corresponde, están conformadas por los golfos, bahías interiores, lagos, puertos, radas, etc...; en este espacio no existe derecho alguno para transitar por dichas aguas. Actualmente y por motivos de índole comercial o turístico se celebran convenios para obtener uso de estos espacios marítimos.

DEFINICIÓN:- La expresión aguas territoriales la emplea para indicar la parte de mar que se extiende desde una línea paralela a la costa hasta cierta distancia de la misma, fijada corrientemente por la mayoría de los Estados marítimos en tres millas marinas, medidas desde l señal de la baja mar.

En cuanto a la naturaleza jurídica, acerca del derecho que el Estado tiene sobre aguas territoriales, existe diversidad de opiniones por diversos tratadistas; unos opinan que se trata de una propiedad (dominium), tal característica se refleja en la exclusividad que tiene el Estado costero sobre la pesca. Otros afirman que el Estado tiene sobre sus aguas territoriales una soberanía limitada, ya que el Estado no puede negar el paso inocente de buques por su mar territorial.

En los debates que se llevaron en las conferencias de 1930 en la Haya, y la de Ginebra en 1958, nos dice el maestro Colombos que sobresale el hecho de que a falta de un acuerdo internacional obligatorio, la mayoría de los Estados se inclinan por conservar como límite el de 3 millas de aguas territoriales, ya que este límite representa la distancia mínima que dichos Estados están dispuestos a aceptar en la actualidad, y por ello concuerda más que cualquiera otra anchura con el principio de la libertad de los mares. Ahora bien, una prolongación mayor del límite de las aguas territoriales o cinturón marginal dificultaría el saber con precisión si un buque está o no, dentro de las aguas territoriales. (16)

c) Modesto Seara Vázquez

El mar territorial

El maestro Seara Vázquez define al mar territorial como la faja de mar que se extiende desde el mar nacional y la costa hasta alta mar.

El mar territorial está sometido a la soberanía del Estado de cuyo territorio forma parte, soberanía que se extiende tanto al espacio aéreo situado encima, como al lecho y al subsuelo; pero en cuanto a su extensión el derecho internacional no establece ninguna norma respecto a la extensión que tenga el mar territorial.

A falta de un acuerdo formal, la Conferencia sobre el Derecho del Mar ha propiciado que en el continente americano se haya concretado y puesto en práctica por unanimidad el fijar la extensión de 12 millas de aguas territoriales y establecer la zona económica exclusiva de 200 millas.

En el problema de la aplicación o reducción del mar territorial, se refleja la división del mundo en países subdesarrollados; los primeros que cuentan con medios económicos y técnicos considerables, y tienen la capacidad necesaria para realizar labores de pesca en zonas alejadas de sus costas y desean que las aguas territoriales sean lo más reducidas posibles, para facilitar su

(16) C. Jhon Colombos.- The International Law of the Sea.- Editorial Aguilar, S.A.- 4a. Edición.- Madrid, 1961. pag. 56, 57 y 72.

acción (pesca, transporte u otro tipo de actividades) en aquellas regiones alejadas de su propio territorio; los segundos, carentes de los medios económicos y técnicos que exige la pesca de altura, desean ampliar lo más posible sus aguas territoriales, pues, incapaces de aprovechar los recursos lejanos, tienen que limitarse a tratar de reservar para ellos los que se encuentran cerca. Son estas consideraciones fundamentalmente económicas; y accesoriamente existen otras, como las de seguridad, las que condicionan la posición de los países, ante el problema de la extensión de las aguas territoriales.

Zona Económica Exclusiva

Tomando en cuenta los elementos que figuran en la declaración de Santo Domingo, en el surge la figura del mar patrimonial o zona económica exclusiva; considerada como una zona, adyacente al mar territorial, y donde el Estado costero "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 subsuelo".

Por lo que toca a la zona contigua.- Con este nombre se designa una parte de alta mar, vecina del mar territorial, y sobre la cual el Estado costero puede ejercer una serie de competencias de carácter limitado.

Estas competencias se refieren principalmente al control necesario para impedir y castigar posibles violaciones, dentro del territorio o las aguas territoriales, a sus leyes y reglamentos en materia de aduanas, fiscal, migratoria o sanitaria.

Aquí, como en el problema del mar territorial, no se ha llegado a determinar exactamente la extensión que puede darse en la zona contigua. En general estaba, admitido que no podía extenderse más allá de doce millas, a partir de la línea de base de las aguas territoriales; cuando dos Estados se encuentran opuestos o adyacentes uno al otro, no pueden, a falta de acuerdo entre ellos, extender sus zonas contiguas más allá de la línea media. La aceptación del límite de doce

millas como base para las aguas territoriales, ha provocado también la aceptación de un nuevo límite de veinticuatro millas para la zona contigua.

La plataforma continental o submarina como la define la Convención de Ginebra de 1958 se entiende:

- a) El lecho y subsuelo de las áreas submarinas adyacentes a la costa pero fuera del área del mar territorial hasta una profundidad de 200 metros, o más allá de ese límite, hasta donde la profundidad de las aguas que la cubran permita la explotación de dichas áreas y.
- b) El lecho y subsuelo de similares submarinas adyacentes a las costas de islas.

Los derechos del Estado costero sobre el fondo oceánico antes citado se reducen a la explotación de los recursos naturales que en ella se encuentran: a) recursos minerales, b) recursos no vivos, c) recursos vivos de especies sedentarias.

Ahora bien, si la misma plataforma continental es adyacente al territorio de dos o más Estados, cuyas costas son opuestas o adyacentes, a falta de acuerdo entre ellos, el límite de sus respectivas plataformas estará determinado por la línea media. Ya que la plataforma continental tiene una base física y mucho depende de la configuración geológica de diversas regiones de la tierra. (17)

D) Alfred Verdross

El mar territorial.

En opinión del maestro Verdross es necesario hacer una distinción de las aguas nacionales y el mar territorial: en cuanto a la primera se entiende por tal, la zona marítima contigua a la tierra firme o a las aguas nacionales. Al mar territorial pertenece también la columna de aire que sobre él se levanta.

(17) Modesto Seara Vázquez. - Derecho Internacional Público. - Décimoctava Edición. - Editorial Porrúa. - México, D.F., 1982. - pag. 243 a 345, 249 a 251 y 259 a 268.

1.- El límite del mar territorial con la tierra firme (su límite interior) se fija, con arreglo a la práctica internacional dominante, siguiendo el límite normal de la marea baja. Esta línea se ha impuesto frente a la de pleamar, antiguamente adoptada, por la razón de que es fácil de comprobar que las tierras que la marea baja deja al descubierto pueden ser utilizadas por el país respectivo como territorio suyo.

Si la costa ofrece sinuosidades y salientes, el límite interior del mar territorial puede fijarse de distinta manera, pues cabe que siga la línea de la costa o vaya de cabo a cabo. La delimitación corre a cargo del propio Estado ribereño pero sólo será jurídico-internacionalmente eficaz si sigue la dirección general de la costa.

En cambio, el mar territorial contiguo a un puerto comienza a partir de las instalaciones portuarias exteriores. Tratándose de radas y estuarios, el mar territorial empieza en el límite extremo de estas aguas nacionales. Las islas que están permanentemente fuera del agua, tienen un mar territorial propio, ahora bien los grupos de islas pertenecientes al mismo Estado están rodeadas de un mar territorial común.

Del mar territorial forman parte también los estrechos que unen entre sí dos mares libres, si sus orillas pertenecen a un solo Estado. En los estrechos con varios Estados limítrofes corresponde a cada uno un mar territorial de anchura corriente.

Una vez delimitado el mar territorial, podemos pasar a considerar la posición jurídica que el Estado ribereño ocupa en él. Esta cuestión era antiguamente muy discutida, por cuanto se oponía a la teoría de la soberanía, la llamada teoría de las servidumbres, que no quería reconocer al Estado ribereño, en el mar territorial, sino unos cuantos derechos particulares. Hoy, en cambio, se admite de manera general que el mar territorial está bajo la soberanía territorial del Estado ribereño. Por eso puede el Estado reservar para sus súbditos la pesca y la navegación en dichas aguas.

Es preciso, por otra parte, distinguir el mar territorial del territorio estatal en sentido estricto: el señorío que el Estado ribereño ejerce en él se halla limitado, en efecto, por cuanto no le es lícito prohibir en tiempo de paz, el derecho de paso por sus aguas a los buques extranjeros.

De ahí surge el derecho de paso inocente, que incluso suele concederse a los buques de guerra, pero que no confiere el de detenerse en el mar territorial salvo en caso de necesidad.(18)

(18) Alfred Vedross.- Derecho Internacional Público.- Sexta Edición, Ediciones Aguilar.- Madrid 1980.- pag. 212, 213 y 216.

e) Charles Rosseau.

En opinión del maestro Charles Rosseau acerca del mar territorial lo define de la siguiente manera: " El mar territorial es un espacio marítimo intermedio entre el alta mar y el territorio ".

Existen dos sistemas doctrinales que relacionan el mar territorial con el territorio.- 1o. "el sistema del derecho de propiedad "; 2o. "el sistema del derecho de soberanía ".

I. Sistema del derecho de propiedad.- Se trata de un concepto, según el cual el mar territorial formaba parte del territorio. El Estado ribereño ejercía un verdadero dominium sobre las aguas territoriales, las cuales eran susceptibles de aprobación en razón de las posibilidades de agotamiento de ciertos recursos del mar. Esta doctrina llevaba consigo varias consecuencias: a) apertura y cierre discrecional del mar territorial por parte del Estado ribereño; b) facultad, por parte de dicho Estado, de prohibir la permanencia de los barcos extranjeros en sus aguas territoriales; c) existencia, en ciertos casos, particularmente en materia de pesca y de cabotaje, de un monopolio en provecho del Estado local.

En la actualidad, el sistema ha sido abandonado, porque suscitaba demasiadas objeciones: a) la propiedad implica la posesión, que en el caso presente falta; b) esta teoría se inspira en el derecho privado y todas las transposiciones efectuadas sobre la base de la analogía son peligrosas.

II. Sistema del derecho de soberanía.- Según este, el sistema del cual se orienta generalmente la práctica internacional el Estado no posee el dominium sobre sus aguas territoriales, sino el imperium.

Esta teoría nos dice el maestro Rosseau ha sido aplicada en dos ocasiones y defendida, por el profesor Gilbert Gidel, para quien existe una "paridad jurídica" del territorio y el mar territorial, ya que, en definitiva, este último no es más que un "territorio sumergido".

En la época actual la extensión del mar territorial se caracteriza, por su progresiva tendencia a la aplicación.

Régimen jurídico del mar territorial.

Idea general.- Este régimen puede ser definido de la siguiente manera. En sus aguas territoriales el Estado ribereño ejerce la soberanía, con la única limitación de permitir el paso de los barcos extranjeros (obligación de aceptar el paso inocente).

I. Ejercicio de la soberanía por el Estado ribereño.- La soberanía del Estado ribereño se manifiesta desde diversos puntos de vista

A. En materia de pesca.- El Estado ribereño tiene competencia para reglamentar la pesca en sus aguas territoriales. Puede reservar el ejercicio de la pesca a sus ciudadanos que, en un momento dado disfrutaban de un derecho exclusivo e imponer sanciones penales a los barcos extranjeros infractores.

B. En materia de policía.- También tiene competencia el Estado ribereño en lo que se refiere a la seguridad de la navegación, especialmente, desde el punto de vista administrativo y jurisdiccional, en caso de abordaje.(19)

2.- Autores Mexicanos

a) Alejandro Sobarzo

Al internarnos en el mar, partiendo de un continente o de una isla generalmente el suelo marítimo inicia un suave declive hasta llegar a un punto donde la inclinación se acentúa en forma brusca y aumenta rápidamente la profundidad. La parte de fondo marino comprendido entre la costa y el punto donde la moderada pendiente tiene solución de continuidad ha sido designada por los geógrafos con el nombre de plataforma continental.

Sin embargo, el concepto de plataforma adoptado en la Convención que sobre la materia se suscribió en Ginebra en 1958, el maestro Sobarzo opina que se separó de aquella noción (designada por los geógrafos) geográfica. En el artículo 1o. del instrumento citado se establece lo siguiente:

(19) Charles Roseau.- Derecho Internacional Público.- 3a. Edición, Ediciones Ariel, Barcelona 1986. pag. 441, 442, 445 y 449.

" Para los efectos de estos artículos, la expresión -plataforma continental- designa: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o más allá de este límite hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas adyacentes a las costas de islas."

El maestro Sobarzo de la anterior definición establece algunas diferencias entre la noción geográfica y la noción jurídica de plataforma continental. En primer lugar, mientras que el concepto geográfico la hace a partir desde la costa, la definición anterior la hace partir del límite exterior del mar territorial. Esto es explicable en virtud de que la soberanía que se ejerce sobre el mar territorial se extiende no solo al espacio aéreo situado sobre el, sino también al lecho y al subsuelo de ese mar. En lo que no existe acuerdo unánime, como es bien sabido, es en los límites que deben señalarse al mar territorial.

También en el concepto jurídico vemos que el único límite aparente que se fija a la plataforma es la posibilidad de explotación de los recursos naturales, lo que nada tiene que ver con la ruptura de pendiente, que es el límite de la plataforma geográficamente hablando.

Como se señala antes, el límite de la plataforma continental establecido en el artículo 10. de la Convención sobre la materia aprobado en Ginebra, es doble. Por un lado se señala como límite cuando las aguas alcanzan una profundidad de 200 metros, pero por el otro puede extenderse aún a mayor distancia, hasta donde la profundidad de las aguas permita la explotación de los recursos naturales del lecho o del subsuelo marítimos.

El criterio de explotabilidad a que hace referencia la definición anterior se ha convertido en tema de discusión pues ha suscitado marcadas diferencias de opinión por parte de tres tendencias fundamentales que se pueden clasificar, respectivamente, como amplia, estrecha y media.

La primera sostiene que a medida que los avances de la técnica vayan haciendo posible la explotación de los recursos naturales del lecho o del subsuelo cada vez a mayores profundidades,

se irá extendiendo en la misma medida la plataforma continental, sin más límite que los derechos del Estado cuyas costas se encuentren enfrente. O sea que llegado el momento de que los recursos puedan ser explotados a cualquier profundidad, todo el lecho y subsuelo del mar, incluyendo las grandes cuencas oceánicas, se convertirán, en plataforma continental.

La aceptación de la tesis amplia, por otra parte, conduciría a resultados notablemente antijurídicos. En efecto, puesto que, de acuerdo con ese orden de ideas, los avances continuos de la técnica de explotación de las zonas submarinas llevaría a la postre a dividir todos los océanos entre los Estados ribereños.

Ahora bien dentro de la tesis estrecha podrían encontrarse algunas variantes, aquí sólo haré referencia al grupo cuya postura se basa fundamentalmente en torno del vocablo "adyacentes" , referido a las zonas submarinas a que hace mención el artículo 10. de la Convención. Para esta línea de pensamiento la circunstancia de que la definición hable de "zonas submarinas adyacentes a las costas" implica que se estaba imponiendo un límite a la extensión de las zonas de referencia, puesto que la adyacencia, si es un término bastante impreciso, debe interpretarse en el sentido de cierta cercanía, -- también se pudo haber hablado de continuidad -- se refiere a la existencia de continuidad entre el continente y la tierra sumergida. Se trata, pues, del lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas "contiguas" o "unidas" a las costas (pero situadas fuera de la zona del mar territorial). Cuando esa unidad tiene solución de continuidad se acaba por consiguiente la adyacencia, lo que viene a ser incompatible con la idea de atribuirle a los Estados ribereños derechos sobre una amplia porción de tierras sumergidas. En otras palabras se puede juzgar la adyacencia, o cercanía, a la costa ya tomando como base la tierra sumergida o las aguas que la cubren.

Por último, la tendencia media, conforme a este criterio, el artículo 10. de la Convención debe interpretarse en el sentido de que los derechos de cada Estado sobre los recursos naturales se extienden a la plataforma continental (o el cerco continental, en su caso), el talud continental y cuando menos, la base del talud que se sobrepone a éste. Se incluye esta última parte en virtud de juzgar que aún pertenece al continente. Es decir, la parte de la base del talud que esté compuesta

por acumulaciones provenientes del continente se considera como prolongación del mismo y, por lo tanto, también debe estar sujeta al mismo régimen que las otras regiones submarinas mencionadas. Esta postura, por consiguiente, gira en torno al " principio de la pertenencia", o promulgación, con respecto a las tierras emergidas y siempre que las zonas submarinas sean una prolongación natural del continente tendrá el Estado ribereño derechos de soberanía para su exploración y la explotación de sus recursos naturales.

Esta tesis, por otra parte, sostiene que los Estados ribereños pueden reclamar actualmente derechos sobre esas zonas submarinas, independientemente de la exigencia de explotabilidad a que se hace referencia en la definición. Para ello se fundan en el párrafo segundo del artículo 2 de la citada Convención que establece que los derechos del Estado ribereño son exclusivos en el sentido de que si no explora la plataforma continental o no explota sus recursos naturales, nadie podrá emprender estas actividades o reivindicar la citada plataforma sin expreso consentimiento de dicho Estado.

Al igual que los defensores de la tesis media, pensamos que es de vital importancia tomar en cuenta la relación entre la tierra sumergida y el continente para poder llegar a la debida interpretación del instrumento de Ginebra y, por consiguiente, a delimitar los derechos del Estado ribereño.

Esta idea relativa a la prolongación del territorio, exista o no plataforma desde el punto de vista geográfico, debe ser la idea medular que sirva de apoyo a las facultades del Estado ribereño.

Por lo que toca a la extensión de la plataforma continental según la Convención de Ginebra queda último punto por aclarar: el relativo a la tecnología que dará la pauta para la delimitación exterior. Habiendo llegado a la conclusión de que la definición adoptada en Ginebra implica que la plataforma continental podrá irse extendiendo de acuerdo con la tecnología hasta a la base del talud, se puede plantear la pregunta relativa a qué tecnología habrá que atender. Es decir, si los alcances de la tecnología de cada Estado serán los que vayan determinando en cada caso concreto la extensión de sus respectivas plataformas o los avances logrados en cualquier parte del mundo afectan automáticamente a todas las plataformas. En otras palabras, si los países

con las tecnologías más avanzadas serán los únicos favorecidos con el concepto aceptado en el Convenio de 1958.

Del análisis del instrumento de Ginebra debemos concluir que todos los Estados pueden ir extendiendo sus respectivas plataformas gracias a los avances que se vayan logrando en cualquier parte del mundo.

Es indispensable, considera el maestro Sobarzo revisar el concepto jurídico de plataforma continental adoptado en la Convención sobre la materia, por tres razones fundamentales: 1) se presta a discusión; 2) fomenta las desigualdades que ya de por sí la geografía ha señalado entre los Estados; y 3) es bastante impreciso.

La circunstancia de que se preste a discusión quedó de manifiesto al hacerse referencia a las diversas tesis que dan una interpretación propia al artículo 1° en lo que se refiere a la extensión de la plataforma.

Por último, la noción de plataforma continental aceptada en Ginebra es imprecisa porque si eventualmente los derechos del Estado ribereño pueden llegar a toda la zona sumergida que constituya una prolongación natural del continente, en cada caso habrá necesidad de realizar estudios para determinar el límite donde todavía se encuentre la característica anotada y, habrá casos en que sea difícil precisar donde subsiste esa prolongación y donde se inicia la vinculación con los fondos oceánicos.(20)

Por lo tanto, es indispensable reformar la Convención para fijar un límite preciso a la plataforma continental.

b) Jorge A. Vargas.

De los principales espacios oceánicos reconocidos por el derecho internacional, la zona económica exclusiva de hasta 200 millas náuticas es la más reciente y, en cierto modo, una de las más revolucionarias y dinámicas.

(20) Alejandro Sobarzo.- Régimen Jurídico de Alta Mar.- 1a. Edición, Editorial Porrúa.- México, D.F., 1970.- pag. 204 a 213 y 217 a 218.

En términos generales, de esta zona marítima podría afirmarse -como lo han hecho ya algunos autores-, que es la pieza central del nuevo derecho del mar en el sentido de que su formulación y reconocimiento han jugado un papel decisivo en las negociaciones y, por ende, en los resultados de la Tercera Conferencia Sobre el Derecho del Mar. Este espacio oceánico, es uno de los más representativos del derecho internacional del mar del siglo XX. Asimismo, puede señalarse que se trata de una institución de corte netamente latinoamericano, concepto acuñado en América Latina.

Cabe destacar que este espacio marítimo obedece a una función eminentemente económica, como se deduce de su nombre. Aunque se trata de una noción jurídica, su razón de ser en el sentido de que los recursos naturales que poseen los países en desarrollo -sean renovables o no, terrestres o marítimos-, deben ser utilizados para contribuir a acelerar su desarrollo socioeconómico.

He aquí la definición más completa que existe a la fecha, "La zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, que no se extenderá más allá de las 200 millas marinas y en la cual el Estado ribereño tiene: derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras; a la investigación científica marina; a la preservación del medio marino y otros derechos y deberes.

En la zona económica exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral gozan... de las libertades... de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinas, y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades".

A la fecha, no se cuenta todavía con una doctrina lo suficientemente amplia y detallada sobre la naturaleza jurídica de la zona económica exclusiva. La mayoría de las legislaciones internas que han publicado los Estados en esta materia, reproducen por lo común, en mayor o

menor grado, las disposiciones respectivas del texto consolidado, como es el caso de México. La doctrina sobre este tema apenas si empieza a ser generada, aunque no es de esperarse que aparte de los lineamientos básicos formulados con tan grande esfuerzo por la Tercera Conferencia Sobre el Derecho del Mar. Empero, algunos juristas (todos ellos de países desarrollados) han expresado ya inquietud ante la posibilidad -remota, pero real -, de que esa zona llegue a convertirse con el tiempo en una especie de mar territorial.

A nivel mundial, México es uno de los primeros países en adoptar una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas. En efecto, por decreto expedido el 26 de enero de 1976 (publicado en el Diario Oficial del 6 de febrero de ese año) se adicionó con un octavo párrafo el artículo 27 de la Constitución Política de nuestro país, en los siguientes términos:

"La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medida a partir de la línea de base la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados".(21)

c) Carlos Arellano García

El Dr. Arellano García considera que la delimitación de los límites marítimos, es una de las cuestiones más difíciles a resolver, tal es el caso de la aplicación de qué criterio se va a emplear para determinar los límites marítimos más allá del mar territorial entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente en una extensión estrecha de agua. Parte de la misma cuestión es el procedimiento que ha de seguirse para resolver las controversias sobre de limitación y las medidas provisionales que los Estados deben tomar en espera de un arreglo.

(21) Jorge A. Vargas.- La Zona Económica Exclusiva de México. Descripción, Textos Legales y Bibliografía - 1a. Edición, Editorial V Siglos, S.A. - México, D.F. 1980.- pag. 11, 13, 14 y 22.

"los debates sobre la cuestión se han concentrado en si debe mencionarse entre los criterios el principio de la equidistancia -referido a una línea trazada a la misma distancia de las dos costas de que se trate - o si, en vez de ello, deberían tenerse en cuenta "principios equitativos" y "circunstancias pertinentes". Este concepto fue planteado por el Finlandés Eero J. Manner, presidente de un grupo de negociación, para dar solución a este tipo de controversias.

Por otra parte el proyecto de la Tercera Conferencia Sobre el Derecho del Mar se ocupa de todas las áreas de los océanos, y establece un conjunto de normas específicas para cada una de ellas. Esas áreas definidas en el texto son: el mar territorial, que se extiende desde la costa hasta una distancia de 12 millas, zona contigua que se extiende 12 millas más allá del mar territorial; la zona económica exclusiva que incluye las aguas situadas hasta una distancia de 200 millas de la costa; la plataforma continental que es el fondo marino situado bajo la zona económica exclusiva y a veces se extiende más allá de ella.

En la zona contigua, el Estado ribereño estaría facultado para ejercer el control necesario a fin de prevenir la infracción de sus reglamentos aduaneros y de otros tipos, así como castigar tales infracciones.

Por otra parte el maestro Arellano García nos ilustra en relación a un nuevo concepto jurídico que surge en la Tercera Conferencia Sobre Derecho del Mar, y el cual se habrá de definir este nuevo elemento, y que es, el de la Zona Económica Exclusiva, ya que no existía este concepto en el Derecho Internacional, desde la elaboración en 1958, y de las actuales convenciones multilaterales, sobre el derecho del mar.

En este espacio oceánico el Estado ribereño ejercerá derechos de soberanía en cuanto a la explotación de los recursos naturales; en un área de 200 millas sin afectar el derecho de los otros Estados para la navegación y el sobrevuelo por el espacio aéreo situado en esa zona, y también el de tener cables y tuberías submarinas.

Por otra parte, en cuanto a la plataforma continental, los Estados ribereños seguirán ejerciendo su jurisdicción, teniendo derechos soberanos para la exploración y explotación de la plataforma, sin afectar las condiciones jurídicas de las aguas o el espacio aéreo situado sobre ella.

El Dr. Arellano define a la plataforma continental como la promulgación natural del territorio de un Estado. Está situada bajo la zona económica exclusiva y puede extenderse más allá de la línea de 200 millas, si las circunstancias geográficas lo justifican, hasta el borde del margen continental. El límite exterior de la plataforma no puede extenderse más allá de 350 millas contadas desde la costa, excepto en áreas relativamente poco profundas, donde la línea del límite puede trazarse sin millas más allá del lugar en que el océano alcance una profundidad de 2500 metros.

Otro problema principal sobre el que aún no se ha logrado algún acuerdo es acerca de los criterios que han de establecerse para trazar los límites marítimos cuando las zonas económicas exclusivas o las plataformas continentales de dos Estados se entrecrucen. Con arreglo a la fórmula de Manner, el acuerdo sobre tales situaciones, se ajustará a principios equitativos empleando la línea media o de equidistancia, cuando sea apropiado, y teniendo en cuenta todas las circunstancias prevalcientes en el área de que se trate.(22)

d) Cesar Sepulveda.

La cuestión relativa al llamado "mar territorial" ha vuelto a tener importancia capital, sobre todo desde que se ha advertido que en esta zona radican riquezas pesqueras y de mariscos así como de especies vegetales marinas que constituyen una de las contadas reservas alimenticias de la humanidad, y que es asiento de depósitos minerales y de hidrocarburos, cuya explotación es más fácil que la de los terrestres, por no existir propietario privado de la superficie.

En términos generales, el mar territorial, mar marginal o aguas territoriales es "una dependencia necesaria de un territorio terrestre". Constituye una prolongación del territorio. Es la parte del mar que el derecho internacional asigna al Estado ribereño para que éste realice ciertos actos de soberanía territorial. Gidel, con mucha lucidez, la llama "parte sumergida del territorio".

El fundamento de este derecho de soberanía territorial reside en que la seguridad del Estado exige, desde los orígenes de la comunidad internacional, que éste cuente con una faja de

(22) Carlos Arellano García.- Derecho Internacional Público.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1978.- pag 88 a 92.

mar en donde realice funciones soberanas, en las que goce, en forma exclusiva, de los productos del mar, del suelo y del subsuelo marino, y en las que ejerza la protección y el control de su comercio. De no existir este derecho, dice HALL, no existiría en el litoral una seguridad suficiente para la vida y las propiedades de los sujetos del Estado.

La tradición ha consagrado el nombre de "mar territorial", pero en opinión del maestro Sepulveda resulta más correcto el de "mar marginal" o "aguas marginales", pues en estricto rigor es esta la designación que corresponde.

El principio general de soberanía territorial que se observa en relación con la parte terrestre del Estado encuentra aquí típicas atenuaciones, por la especial naturaleza del mar, que es vía común de comunicaciones.

La primera es la de "pasaje inocente" o pacífico. Los barcos mercantes de todos los países tienen el derecho de utilizar para tránsito la parte de esas aguas territoriales que conduce a los puertos y aún de navegar a lo largo de la costa, en ciertos casos, pero siempre con sujeción a las ordenanzas y reglamentos del Estado contiguo y bajo el supuesto de que tal tránsito es legítimo. A las naves de guerra no se les reconoce ese derecho con la misma amplitud, pues las medidas de seguridad exigen ciertas limitaciones.

Otra disminución del ejercicio de la soberanía territorial consiste en que ciertos delitos cometidos por determinadas personas a bordo de buques extranjeros surtos en las aguas marginales se juzgan no conforme a la ley territorial, sino de acuerdo con el derecho del buque y en el país de la bandera de éste.

Una tercera limitación de la soberanía territorial del estado ribereño tiene que ver con la aplicabilidad del derecho civil. Así, en el caso del nacimiento en un barco extranjero surto en puerto o de tránsito lateral por aguas territoriales, el niño tendrá la nacionalidad del buque.

Pero en cambio el Estado tiene el derecho de explotar exclusivamente la pesca y las especies sedentarias en el mar marginal, así como el suelo y el subsuelo del mismo e imponer medidas de policía sanitaria y de aduanas, e impedir o limitar el tránsito en zonas peligrosas o de seguridad.

Aún no ha sido posible obtener acuerdo de las naciones en cuanto a la anchura que deben tener las aguas marginales, y ciertos acontecimientos modernos, como las pretensiones exorbitantes de ciertos países sobre una zona amplísima del mar territorial, ha impedido que esta materia quede establecida definitivamente. (23)

e) Alberto Székely.

El análisis de la práctica de México respecto al establecimiento de su mar territorial, permite vislumbrar una característica típica en la posición asumida por el país respecto a la mayoría de los temas del derecho del mar tradicional.

Se trata de una actitud generalmente cautelosa, en ocasiones reservada y conservadora o, en otros términos, respetuosa del derecho internacional positivo en vigor, respecto a la delimitación, por parte del Estado costero, de sus zonas marinas de jurisdicción nacional. Lo anterior significa que, salvo contadas excepciones, México ha tenido una traducción de estricto apego al derecho internacional del mar. Como regla general, solamente ha procedido a establecer sus zonas marinas una vez que considera que existe un acuerdo, entre los miembros de la comunidad internacional, sea expresado a través del derecho internacional convencional o bien del consuetudinario, respecto al derecho de los Estados a establecer tales zonas. Al hacerlo, también se ha cuidado el país de respetar los límites y condiciones reconocidos internacionalmente.

En el ámbito del derecho del mar, sin embargo, se puede identificar una situación completamente opuesta, por cuanto la jurisdicción nacional marina de México ha ensanchado sus fronteras marinas, ya sea dentro de los lineamientos del mar tradicional, o dentro de los previstos por un nuevo régimen jurídico para los mares en cuya adopción ha contribuido activamente.

La Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902 en la fracción 1a. de su artículo 4, establece la primera disposición adoptada por el México independiente, para el establecimiento y la limitación de su mar territorial.

(23) Cesar Sepulveda.- Derecho Internacional.- Editorial Porrúa.- Duodécima Edición.- México, 1981.- pag. 174 a 176.

Al estipular tanto el límite exterior como el interior del mar territorial del país, México se apegaba estrictamente al contenido de las normas positivas de derecho internacional en vigor. A pesar de que a principios de siglo la regla tradicional de las tres millas empezaba a caer en desuso, debido a la creciente práctica internacional en contrario, su vigencia no podía ser exitosamente disputada sino hasta varias décadas después del comienzo del siglo XX.

La primera Constitución mexicana que se refirió a los ámbitos marinos del país, fue la de 1917. En lugar de incluirse en el artículo 42, que estipulaba cuales son las partes integrantes del territorio nacional, es el artículo 27, que regulaba el régimen de propiedad, el que establece que:

“Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional...”

La referencia plural que se hace de los “mares territoriales”, debe quizá entenderse a la luz de la existencia de costas mexicanas en distintos mares, es decir, el Golfo de California, el Océano Pacífico, el Golfo de México y el caribe. Entonces porqué la Constitución de 1917 remite la cuestión de la anchura del mar territorial a los términos que fije el derecho internacional, si en la ley de 1902 se adopta la medida de las tres millas?. La única posible explicación sería que el legislador de Querétaro tenía ya conciencia o conocimiento del creciente abandono de la regla tradicional de las tres millas. Por tanto, en previsión de una derogación o modificación de la misma, decidió apegarse al derecho internacional, cualquiera que fuera lo que éste dispuesta en el futuro sobre la materia.

La disposición del artículo 27 de la Constitución de 1917 no ha sido nunca enmendada, a pesar de que diferentes instrumentos legislativos de menor jerarquía han precisado y, subsecuentemente, modificado la extensión del mar territorial, y ha estado estrictamente apegada al derecho internacional positivo en vigor, a la sazón, no se ha dejado respetar lo previsto por el artículo 27, que dispone precisamente que la extensión del mar territorial deberá ser la que fije el derecho internacional.

Como quiera que sea, tal parece que el legislador mexicano posterior a la adopción de la Constitución de 1917, ha estimado que no es necesario adicionar o modificar el texto de la

Constitución para legislar sobre el mar territorial, sino que basta para el efecto la adopción de las leyes federales, siempre que éstas sigan el criterio del Artículo 27 Constitucional, es decir, el apego al derecho internacional. Aún así, y aunque parezca repetitivo, la Constitución parece ser el instrumento legislativo más adecuado para disponer sobre los límites de la soberanía territorial del país.(24)

f) Alfonso García Robles.

La noción de un estatuto jurídico especial para la zona del mar adyacente a las costas del Estado ribereño y sobre la que éste ejerce jurisdicción o sea la zona que hoy se conoce bajo el nombre del mar territorial, aparece en la Edad Media.

Del estudio de la evolución histórica del mar territorial se desprende ante todo una conclusión que, por la importancia fundamental que entraña para enfocar correctamente la cuestión de la anchura del mar territorial, es conveniente formular la siguiente conclusión "nunca hasta ahora ha sido posible codificar la anchura del mar territorial" , es decir, fijarla en un instrumento internacional contractual de carácter general, ya sea un tratado o una convención. No sólo, sino que, como lo reconocen todos los tratadistas que se han ocupado a fondo de la materia, jamás ha habido uniformidad absoluta ni en la práctica ni en la doctrina respecto a la anchura del mar territorial

La carencia de uniformidad que refleja la práctica de los Estados en el siglo XIX a pesar de los progresos realizados en el mismo por la llamada "regla de las 3 millas", se acentúa todavía más en lo que atañe a la doctrina durante el mismo siglo.

"La Primera comprobación es que no existe un límite, único respecto a la anchura del mar territorial. No hay coincidencia más que sobre un punto y éste es totalmente negativo: ningún Estado fija la anchura de su mar territorial a una distancia menor de 3 millas...

"Es pues preciso rechazar sin vacilación la proposición tan extendida pero tan raramente profundizada, de que la anchura del mar territorial estaría fijada por el derecho internacional en 3

(24) Alberto Székely.- México y el Derecho Internacional del mar.- 1a. Edición.- Ediciones U.N.A.M.- México, D.F., 1979.- pag 43 a 48.

millas marítimas. Esta proposición no es verdadera, ya sea que se trate del mar territorial en el sentido general que con frecuencia se ha dado a esta expresión para designar la zona de ejercicio de una competencia cualquiera, aunque sea esta una competencia aislada, del Estado ribereño, ya sea que se trate del mar territorial en el sentido exacto de esta expresión, es decir de la zona de ejercicio del conjunto de las competencias del Estado ribereño como tal".

La anchura de 9 millas marítimas (16,668 metros) que la legislación nacional fijada al mar territorial de México, tiene hondas raíces históricas en numerosos instrumentos internacionales en los que el Estado mexicano ha sido parte desde hace más de un siglo.

El caso de México ofrece por ello especial valor para comprobar la ausencia de todo fundamento de que adolece la teoría que pretendía dar la llamada "regla de las tres millas" el carácter de una regla de derecho internacional.

México, como ya se ha dicho, tiene vigentes con los Estados Unidos desde hace más de cien años dos tratados que establecen un mar territorial de nueve millas marítimas de anchura. Su texto es claro: "La línea divisoria entre las dos Repúblicas - reza el Tratado de Guadalupe (1848)- comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del Río Grande", en tanto que el Tratado de la Mesilla (1853) ratificado lo anterior dispone: "los límites entre las dos Repúblicas serán los que siguen: comenzando en el Golfo de México, a tres leguas de distancia de la costa, frente a la desembocadura del Río Grande, como se estipula en el artículo V del Tratado de Guadalupe Hidalgo".

La única conclusión lógica jurídica que puede desprenderse de lo anterior es que, según ya se dijo, los dos tratados con los Estados Unidos, al establecer la frontera a 3 leguas o 9 millas marítimas fuera de tierra, quisieron deliberadamente fijar tal anchura al mar territorial sometido a la soberanía respectiva de los Estados limítrofes.(25)

(25) Alfonso García Robles.- *La Conferencia de Ginebra y la Anchura del Mar Territorial*.- 1a. Edición particular, México, D.F., 1959.- pag. 29, 30, 34, 35, 36, 37, 40, y 41.

2. LOS RECURSOS MARINOS MEXICANOS.

México ha sido dotado por la naturaleza de una gran cantidad de cuerpos de agua continentales, de amplias zonas estuarias y de extensos litorales, en los que existe una considerable variedad de especies pesqueras susceptibles de aprovecharse.(26)

La jurisdicción marina de México comprende actualmente una distancia de 200 millas desde sus costas continentales e insulares.

Dentro de ésta se engloba tanto el mar territorial como la plataforma Continental y la Zona Económica Exclusiva, en ella, se ejercen derechos soberanos sobre todos los recursos marinos biológicos, químicos, físicos y geológicos que se encuentran en las aguas, suelo y subsuelo.

Para ser preciso, diré que México cuenta con 11,592 kilómetros de litoral, cuenta además con una Plataforma Continental de 357,000 y con 2.5 millones de hectáreas de aguas continentales.

A pesar de que los mares de México son conocidos por su gran abundancia de especies vivas, nunca se ha logrado establecer cual es la dimensión de dicha abundancia, lo que hace comprensible que el país no haya contado nunca con un programa ambicioso pero a la vez racional para la explotación adecuada de sus peces, crustáceos, moluscos, algas, reptiles y mamíferos marinos.(27)

Una de las razones principales que explica esta situación es que la Industria Pesquera Mexicana es relativamente joven, el tiempo no ha sido suficiente para saber con que existencias pesqueras cuenta.

La explicación de lo anterior se encuentra justamente en que es precisamente a través de la experiencia pesquera como se puede determinar la abundancia de las diversas especies.

(26) Secretaría de Pesca. Desarrollo Pesquero Mexicano. México, D.F. 1992. pag. 41.

(27) Székely, Alberto. México y el Derecho Internacional del Mar. ED. UNAM. México, D.F. 1979. pag. 23.

Esta falta de conocimiento sobre las proporciones de los recursos vivos, sumada a la gran dimensión de la Zona Económica Exclusiva, han originado que en ocasiones se exagere sobre las cantidades vivas que se espera obtener anualmente.

Es necesario reconocer que México comienza a cuantificar los recursos vivos, hay que ser conscientes de la realidad. El asimilar los conocimientos adquiridos y aplicarlos debidamente nos llevará a conseguir una mayor captura tomando debida cuenta de respetar los límites establecidos para la adecuada conservación de cada especie.

Hoy se sabe que en los casi 3 millones de kilómetros cuadrados comprendidos en la Zona Económica Exclusiva de 200 millas existe un potencial aproximado de 15 millones de toneladas de diversas especies.(28)

Los recursos del mar en nuestro país se rigen en base al Artículo 27 Constitucional, encontrándose dicho artículo reglamentado por la Ley Federal de Pesca, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 26 de diciembre de 1986 y reformada el 30 de diciembre de 1989.

El plan Nacional de Desarrollo de 1994-2000, le otorga una alta prioridad al sector pesquero por su capacidad para producir alimento, generar empleos, captar divisas e impulsar el desarrollo regional y comunitario.

En materia pesquera nuestro país dispone de valiosos recursos y de una ubicación geográfica estratégica; cuenta particularmente con un gran potencial en la acuicultura cuyo desarrollo es preciso impulsar de manera más rápida y sostenida, lo anterior por existir una agresiva competencia en el mercado internacional como consecuencia del desarrollo acelerado de la acuicultura en otros países.

En este contexto, es evidente que el interés nacional exige que el país desarrolle plenamente sus potencialidades productivas pesqueras. De ahí que las reformas hechas a la Ley Federal de Pesca, se hallan realizado para alcanzar los siguientes objetivos:

(28) Secretaría de Pesca. Desarrollo Pesquero Mexicano. México, D.F. 1992. pag. 116.

-Aprovechar más amplia y rápidamente nuestros recursos en beneficio social, conforme lo establece el Artículo 27 Constitucional.

-Incrementar la producción pesquera con énfasis en la acuicultura para abastecer mejor el mercado interno y externo.

-Contribuir a la modernización de la actividad pesquera con la eliminación de trámites innecesarios.

Para apoyar la consecución de dichos objetivos fue necesario modernizar los instrumentos jurídicos del sector pesquero produciéndose como principales reformas a la ley federal de pesca, lo siguiente:

-Revelar a los núcleos agrarios de obligación de constituirse en sociedades cooperativas, para realizar el cultivo de especies reservadas.

- Permitir la participación del sector privado nacional en el cultivo de especies reservadas.

-Reservar en favor del sector social la recolección de larvas, prostras, huevos, y semillas del medio natural necesarios para el cultivo de tales especies, con el objeto de impulsar el desarrollo de dicho sector, en congruencia con el imperativo constitucional.

- Instrumentar las acciones necesarias a fin de garantizar la participación del sector social en la acuicultura.

- Facultar a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para determinar la zona de reserva para la introducción de prostras, crías y semillas, así como las explotaciones acuícolas que deberán abastecerse de otros elementos procedentes de laboratorios.

- Facultar a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para definir normas técnicas sanitarias y para comprobar las medidas de prevención y control en materia de sanidad acuícola.

- Suprimir las guías de pesca y los permisos de pesca de primera mano de especie reservada, con objeto de eliminar trabas al comercio de productos pesqueros.

- Incrementar varias sanciones por infracciones a la ley con objeto de preservar los recursos pesqueros u combatir la pesca ilegal.

En conclusión, el decreto del H. Congreso de la Unión, y su aplicación a través del Programa Nacional Pesquero permitirán avanzar en la persecución de los objetivos que en materia pesquera señala el Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de abundar a la base de la presente investigación, transcribo el Artículo 1o. de la Ley Federal de Pesca, que a la letra dice:

"La presente ley Federal de Pesca es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de recursos naturales que constituyen la flora y la fauna acuáticas, los cuales comprenden a todas las especies biológicas y elementos biogénicos que tienen como medio de vida temporal, parcial o permanente el agua y sobre las cuales la Nación ejerce derechos de propiedad originaria en el mar territorial y en las aguas interiores y derechos de soberanía y jurisdicción exclusiva sobre los recursos naturales que se localizan en la zona económica exclusiva.

Su objeto es el de fomentar y regular la pesca en beneficio social, mediante el uso y aprovechamiento óptimos de la flora y fauna acuáticas en cualquiera de sus manifestaciones, para su explotación racional, distribución equitativa y adecuada conservación. Igualmente tiene como fin ordenar las actividades de las personas físicas y morales que en ello intervengan.

Esta materia se rige, además, por las Leyes respectivas o por los tratados o convenios internacionales de los que México es parte, celebrados o que se celebren de conformidad con el artículo 133 Constitucional.

3.-OBSTÁCULOS EN LA NEGOCIACIÓN.

Como se aprecia, durante el año de 1980 y en los subsecuentes fueron dos los acontecimientos en materia pesquera que más sobresalieron, 1) El embargo atunero de Estados Unidos a México y 2) El incremento de la flota atunera del país.

Así tenemos que ambos hechos están entrelazados entre sí. La operación de esa creciente flota tuvo como resultados un incremento en el volumen de atún capturado nunca antes visto en México. Si bien antes del embargo esto hubiera presentado problemas para la distribución del producto, con el embargo norteamericano los presentó en mayor grado. El incremento del consumo interno y la diversificación de mercados no eran metas fáciles de alcanzar.

El cierre del único mercado de exportación que tenía las capturas de atún, obligaba a retomar la importancia que tenía el mercado interno, es por eso que las capturas que se estaban acumulando en los frigoríficos y bodegas del Pacífico tendrían que ser enlatadas o distribuidas como producto fresco dentro del mercado nacional; en tanto durara el embargo o mientras no se consiguieran nuevos mercados donde distribuir el producto.

En realidad fue que el incremento de la flota, su creciente eficiencia conjugado con el cierre del mercado norteamericano, dejaron un excedente de atún imposible de procesar con la planta industrial que se poseía en esos momentos y, aún cuando esas limitaciones se pudieron haber superado, el país no tenía las condiciones necesarias para absorber toda la producción; es por eso que además de la comercialización interna urge promover las exportaciones antes de que las bodegas se saturarán de productos.

Si es tan importante el mercado norteamericano para las realidades del atún conviene centrarse en los muy diversos y variados agentes que tienen relación en las negociaciones respecto al conflicto atunero entre ambos países. Esto implica que las interpretaciones e intereses que tienen dentro del mismo repercute que el avance de las negociaciones se hayan visto retrasadas y que el conflicto se prolongara.

Entre estos agentes involucrados se encuentran las legislaciones en materia pesquera de México y Estados Unidos, y los sectores tanto públicos como privados a través de sus diferentes representantes.

Todos ellos por tener intereses tan opuestos, tienden a ser obstáculos en las negociaciones dentro del embargo atunero de Estados Unidos a México.

Por lo mismo, en éste segundo capítulo se analizarán: las posiciones que han adoptado estos sectores gubernamentales y privados que intervienen en el proceso, y las diferencias entre las legislaciones pesqueras de México y Estados Unidos.

4.- LEGISLACIONES EN MATERIA PESQUERA

Es necesario conocer la legislación en materia de pesca ya que hoy en día, que los océanos han cobrado tanta importancia por su actividad y presencia en la escena internacional, hace preciso el observar y analizar los contenidos de las mismas.

Por ser un factor importante dentro del conflicto atunero se estudian las legislaciones en materia pesquera que están vigentes en México y Estados Unidos. En ellas se dan diferencias significativas; que explican el conflicto.

5.-EL CASO DE MÉXICO.

El 9 de diciembre de 1971 la Cámara de Senadores recibió la Iniciativa de Ley para el Fomento de la Pesca que el Presidente de la República sometía a consideración del Congreso.

La exposición de motivos señaló que los recursos pesqueros, por ser un renglón importante en la economía del país no habían sido regulados en su explotación y aprovechamiento, por lo que era preciso una ley de carácter promocional. La iniciativa sugirió varias innovaciones- como por ejemplo, los actos previos y posteriores a la extracción o captura de las especies-, destacó la importancia de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, procurando hacerla más operante; además de las concesiones y permisos, contempló las autorizaciones; amplió el término de las concesiones como mínimo de 2 a 10 años, y máximo de 30; que restringió y limitó la intervención de embarcaciones extranjeras en el otorgamiento de permisos para pesca comercial.(29)

Después de seis meses de debate, finalmente se aprobó por unanimidad de 48 votos, habiéndose publicados en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1972, convirtiéndose en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca.

Es hasta 1976 cuando la ley sufre una de sus más importantes modificaciones que es la adopción de las 200 millas náuticas de la Zona Económica Exclusiva, establecida mediante la adición del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional.

Sobre las 200 millas se señaló la necesidad de legislar en cuanto a su explotación, convenios con extranjeros, participación de naves con otras banderas en empresas mexicanas y de precisar las normas y las circunstancias de concesiones, asociaciones etc..

De 1970 a 1976 se aprecia un impulso importante al sector pesquero, como consecuencia de un mayor esfuerzo de Estado, que se caracterizaba por una considerable aportación de recursos de la flota, la ejecución de programas de educación pesquera y el establecimiento de una Zona Económica Exclusiva de 200 millas.

(29) Diario de los debates de la Cámara de Senadores, 9 de diciembre de 1991, México.

De los 101 artículos que posee ésta Ley, el 5o. es de los más importantes para la presente investigación pues el contenido del mismo es el siguiente:

Artículo 5o. La presente Ley regula y fomenta la pesca en:

I.- Aguas interiores de propiedad nacional;

II.- Aguas del mar territorial;

III.- Aguas extraterritoriales con embarcaciones de bandera mexicana;

IV.- Zonas exclusivas o preferenciales que establezca la Federación;

V.- Aguas suprayacentes a la plataforma continental;

VI.- La plataforma continental, y

VII.- Aguas de Alta Mar.(30)

Es el punto IV donde queda inmerso el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1976, relativo a la Zona Económica Exclusiva, de 200 millas náuticas, que otorgó

a la nación derechos de explotación, conservación y administración de los recursos naturales.(31)

Es esta Zona Económica Exclusiva de 200 millas el punto más controversial dentro del conflicto entre México y Estados Unidos. Pues en dicha iniciativa ya se perfilaban la aparición de ésta clase de incidentes pesqueros, porque se ponía de manifiesto que México continuaría sosteniendo la tesis de que el Estado ribereño tenía el derecho de proteger los recursos vivos próximos a sus litorales contra la explotación de las flotas de otros países.

Jurídicamente la Zona Económica Exclusiva es de naturaleza diferente a la del mar territorial. Mientras que en ésta faja oceánica de 12 millas de extensión, el Estado mexicano ejerce la plenitud de su soberanía sobre las aguas, los recursos y el subsuelo marinos; por otro lado en la Zona Económica Exclusiva, como se mencionó anteriormente (32), el Estado ribereño

(30) Ley Federal para el Fomento de la Pesca; Departamento de Pesca, México, 1994, pag. 62.

(31) La Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional, relativo a la Zona Económica Exclusiva se compone de 9 artículos. Ver anexo I.

(32) Supra pag. 24.

solamente goza de "derechos de soberanía sobre los recursos marinos sean o no renovables, más no tiene soberanía plena".

Además, en esta zona, por el contrario de lo que ocurre en el mar territorial, se debe de respetar la libertad de navegación, etc. (33). Así pues, mientras que el mar territorial forma parte del llamado "territorio marítimo" del estado no ocurre lo mismo con la Zona Económica Exclusiva, donde ya se dijo sólo prevalece una soberanía restringida.

Pero a pesar de eso ninguna nave extranjera puede desarrollar actividades de pesca dentro de dicha zona, a menos que obtenga un permiso expedido por las autoridades correspondientes de nuestro país. Con esto se aprecia como no se cierra nuestra Zona Económica Exclusiva a la pesca de extranjeros, sino que se condiciona a la misma al cumplimiento de lo que dispone al respecto nuestra legislación.

En esto se basa la legalidad y postura de México ante el embargo ya que cuando la flota atunera de una potencia marítima viola nuestras leyes, hay que acudir a la legislación y al derecho.

(33) Supra pag. 25.

6.-EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

Al momento de suscitarse el conflicto atunero entre Estados Unidos y México, la ley vigente en materia pesquera para los norteamericanos era: Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976, Ley Pública 94-265, expedida por el 94o. Congreso de la Cámara de Representantes, el 13 de abril de 1976.

Al analizar la ley se encuentran puntos de marcada diferencia con respecto a la legislación mexicana así como también con las propuestas y planteamientos negociados dentro de la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar.

Como ya mencioné, el factor de controversia entre ambos países son las 200 millas náuticas de la Zona Económica Exclusiva, y encontramos que mientras nuestra "Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional relativa a la Zona Económica Exclusiva" se compone de 9 breves artículos (34), la ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976 de Estados Unidos consta de 4 títulos y 29 secciones, los títulos aparecen bajo los siguientes rubros:

- I.- Autoridad de administración pesquera de Estados Unidos.
- II.- Pesca extranjera y acuerdos internacionales de pesca.
- III.- Programa de administración nacional pesquera.
- IV.- Disposiciones varias.

Esta ley extranjera al igual que la citada ley reglamentaria, y, en general, cualquier otra legislación semejante sobre las 200 millas, tienen por fundamento ciertos principios básicos de la Conferencia sobre Derecho del mar. Se trata de premisas jurídicas que han generado un cierto consenso universal; representan tesis fundamentales del nuevo derecho del mar que son compartidas por la gran mayoría de los países del mundo.

Entre ellas merecen destacarse las siguientes:

(34) Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional relativo a la Zona Económica Exclusiva, Diario Oficial, 13 de febrero de 1976, México.

I.- El estado ribereño ejerce derechos exclusivos para la disposición, el manejo y la conservación de los recursos naturales (renovables y no renovables) situados dentro de la llamada Zona Económica Exclusiva.

II.- El establecimiento de dicha zona adyacente al mar territorial hasta un límite máximo de 200 millas náuticas de anchura, no afecta ni la naturaleza jurídica ni la extensión del mar territorial o de la plataforma continental submarina según el Derecho Internacional.

III.- La creación de la Zona Económica Exclusiva obedece a propósitos eminentemente económicos, sin embargo confiere no sólo derechos a favor del estado ribereño sino también ciertas obligaciones ante la comunidad internacional. Por lo tanto los estados extranjeros gozarán en dicha zona de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinos y de otros usos internacionalmente legítimos del mar relacionados con la navegación y las comunicaciones.

IV.- Si el estado ribereño no tiene capacidad para aprovechar la captura óptima total de alguna especie maríña que se encuentre dentro de su zona, deberá permitir que flotas extranjeras capturen lo que dicho Estado no pudo capturar; es decir, las flotas extranjeras podrán capturar los excedentes de las especies que la flota pesquera del país ribereño no haya podido aprovechar (principio de la utilización óptima de los recursos vivos).(35)

V.- El aprovechamiento de los recursos naturales dentro de la zona, la realizará el estado ribereño con base a criterios científicos y modernos y objetivos.

De conformidad con la sección 101 de la ley de referencia, se define así la zona de conservación pesquera:

“Queda establecida una zona contigua al mar territorial de Estados Unidos con el nombre de zona de conservación pesquera. El límite interno de dicha zona es una línea que coincide con el límite exterior marítimo de cada uno de los estados ribereños, el límite externo es una línea

(35) En base a esto es que México en agosto de 1983 otorgó los permisos a los pescadores de San Pedro.

trazada de tal modo que cada punto de ella se encuentra a 200 millas náuticas de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial".(36)

Existe una diferencia básica del texto en cuestión con el párrafo que se adicionó al artículo 27 de nuestra Constitución para establecer una Zona Económica Exclusiva. Dicha diferencia consiste en que el texto norteamericano se refiere a dicho espacio marítimo como "una zona contigua al mar territorial...", lo cual significa que entiende que dicha zona de conservación -o zona contigua- forma parte de alta mar.

Como los Estados Unidos no firmaron la III CONFEMAR, éste país prefiere adoptar una posición tradicionalista y conservadora, rechazando, así la tesis de México y otros países en el sentido de que la Zona Económica Exclusiva es un concepto innovador del Nuevo Derecho del Mar de carácter sui-géneris, diferente del mar territorial y de alta mar.

Es pertinente dejar claro que la zona de conservación y administración pesquera de 200 millas de Estados Unidos difiere en varios aspectos de la Zona Económica Exclusiva delineada por la III CONFEMAR según el artículo 56 del texto. En forma breve podrían destacarse así las principales diferencias entre ambas figuras jurídicas:

I.- La CONFEMAR denomina Zona Económica Exclusiva al espacio oceánico de 188 millas náuticas adyacentes al mar territorial. En cambio la ley estadounidense 94-265 lo llama zona de administración y conservación pesquera.

II.- El artículo 56 de la CONFEMAR reconoce en la Zona Económica Exclusiva, a favor del estado ribereño. "derechos soberanos para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos del lecho y subsuelo del mar y las aguas suprayacentes, y con respecto a otras actividades..." En cambio la ley norteamericana tan sólo se refiere a los recursos vivos.

III.- Una tercera diferencia se refiere concretamente a las especies altamente migratorias (como el atún) que quedan exceptuadas de manera expresa de la ley norteamericana. En el texto de la CONFEMAR no se establecen excepciones de ninguna naturaleza, al igual que en la

(36) Ley Pública 94-265, título I. Sección 101, EUA, pag. 6.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

mexicana, debiéndose entender que dentro de la zona económica exclusiva del estado ribereño ejerce derechos soberanos sobre todos los recursos vivos que ahí se encuentran, incluidas las especies altamente migratorias.

Al respecto merece aclararse que el gobierno de Estados Unidos sostiene la tesis de que ciertas especies (como el atún) no deben quedar sometidas al ejercicio de los derechos soberanos y exclusivos de un solo estado, ya que se trata de una especie altamente migratoria que atraviesa en sus largos recorridos las zonas económicas de numerosos estados ribereños. De ahí que Estados Unidos se incline en favor de la promoción que favorece la adopción de un enfoque regional para estos casos, otorgando importancia capital a las medidas que en relación con esta clase de especies emitan ciertos organismos pesqueros regionales.

Al respecto, en el informe conjunto que emitieron sobre esta ley la Cámara de Representantes y la de Senadores del Congreso de Estados Unidos, expresa que:

Puesto que no existe justificación para que una nación ribereña ejerza jurisdicción sobre tales especies, esta sección las declara sujetas a 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.(37)

IV.- Según el párrafo tercero del artículo 66 de la CONFEMAR, la pesca de especies anádromas, como el salmón, se llevará a cabo dentro de la zona económica exclusiva, excepto en casos muy especiales. La ley 94-265 dispone por el contrario que el gobierno de los Estados Unidos ejercerá autoridad exclusiva de la administración pesquera más allá de dicha zona sobre las especies anádromas.

V.- Por último los párrafos segundo y tercero del artículo 73 de la CONFEMAR dispone que sean liberados inmediatamente los buques apresados y sus tripulaciones y, en especial que las

(37) Joint Explanatory Statement from: Fishery Conservation and Management Act of 1976. Cam. Repres. 980. Congreso, marzo 24, 1993, pag. 41.

penas establecidas por el estado ribereño por violaciones a las disposiciones de pesca en la Zona Económica Exclusiva "no podrán incluir la pena de prisión... ni ninguna otra forma de pena corporal". No así la ley de Estados Unidos que se analiza que entre las sanciones incluye la pena de prisión por no más de 6 meses.

De este modo queda claro que la Zona Económica Exclusiva establecida por México, así como el contenido de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional, guardan una muy estrecha simetría con las provisiones pertinentes del texto de la CONFEMAR, especialmente con los artículos 56, 62, 64, 66, y 73 relativos a la nueva figura jurídica de la Zona Económica Exclusiva. En cambio, como se vio, la Ley Pública 94-265 de Estados Unidos en varias partes concretas se aparta, de lo que dispone al respecto el referido texto de la CONFEMAR.

Hasta el momento no se conoce de ninguna otra legislación nacional relativa a la Zona Económica Exclusiva que, como lo hace la ley norteamericana se aparte de los lineamientos principales, que en ésta materia, se establece en la parte V de la CONFEMAR.

Así pues la zona de conservación pesquera es el espacio marino, calculado en unos millones de millas cuadradas en el cual Estados Unidos asume "una autoridad exclusiva de administración pesquera" sobre:

- I.- Toda clase de peces, excepto, las especies altamente migratorias.
- II. -Todas las especies anádromas.
- III. -Todos los recursos pesqueros ubicados más allá de su zona de conservación pesquera.

Nótese que el empleo de la expresión "autoridad exclusiva de administración pesquera" elude la utilización de términos como soberanía o jurisdicciones, que por lo común aparecen en la legislación mexicana.

7.-SECTORES INVOLUCRADOS EN EL CONFLICTO

En México y en Estados Unidos son claramente identificables los grupos de intereses cuyas opiniones y acciones, en un momento dado obstaculizan y detienen las negociaciones para la solución al embargo atunero, porque la mayoría de las veces sus posiciones son encontradas y conflictivas y las menos son de mutuo acuerdo.

Estos grupos los podemos ubicar en dos grandes sectores: el público y el privado, dentro del público encontramos como principal representante a los legisladores en México, y a los Congresistas en Estados Unidos, quienes han tenido una participación y un influencia definitiva en relación al conflicto. Por parte del sector privado encontramos los intereses de las compañías atuneras de ambos países.

Las posiciones que estos sectores han tenido a lo largo de los quince años que ya ha durado el embargo atunero de Estados Unidos a México, han sido relevantes y hasta a veces para que no se haya dado una resolución definitiva al problema, pues como ya se mencionó son muy diferentes los intereses que ambos sectores representan.

8.-SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO: LEGISLADORES

Respecto al embargo atunero, dentro del sector público de México, los legisladores son el grupo mas definido y que ha tenido una participación mas relevante dentro del problema, aunque no hay que dejar de lado a otros organismos paraestatales, grupos políticos, y en general a la opinión pública que de una u otra forma la posición que han adoptada es similar a la de los legisladores. Por eso tomamos a estos como portavoces de la posición del sector público mexicano.

Los legisladores propugnan por defender los intereses políticos y nacionalistas de nuestra (Zona Económica Exclusiva, Soberanía, etc.). Por eso cuando los Estados Unidos declaran el embargo, los legisladores lo ven como un claro atentado contra la soberanía de nuestros recursos y actividades dentro de la Zona Económica Exclusiva. Pues como los mismos norteamericanos declararon si no se dejaba pescar ninguna de las embarcaciones de su país en nuestras aguas, ellos no comprarían ningún producto relacionado con el atún mexicano.

A raíz de esto la posición del sector público ha sido constante desde el principio del problema, y a lo largo de los años que ya dura el conflicto; puesto que en ningún momento los legisladores han dejado, ni claudicado en su postura defensora del interés nacional y de defensa de los derechos y soberanía que el gobierno mexicano tiene sobre su Zona Económica Exclusiva, la cual se basa legislativamente sobre principios jurídicos de validez y aceptación internacional, puesto que han sido aprobados dentro de la III CONFEMAR.

El que México este apoyado sobre principios de la CONFEMAR, hace mas valida su posición frente al conflicto pues se aprecia su apego al Derecho Internacional y a los lineamientos Jurídicos que prevalecen en las cuestiones sobre Derecho del Mar, y es aquí donde se observa que el país que mas razones tiene en el conflicto atunero es México, ya que esta internacionalmente reconocida la soberanía que tiene sobre los recursos vivos y no vivos dentro de las 200 millas náuticas de la Zona Económica Exclusiva.

Es en base a lo anterior que la postura de los legisladores, y del sector publico mexicano es muy valida y no parece retroceder en lo relacionado con la Zona Económica Exclusiva, por eso su descontento se hizo sentir cuando en agosto de 1983 se dieron los permisos de explotación de buques atuneros de Estados Unidos dentro de nuestra Zona Económica Exclusiva, e inmediatamente censuraron esta decisión de la Secretaría de Pesca por considerarla contraria a los intereses nacionales.

Pero se ve la ausencia de la memoria de los legisladores, de que México se encuentra inmerso dentro de Convenios Internacionales en los que se comprometió a asignar una cuota de explotación a países extranjeros siempre y cuando no cubriera y explotara todos los recursos en su zona. Y como ya se expuso, en los años posteriores fue disminuyendo -la capacidad de captura, puesto que para 1981 bajo en un 20%, para 1982 bajo en un 40% y para 1983 la reducción en la captura fue del 60%, que serian unas 35 000 toneladas de atún al año.

Analizando la anterior situación vemos que lógicamente quedaba mucho recurso por explotar, además México tenía el compromiso internacional de dejar a otros países explotar los recursos que no cubriera su flota, por eso es que se le asignan a pescadores de San Pedro, una cuota de 7000 toneladas.

Esta decisión del gobierno mexicano no fue apoyada por los legisladores, por eso declararon que era "una actitud inconsciente que sólo beneficiaba a los norteamericanos"(38), puesto que lo consideraron una acción regresiva en el respeto y derecho de nuestra Zona Económica Exclusiva.

Otro foro que han tenido los legisladores para hacer sentir su opinión y fuerza en lo relacionado con el conflicto, es el de las reuniones interparlamentarias entre Estados Unidos y México.(39). En las últimas cuatro que se han efectuado, la Delegación Mexicana ha ido con expectativa de que el problema se solucione favorablemente para ambas partes, pero aclarando

(38) Periódico EL Nacional, 8 de agosto de 1983, México.

(39) Las Reuniones Interparlamentarias se celebran anualmente a partir de 1962.

que México no está dispuesto a retroceder en su posición de hacer respetar la soberanía que posee sobre sus aguas y sobre sus recursos ahí existentes.(40)

Como se ve la posición del sector público de México, con los legisladores como portavoces, le han hecho ver a los norteamericanos que a México le asiste la razón y el Derecho, puesto que ya ha sido firmada por más de 119 países el documento de la CONFEMAR y el proceso de ratificación ya se ha dado en varios de ellos. Esto hace necesario (aspecto que los Estados Unidos no están dispuestos a reconocer) que se acepten las 200 millas de Zona Económica Exclusiva de los estados ribereños y los límites internacionales de aguas, ya que si los Estados Unidos cedieran los haría verse como que no tienen el suficiente poder y la fuerza de hacer valer su opinión en la escena internacional y los haría más vulnerable dentro de la correlación de fuerzas respecto a otros países, pues demostrarían que no pueden seguir violando las zonas económicas Exclusivas de los países vecinos o su territorio, es decir, no podrían seguir demostrando su poderío.(41)

Por un lado ha habido unanimidad dentro del sector público mexicano respecto a decisiones y acciones que se han tomado, como la firma y ratificación de la CONFEMAR y el no retroceder en la posición jurídicista a pesar de las presiones norteamericanas. Pero ha habido otros momentos, como el la asignación de 7 000 toneladas a pesqueros norteamericanos, donde la opinión del mismo sector fue de lo más diversa y a veces opuesta.

Entonces si muchas veces no hay consenso dentro del sector público hacia las acciones y decisiones tomadas por el gobierno, es decir hay divergencia en el interior, y aunado a esto tienen todavía que enfrentarse los embates del sector privado. Además hay que reforzar la posición, frente al exterior, hace necesario que se ponga un orden dentro del mismo sector público y se apoyen las decisiones que cualquier parte del mismo tome, para así poder afrontar todos los problemas y ataques tanto por otros sectores del país como los provenientes del exterior.

(40) Información proporcionada por el Presidente de la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados, en entrevista personalmente.

(41) Idem.

9.-SECTOR PÚBLICO DE ESTADOS UNIDOS: CONGRESISTAS

Dentro del Congreso Norteamericano se da la posibilidad de organizar representaciones para hacer presente dentro del mismo los intereses de diferentes grupos, estas organizaciones son reconocidas como lobbies o cabildos, y la fuerza que pueden llegar a adquirir dentro del Congreso es muy importante. Los congresistas aceptan estos compromisos y responsabilidades, por que les puede proporcionar cierta fuerza política dentro del Congreso.

En el caso del atún, los congresistas representan los intereses de ciertos grupos atuneros muy fuertes como la Ralston Purina, H.J. Heinz, Castle y Cook, Del Monte, Sun Harbor, y C.H.B. Foods; todas estas son grandes y fuertes empresas norteamericanas. Estos grupos ejercen una presión muy poderosa por medio de sus cabildos dentro del Congreso, y cuando al interior del mismo se están tomando decisiones respecto al embargo, y estos grupos perciben que no van a ser favorecidos, la presión que ejercen sobre los congresistas es tan fuerte que llegan a vetear las propuestas, lo que repercute en que no hayan avances dentro de las negociaciones.

Pero también hay posiciones individualistas como la de John Brok, senados por el estado de Louisiana, el que ha reafirmado y se ha unido a los intereses de atuneros y camareros norteamericanos, y está en completa oposición a que se trate el problema del embargo atunero dentro del Congreso, ya que a su manera de ver los intereses atuneros privados se verían afectados por el levantamiento del mismo.(42)

Pero dentro del sector público norteamericano no sólo encontramos la posición de los congresistas, sino hay que ver que el Departamento de Estado que es el encargado de llevar todas las negociaciones respecto al conflicto, no ha puesto la debida atención sobre el problema. Aunado a lo anterior también se encuentra la oposición por parte del Departamento de Marina y

(42) Periódico *The Washington Post*, 9 de mayo de 1983, EUA.

Asuntos Pesqueros de Estados Unidos por que se considera que los intereses atuneros norteamericanos, también se verían afectados por la solución al conflicto.(43)

Como se ve la posición de los congresistas norteamericanos y las acciones del sector público están fuertemente influenciadas y determinadas por los intereses privados que rigen el sector atunero norteamericano. Además es una posición comprensible, pues como ha sucedido también en México se toman decisiones que no perjudiquen a una industria nacional. Por esto la posición de los congresistas es entendible.

Pero lo más importante de haber tomado el ejemplo de la posición de los congresistas, es que se rescata y se visualiza la fuerza que posee la industria atunera norteamericana.

(43)El apartado respecto a los intereses privados atuneros de Estados Unidos, se analizará la causa de esta posición.

10.-SECTOR PRIVADO DE MÉXICO: GRUPOS DE INTERÉS ATUNEROS DE MÉXICO.

Dentro del sector privado de México con fuertes intereses dentro de la industria atunera se encuentran los cooperativistas pero principalmente a los armadores, propietarios privados de barcos atuneros, ubicados en la zona noroeste del país. Estos armadores se encuentran encabezados por la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, la cual abundera los intereses y preocupaciones de la industria atunera privada del país, siendo la primera de ellas, la situación económica que importa dentro de la industria, y la segunda, las fuertes pérdidas que la misma ha sufrido a raíz del embargo atunero de Estados Unidos.

Los armadores privados ven el embargo como una clara actitud proteccionista del Gobierno de Estados Unidos hacia sus embarcaciones y compañías del ramo, pues a pesar de que los barcos estaban pescando ilegalmente dentro de nuestras aguas y de explotar los recursos ahí existentes sin el debido permiso de las autoridades de pesca, el gobierno norteamericano tomó la decisión de embargar las importaciones de atún mexicano, con base en la legislación de su país. Con esta decisión salían afectados los intereses de los armadores y cooperativistas, ya que por causa del embargo serían millones de dólares los que se dejarían de captar por la cancelación de importaciones de atún mexicano por parte de Estados Unidos.

Cuando se dieron cuenta de las graves repercusiones que trajo el embargo, los intereses privados empezaron a presionar para que se diera una pronta solución al conflicto, argumentando que en primer lugar las cuestiones de soberanía podrían dejarse a un lado si realmente los grupos que defendían esta posición se daban cuenta que era mucho más perjudicial para la economía del país el que el embargo continuara, ya que esto ocasionó que hubiese una excesiva oferta del producto que difícilmente se podrían colocar en otros mercados (Japón, Europa) en las mismas cantidades que se vendían a Estados Unidos, también era evidente que el no ingreso de divisas por concepto de exportaciones de atún a Norteamérica, trajo como consecuencia que no se pudiera comprar las refacciones necesarias para reparar los barcos que estaban varados en los puertos.

Por otra parte el alza de combustible y la falta de una infraestructura industrial capaz de absorber y procesar las toneladas de atún capturadas, afectó en gran medida los costos y utilidades de los armadores, por lo que su posición es clara y contraria a la del sector público.

Al ver que los excedentes de atún eran cuantiosos, y que mucho producto hasta se echó a perder dentro de los frigoríficos de las embarcaciones, los empresarios privados empezaron a presionar para que se construyeran, pero por cuenta del Estado, las plantas industriales necesarias para el procesamiento y la industrialización del producto.

No hay que olvidar que los empresarios privados también fueron partícipes de que la situación de la industria atunera fuera tan grave a raíz del embargo, puesto que como todo el atún se exportaba hacia Norteamérica, vieron con buenos ojos el incrementar su flota atunera. Desde su punto de vista así lograrían mayores capturas, que al ser vendidas a Estados Unidos les produciría mayores ganancias para poder invertir en nuevos barcos; por este medio México podría tener la segunda flota atunera del continente, la que sería competitiva con la de Estados Unidos. Pero nunca se propusieron incrementar la capacidad industrializadora en tierra, por eso al llegar el embargo atunero se percataron que esta infraestructura era necesaria y que no la habían previsto, y así se encontraron con graves pérdidas de utilidades.

Pero al menos esta situación sirvió para que los empresarios privados se dieran cuenta de que su papel dentro de la industria atunera, no era sólo de explotadores y exportadores de materias primas hacia el mercado norteamericano, sino que también era de industriales y comercializadores. Es pertinente aclarar que precisamente la industrialización y procesamiento del atún es la parte más productiva del negocio atunero y no la de proveedores de materia prima, que era el papel que desempeñaban los armadores. Pero por el costo de la infraestructura de la industrialización del atún, los empresarios privados prefirieron dejar esta parte en manos del gobierno, el cual no respondió satisfactoriamente a estas necesidades.

Por esto cuando se previó el establecimiento de enlatadores, por parte de las empresas privadas, habría que determinar los campos de acción de las enlatadoras paraestatales con las del

sector privado, para que de este modo no hubiera competencia entre ambas, sino una debida complementación.

Respecto a lo anterior es necesario analizar la decisión de las empresas paraestatales conectadas con la industria atunera, de incrementar la flota atunera nacional para competir con la norteamericana y poder así explotar la totalidad de los recursos que se encuentran dentro de la Zona Económica Exclusiva.(44) Ante esta decisión fue clara la negativa de los empresarios privados, pues a estas alturas era evidente que había que detener la construcción y la compra a España, Japón e Inglaterra de nuevos buques, hasta que no se equilibrara la operación de la flota con que contaba el país (45), y no se determine en base a estudios más precisos, los cuales deberían de ser sus tamaños óptimos, así como el número de unidades no rebasara las 120.(46)

Cuando surgen declaraciones por parte del sector público de que se están vigilando cada día más las aguas nacionales, esto ha servido de arma a los empresarios privados pues declararon: " el ideal de sostener un límite de 200 millas como Zona Económica Exclusiva, es muy patriota, pero nada práctica, ya que lo demuestra el hecho de no tener una buena vigilancia sobre la misma, además de que los recursos que ahí se encuentran no son ni utilizados ni explotados en la medida que deberían serlo, como lo demuestran las embarcaciones atracadas en los puertos mexicanos"(47). Como se puede apreciar, había un gran descontento por parte de la industria atunera privada, ya que trataban por todos los medios de contrarrestar la posición del sector público, de seguir defendiendo la soberanía de la zona económica exclusiva.

por ello, cuando en agosto de 1983, México aprueba los permisos para que las embarcaciones norteamericanas pescaran en nuestra zona económica exclusiva, los empresarios privados apoyaron la decisión por que veían la posibilidad de que los Estados Unidos levantaran

(44)Esta declaración fué posterior al Embargo, cuando la situación del país era más estricta, por eso el descontento de los empresarios privados.

(45)La flota en ese momento era de 60 embarcaciones, de las cuales 13 eran cooperativistas, el resto, de propiedad privada.

(46)Periódico El Día, 25 de febrero de 1983, México.

(47)Periódico Uno Mas Uno, 9 de marzo de 1983, México.

el embargo atunero, y así ellos podrían de nuevo vender su producto a Estados Unidos y reactivar así la industria atunera del país.

Como se observa la actitud de los armadores privados en relación con las decisiones del sector público, es semejante a lo que sucede en el Congreso Norteamericano, siempre y cuando sus intereses no se vean perjudicados por dichas decisiones.

11.-SECTOR PRIVADO DE ESTADOS UNIDOS: GRUPOS DE INTERÉS ATUNEROS NORTEAMERICANOS.

El país que por mucho tiempo ha sido considerado como el mayor procesador de atún en el continente americano es Estados Unidos. Hay otras naciones latinoamericanas como México, Ecuador y Panamá que han o están desarrollando métodos de procesamiento.

Pero los pescadores de estos y otros países se han dedicado al abastecimiento de las principales empresas atuneras del sur de California, las que han pasado de una industria regional, a una industria multinacional.

Los intereses relacionados con el atún en Estados Unidos, están concentrados en 6 grandes empresas:

1.- Del Monte.- Con plantas para procesar albacora en Oregon y enlatado de atún en Filipinas.

2.- Castle y Cook.- Plantas en Oregon, Hawai y Puerto Rico.(Humble Bee)

3.- H.J. Heinz.- Plantas en California, Puerto Rico y Samoa.(Starkist)

4.- Sun Harbor.- Plantas en San Diego y Puerto Rico.

5.- C.H.B. Foods.- Plantas en California.(Pan Pacific)

6.- Ralston Purina.- Plantas en San Diego, Puerto Rico, Samoa, frigoríficos en Polonia, filial enlatadora en Ecuador, planta frigorífica en Ghana. (Van Camp, Chicken of the Sea) (48)

El mercado norteamericano se encuentra repartido entre estas empresas como sigue: H.J. Heinz tiene más o menos el 30% del mercado, Ralston Purina otro 30% del mercado, tiene mientras que Castle y Cook y Pan Pacific tienen aproximadamente el 23% y 10% respectivamente. Solo el 7% del mercado norteamericano es cubierto por las importaciones de atún enlatado.

(48)La enlatadora de San Diego fue abierta en 1976 con un costo aproximado de 200 millones de dólares, con una capacidad de procesar 500 toneladas diarias y de una capacidad de congelamiento de 8,000 toneladas. Para más información consúltese: Wolf, Thomas, *In Pursuit of Tuna: The Expansion of a Fishing Industry and its International Ramifications*, Universidad de Arizona, N. 19, 1980.

La crisis atunera en los Estados Unidos se vio cuando la poderosa empresa Ralston Purina, a través de su filial Van Camp ofreció en venta sus barcos atuneros de 1 100 toneladas de capacidad de bodega, a precios que oscilaban entre 2.5 y 3 millones de dólares.

Las razones de venta según el Wall Street Journal; las pérdidas de Van Camp en sus operaciones atuneras durante 1982 fueron del orden de 130 millones de dólares.(49)

Los problemas que afectan a Ralston Purina no son exclusivos de esta empresa, sino que también aqueja a las otras 5 empresas atuneras norteamericanas, y al conjunto de la industria en general.

La compañía Bumble Bee, tuvo que cerrar su frigorífico en el estado de Oregon y la planta enlatadora que tenía en San Diego, en la cual trabajaban 900 obreros y se puso en venta ya que no había proyectos de reabrirlo. Por otra parte la compañía Starkist aunque ha podido solventar algunos problemas, también tuvo que cerrar temporalmente las dos enlatadoras que tenía en California, y al reabrirlos después de tres semanas lo hizo con un decremento en el personal y con una baja en los sueldos. A pesar de esto sus ganancias para 1982 fueron sólo entre 3 y 4 %, que significa la tercera parte de lo que había ganado en los años anteriores.(50)

Esta aguda crisis de la industria atunera norteamericana, es similar a la mexicana, ya que a partir de 1979 cuando como resultado de la inflación, el alza de combustible y el encarecimiento de equipos y materiales, los pescadores demandaron y obtuvieron un substancial aumento de precios para sus capturas, que se fijó en 1 200 dólares por tonelada para el atún de aleta amarilla. Con esa nueva escala de pagos la materia prima para la industria enlatadora resultó 35% más cara.(51)

Necesariamente el precio del atún enlatado comenzó a elevarse paulatinamente. Para fines de 1980 y a causa del embargo de Estados Unidos a México, hubo una reducción en la oferta del producto al interior del mercado norteamericano, por lo que los consumidores estadounidenses pagaban un dólar por la lata de 198 gramos, por la que antes pagaban 65 centavos, como esto

(49) Periódico Wall Street Journal, 14 de noviembre de 1982, EUA.

(50) Periódico Dayli News, 5 de noviembre de 1982, EUA.

(51) Periódico Dayli News, 6 de noviembre de 1982, EUA.

ocurre en condiciones de decreciente desempleo, recesión y otras dificultades económicas para los Estados Unidos, el resultado fue el esperado, una baja en el consumo que durante ese año se redujo en un 10%.

Para dar salida a las existencias, los comerciantes redujeron los precios al menudeo, aunque el mayoreo a quienes compran ellos el atún, los elevaron en un 33% de 1979 a fines de 1981, lo que ocasionó una reactivación del mercado. Así y todo, los precios al menudeo eran 20% más elevado que los dos años atrás, y por la reducción del poder adquisitivo de los norteamericanos, repercutió en que no se lograra recuperar totalmente el nivel de ventas.(52)

Por otro lado el atún de producción norteamericana se enfrentó a la competencia del importado que era más barato, ya que los salarios que se pagaban en Filipinas, Taiwan, Indonesia, y otros lugares, equivalfa a la cuarta parte de los vigentes en Estados Unidos, lo que repercutía en que los precios del producto se vendiera más barato. Mientras hasta 1979 el atún importado representaba el 8% del consumo norteamericano, para 1981, era del 12% y para 1982 paso al 20%.(53)

Por el incremento que sufrió el precio de la lata de atún al interior de los Estados Unidos, resultaba más cara que el pollo o la carne, principales competidores del atún, esto hace que los consumidores cambien sus patrones de consumo y dejan de consumir el atún; por lo que los stocks son considerables y no habfa manera de desplazar ni al interior ni al exterior de los Estados Unidos.

Toda esta situación también ha repercutido en la flota norteamericana, ya que también han estado largas temporadas en puerto sin salir a pescar. Cuando pueden salir a pescar, al regresar también esperan hasta 2 y 3 meses a que las enlatadoras les reciban las capturas, esto porque en primer lugar las pocas especies que quedan están trabajando al mínimo de su capacidad, ya que como no hay demanda del producto, prefieren no seguir perdiendo.

(52) Periódico Wall Street Journal, 8 de mayo de 1982, EUA.

(53) Periódico La Voz de Ensenada, 14 de febrero de 1983, México

Otras empresas para no tener paralizados sus barcos, decidieron trasladarse al Pacífico Oriental donde se localiza una nueva zona de pesca de atún. Cuando los barcos empezaron las operaciones, los empresarios se dieron cuenta de que los costos de acarreo a través del Pacífico, devoró buena parte de sus ganancias y que los ahorros de combustible fueron mínimos cuando los barcos tuvieron que hacer larga travesía de regreso para someterse a reparación o mantenimiento. Por esto se dieron cuenta que era más costeable pescar en la zona económica exclusiva de México, aunque hubiera que hacer todos los trámites legales para conseguir los permisos, esta es otra de las razones del otorgamiento de los permisos a los pescadores de San Pedro en agosto de 1983.

Para superar las limitaciones impuestas a la operación de su flota en el Pacífico Oriental, los Estados Unidos trataron en 1983, debido a las fuertes presiones de la industria atunera, de englobar a por lo menos 4 naciones latinoamericanas en un Convenio Multilateral de Licencia de captura, que tendría validez en las aguas de todos los países signatarios.(54)

De acuerdo con el Convenio los buques pagarían una licencia única con un costo de 60 dólares por tonelada de capacidad de bodega de la embarcación, con ella los atuneros podrían operar en las zonas económicas exclusivas de todos los países participantes, y así no tendrían ni que importar atún de otros lugares, ni afrontar los altos costos de los viajes al Pacífico Oriental.

Para julio de 1983 se habían adherido al Convenio 2 naciones latinoamericanas, Panamá y Costa Rica.(55) Para que el Convenio entrara en vigencia se requerían por lo menos otros dos países además de los Estados Unidos. Los norteamericanos señalaban como posibles participantes a Guatemala, Ecuador, Colombia, Perú, El Salvador, Honduras y México.

Se consideraba imposible que al menos tres de estos países, México, Ecuador y Guatemala, aceptaran la propuesta, por que era evidente que este Convenio era una versión modificada de los procedimientos de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), que

(54) Periódico Excelsior; 20 de junio de 1983, México.

(55) La adhesión de Costa Rica causó sorpresa a México y a otros países latinoamericanos, porque había sido el país que había denunciado a la CIAT y salido de ella. Pero esta demuestra la fuerte influencia de los intereses atuneros norteamericanos en la región.

México había denunciado y dejado, porque favorecía notoriamente a la flota atunera norteamericana y desfavorecía a las latinoamericanas.

Por otra parte la posición mexicana fue negativa, por que de haber aceptado esto hubiera implicado que los Estados Unidos y otros países entraran libremente a pescar dentro de la Zona Económica Exclusiva, con lo que saldría perjudicado. Por eso mejor continuaba en su línea de firmar convenios bilaterales, y no multilaterales, con naciones que quisieran pescar en nuestras aguas.

No se daba por descartado que Estados Unidos utilizase a gobiernos sobre los cuales tiene una influencia decisiva como Guatemala y Honduras.(56) para formar un bloque de naciones que agrupadas en un convenio atunero, presionaran a México a fin de que se adhiera al Convenio y permitiera a todos los países integrantes pescar en su Zona Económica Exclusiva.

La posición de México fue firme en no ingresar al Convenio, se le respetó, y los integrantes del tratado iniciaron sus actividades sin la participación de los países donde hay mayores concentraciones de atún, como son las costas de Perú, Ecuador y México.

Los grupos interesados en que México entrara en el Convenio resintieron la negativa, puesto que la pesca norteamericana en el caso del atún, ha dependido en gran medida de las aguas mexicanas, puesto que es en ella donde se encuentran los mayores y mejores cardúmenes de atún, a través de los cuales se podría poner a trabajar la fuerte e importante industria atunera de la Costa de California.

Esta industria californiana tiene una aportación anual al estado, de alrededor de 160 millones de dólares, además de que proporciona empleo a unas 20 000 personas.

La industria atunera de San Diego es un grupo que conjunta diversas organizaciones, como lo es la U.S. Tuna Foundation, la American Tuna Boat Association; todas con función de cabildo en el Congreso. Esta industria, tiene una flota atunera con una capacidad de captura de 100 000 toneladas, conformadas por 120 embarcaciones. Como es sabido no hay cardúmenes de atún frente a las costas de California, es por eso que se reafirma que las embarcaciones

(56) Estos dos países se unen al Convenio en agosto de 1983, confirmando el poderío e influencia norteamericana.

norteamericanas tenían que pescar dentro de aguas mexicanas; pero lo podían haber hecho de forma legal, si hubieran solicitado los permisos correspondientes, sin embargo no fue así.

De aquí se desprende la actitud de los intereses norteamericanos particulares, de no aceptar el establecimiento de una Zona Económica Exclusiva, ya que para 1973 el Congreso Norteamericano celebró audiencia para adopción de una Zona Económica Exclusiva y para 1974 el dirigente de la American Tuna Boat Association, Augusto Felando, se opuso al Congreso a ésta legislación, argumentando que el atún es una especie altamente migratoria, y si los Estados Unidos adoptaba una Zona Económica Exclusiva no podría protestar en el caso de que otras naciones lo hicieran. El límite de 200 millas pondría en peligro los sistemas de Conservación de la especie del Atlántico y del Pacífico, el establecimiento de la misma pondría problemas al tránsito marítimo; así como también minaría la posición norteamericana ante la CONFEMAR; y también reduciría la flexibilidad de Estados Unidos de buscar el establecimiento de un sistema de administración pesquera basado en la disponibilidad del producto y no una extensión marítima.

En 1975 Harold F. Cary representando a enlatadores y pescadores, también se opuso ante el Congreso a la adopción norteamericana de una Zona Económica Exclusiva, alegando que iría en contra de los compromisos estadounidenses de 1958 y 1960 ante la CONFEMAR de Ginebra, en los que se señalaba que la zona contigua no debe de extenderse más allá de las 12 millas de la base sobre la que se mide el mar territorial.

Esta posición de la iniciativa privada es una de las muchas causas por las que se da el embargo, puesto que de haber adoptado los Estados Unidos la Zona Económica Exclusiva hubieran reconocido el mismo derecho para los demás países, por eso México al defender su posición de soberanía sobre sus 200 millas y al darse el embargo, la industria atunera entra en crisis, ya que se limitaban las posibilidades de pesca de los atuneros norteamericanos en gran medida. La crisis internacional del atún y el mismo embargo, no sólo han perjudicado a México, sino también al mercado norteamericano y a los grandes empresarios atuneros, no sólo en materia financiera, sino también por el incremento en el desempleo.

Por otro lado un grupo que también ha presionado fuertemente al interior del Congreso, es el cabildo de los ecologistas ya que estos luchan por que se cambien los procedimientos de captura de los atuneros norteamericanos, que al usar el método de acarreo se llevan entre sus redes a mamíferos marinos, como delfines y marsopas, los cuales mueren en su intento por salir de las redes. Esto se debe a que los cardúmenes de atún, por lo regular viajan debajo de las manadas de delfines y éstos sirven para localizar a los túnidos. Por esto se dan las pugnas entre los intereses atuneros norteamericanos y los ecologistas, que a últimas fechas se han agudizado, ya que los empresarios privados argumentan que el cambio de técnica y de equipo, implicarían grandes costos que no están dispuestos a afrontar.

En base a lo anterior encontré que también al interior de los Estados Unidos los intereses en relación al atún están en oposición. De no ser así, las negociaciones entre ambos países ya se hubiesen activado, tratando de que todos los sectores involucrados en ambos gobiernos no resulten demasiado afectados.

CAPÍTULO TERCERO
ACTITUD ASUMIDA POR EL GOBIERNO DE MÉXICO
1.-AUTORIDADES NACIONALES

En reuniones de exámen y evaluación del problema, tanto nivel gubernamental, en las que jugaron un papel determinante las posiciones de política nacional pesquera sostenidas por la Secretaría de Pesca, como en aquellas en las que participaron los representantes de la industria nacional pesquera, se llegó a la conclusión, al más alto nivel de decisión nacional, de que el embargo atunero, que representaba la pérdida de ingresos multimillonarios anualmente en dólares, no constituía un factor determinante para un cambio de posición en torno al pleno ejercicio de los derechos de Soberanía del Estado Mexicano sobre los tónidos existentes en su Zona Económica Exclusiva.

2.-CRECIMIENTO DE LA FLOTA ATUNERA MEXICANA.

Los esfuerzos de la autoridades pesqueras nacionales por lograr un aumento en la capacidad de captura de atún se incrementaron en 1980 y se logró un avance substancial en este propósito.

De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Pesca, de 27 embarcaciones existentes en 1978, las cuales capturaron en ese año 19,239 toneladas de atún (todas las especies), se aumentó a 46 barcos en 1980 para la captura de 33,918 toneladas; a 48 barcos en 1981 para una captura de 76,360 toneladas y a 54 barcos en 1982 para una captura estimada de 45,000 toneladas; para 1996 se cuenta con 90 barcos obteniendo una captura de 130,000 toneladas de atún.

Las fluctuaciones substanciales en la captura de atún que se destacan en los últimos años se debe a que, además de razones que tienen que ver con la existencia y disponibilidad del recurso, se presentaron las siguientes circunstancias:

a) En 1980 a 1981, se incrementó notablemente el número de embarcaciones, tanto por construcción como por adquisición de nuevos barcos. De los 48 existentes en 1981, 10 de ellos, muy importantes por su capacidad de acarreo y técnica operativa, fueron incorporados a la flota mexicana, procedentes de empresas estadounidenses, para constituir una empresa de coconversión mexicana denominada "Pescatun". Esta empresa operó desde fines de 1980 y durante 1981, con resultados exitosos como puede apreciarse en las cifras de captura antes mencionadas. Sin embargo, los inversionistas estadounidenses no estuvieron dispuestos a cumplir los términos y condiciones establecidos por el gobierno de México, entre otros, el aumentar sus inversiones en la flota atunera mexicana, así como para el establecimiento de plantas de procesamiento y mecanismos de comercialización. En el mismo año de 1981 se desintegró la empresa referida.

b) No obstante, continuó el programa de adquisición u construcción de embarcaciones. En 1982 se contó con 54 unidades pero, contradictoriamente, se estimó una captura total en ese año de solo 45,000 toneladas de tünidos. Ello se debió, entre otras cosas, a que no le fue posible al

gobierno federal, por falta de liquidez, continuar con los programas de financiamiento que se venía aplicando en favor de la industria atunera del país, por lo que la flota no pudo cumplir a tiempo sus operaciones de captura.

3.-REANUDACIÓN DE LAS CONSULTAS ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS: NUEVOS ENFOQUES Y PLANTEAMIENTOS.

México manifestó que su principal preocupación consistía en que debería ejercerse algún tipo de acción encaminada a lograr el levantamiento del embargo atunero y con ello, eliminar también las constantes amenazas de ampliar dicho embargo a otras especies, especialmente al camarón, que habfan presentado ingresos de divisas al país de entre 300 y 400 millones de dólares anuales. Al propio tiempo reiteró, como una cuestión de principio, la necesidad de lograr el levantamiento como una pre condición a cualquier tipo de arreglo al que se llegara en función de los intereses pesqueros de ambos países.

Se concluyó y el Gobierno estadounidense estuvo de acuerdo en ello, que debería celebrarse una reunión puramente exploratoria, con el objeto de buscar áreas negociables mutuamente convenientes.

Tal reunión se llevó a cabo en octubre de 1981. México manifestó su preocupación por la persistencia de la prohibición de importaciones de atún mexicano hacia los Estados Unidos y planteó la necesidad del levantamiento de dicho embargo, tanto por su incompatibilidad con el espíritu de cooperación y buena voluntad que debe prevalecer en las relaciones entre ambos países, como por sus efectos adversos para la ya de por sí deficitaria balanza comercial entre México y Estados Unidos que desfavorece enormemente a nuestro país. Es decir, por su validez intrínseca, de entrada se invocó un principio de justicia básica en las relaciones económicas internacionales.

Se reiteró la buena disposición de México para cooperar en la adopción de medidas para lograr la conservación y el óptimo rendimiento sostenido de los tñidos en el Océano Pacífico Oriental, ya fuera a nivel bilateral o multilateral a través del establecimiento de un nuevo régimen internacional, tal como nuestro país lo había venido promoviendo a lo largo de cuatro años de consultas y negociaciones. Entre otras medidas, se propuso la conveniencia de examinar una

posible limitación en el número y capacidad de los barcos de los diferentes países que operan en el área, así como una redistribución de la flota internacional.

Estados Unidos manifestó que reconocía la preocupación del Gobierno Mexicano, pero reiteró que la decisión de establecer el embargo atunero estuvo determinada por la aplicación automática de su legislación, debido a la detención de embarcaciones atuneras estadounidenses por las autoridades navales mexicanas.

Como propuesta concreta para resolver el problema atunero, los representantes estadounidenses presentaron un documento en el que se propuso un sistema de licencias internacionales de acceso a la pesca, que es esencialmente la misma propuesta por aquél país en las consultas celebradas en San Diego en octubre de 1979, con la agravante, esta vez, y así lo manifestaron expresamente, que esta nueva fórmula de arreglo no comprendería las importantes cuestiones del establecimiento de un límite de captura total, ni la determinación de asignaciones garantizadas en favor de los Estados costeros, sino que, según dicha propuesta, esta cuestión quedaría sujeta a posterior negociación. La delegación estadounidense afirmó que éste era un enfoque sencillo y expedito que, al establecer las bases para un acuerdo permanente, satisfaría los requerimientos de su legislación nacional tendiente a justificar el levantamiento del embargo atunero.

Por su parte, la delegación mexicana descartó de inmediato un acuerdo de tal naturaleza, haciendo notar su extrañeza por la presentación, incluso parcial, de una propuesta que ya hacía dos años fue rechazada y, al propio tiempo, destacó no sólo que las negociaciones habían evolucionado de manera diferente en el curso de esos dos años, sino que la situación misma de la explotación pesquera en el área y más concretamente el creciente desarrollo de la capacidad de captura de la flota mexicana exigen un tratamiento y un enfoque diferente del problema.

Ante este nuevo desacuerdo se convino en que, a la brevedad posible, pudieran establecerse los contactos necesarios para reanudar las negociaciones sobre bases más firmes. Al propio tiempo se intercambiaron sendos documentos conteniendo los elementos básicos de futuras consultas y negociaciones.

En el documento mexicano, se reiteraron las propuestas presentadas en esta misma reunión ya antes descritas.

El documento de los Estados Unidos, formulado por el entonces Embajador de aquel país en México, señor John Gavin, propone la idea de elaborar un programa que incluyera primeramente el levantamiento del embargo, seguido de negociaciones conforme a un paquete de propuestas, sin ningún compromiso previo, con alternativas de arreglo, bien a nivel multilateral o en el plano bilateral, estableciéndose que, si en un período razonable no se llega a un entendimiento, las cuestiones pendientes se examinarían a nivel de ministros de relaciones exteriores, a fin de que, además de tales asuntos pendientes, pudiera negociarse que no volviera a implantarse el embargo contra México.

Los contactos entre ambos países en torno a esta cuestión no volvieron a establecerse sino hasta junio de 1982 en Washington, aprovechando las negociaciones comerciales de alto nivel que se llevaron a cabo entonces, con la presencia de los ex-Secretarios de Comercio y de Pesca mexicanos, Lic. Jorge de la Vega y Lic. Fernando Rafful.

El entonces Secretario de Comercio de los Estados Unidos volvió a plantear la misma propuesta presentada en octubre de 1981 antes referida, insistiendo en la aplicación de un sistema de licencias regionales o bien de un arreglo bilateral para la concesión de permisos de pesca que, sobre una base provisional, establecería un entendimiento hasta en tanto pudiera llegarse a un acuerdo regional en la materia.

El Licenciado Rafful respondió que no era conveniente regresar al pasado, puesto que existían nuevas circunstancias que implicaban un cambio radical de la situación, entre ellas, el hecho de existir en México una flota atunera considerablemente ampliada; un mercado de atún sobresaturado en los dos países; una capacidad de captura de 80,000 toneladas por parte de la flota mexicana y, por último, la necesidad de levantar el embargo, con el compromiso de que México no vendería en el mercado saturado de los Estados Unidos.

A cambio del levantamiento del embargo, México ofreció que las pequeñas embarcaciones de la flota de San Diego, mediante un programa de asociación con empresas

mexicanas, tendrían permiso para pescar en aguas de nuestro país, de conformidad con ese programa.

Este arreglo fue descartado de inmediato por Estados Unidos y se reiteró que sólo si prosperaban las negociaciones para que los tónidos queden sujetos a una solución regional se levantaría el embargo.

Fue este un intento más que se ha realizado hasta la fecha por llegar a un acuerdo en la materia.

4.-ACONTECIMIENTOS PREVIOS A LA LEY ACTA DE CONSERVACIÓN DE DELFINES 1992.

Debido a que México y Estados Unidos son dos países con vocación pesquera que comparten fronteras marítimas, han sostenido tradicionalmente una activa relación en esta materia.

En los subsecuentes años ha sido una práctica la realización de reuniones de autoridades pesqueras de México y Estados Unidos, la mas reciente se llevo a cabo el 17 y 18 de Mayo de 1992 en la Ciudad de Miami, en la que se hizo un recuento de los principales logros en los programas Mexus-Golfo y Mexus-Pacífico, vigentes desde hace 13 y 3 años respectivamente. Estos programas han permitido el intercambio de información, de experiencias científicas y técnicas y la realización de trabajos conjuntos de investigación.

Cabe destacar que en los distintos foros y contactos bilaterales en materia de pesca, se han dado intercambios sobre las experiencias de México y Estados Unidos para la protección y conservación de especies. De esta manera, México ha dado a conocer la amplia tradición conservacionista de su política pesquera, que ha permitido la preservación y recuperación de especies como la ballena gris, tortugas marinas, totoaba, etc.

Además, el pasado 14 de febrero el entonces Subsecretario Asiatente Adjunto del Departamento de Estado, Edward Wolf se entrevistó con autoridades de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con quienes realizó un intercambio general de puntos de vista sobre la pesquería del atún y sobre los mecanismos más adecuados para el aprovechamiento racional y conservación de ésta especie altamente migratoria.

Por otra parte, la decisión del Congreso de Estados Unidos de aprobar enmiendas a la Ley de Protección de Mamíferos Marfnos, vigentes a partir del 7 de marzo del año en curso, ha suscitado un intenso intercambio de información tanto en foros multilaterales como a nivel bilateral, entre México y Estados Unidos.

Posteriormente, funcionarios de las Secretarías del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Relaciones Exteriores acudieron a Washington con el propósito de definir los puntos de la agenda que podrían ser cubiertos en una posible visita de la Secretaría del Medio Ambiente, Lic. Julia Carabias Lillo, a esa ciudad. Esta visita se realizaría en respuesta a una invitación que le fuera formulada por el señor E. Wolf.

En las conversaciones entre los funcionarios del Departamento de Estados y los funcionarios mexicanos, se concluyó que en las relaciones pesqueras entre México y Estados Unidos existen como temas relevantes los relativos al aprovechamiento racional y conservación del atún en el Pacífico Oriental y el de la protección de los mamíferos marinos, particularmente los delfines, incidentalmente capturados en las operaciones de pesquerías comerciales.

Con relación a la pesquería del atún, en los contactos entre autoridades pesqueras en años recientes, ambos países han compartido el criterio de que es urgente y necesario convenir un esquema que proteja y conserve el recurso, dado el creciente riesgo de su sobreexplotación.

En tal sentido, México mantiene el criterio de que la administración y conservación del atún en el Pacífico Oriental debe abordarse desde una perspectiva regional, habida cuenta de que se trata de un recurso altamente migratorio localizado en las aguas jurisdiccionales de los países ribereños latinoamericanos.

Adicionalmente, el considerable esfuerzo de pesca que se aplica a este recurso por las flotas de Estados Unidos, México, Ecuador, Venezuela, Vanuatu, Japón, entre otros, podría estarlo llevando a situaciones de sobreexplotación, lo que se evidencia en los niveles totales de captura alcanzados en esta zona, en comparación con las estimaciones de volumen máximo sostenible estimado por la Comisión Interamericana del Atún Tropical.

Si bien México y Estados Unidos comparten el criterio de que se necesitan enfoques regionales para la administración y conservación del atún en el Pacífico Oriental, parecería que hasta ahora han seguido caminos paralelos. Estados Unidos suscribió con Costa Rica, Honduras y Panamá en 1983 el llamado Convenio de San José, mientras que México firmó el 21 de julio del

año en curso, después de siete años de negociaciones, junto con Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Perú, el Convenio que crea la Organización Atunera del Pacífico Oriental.

México sostiene que la concertación de acuerdos bilaterales o de reducida participación no contribuyen al logro de los objetivos de aprovechamiento y conservación de los túnidos y en cambio, instrumentos como el Convenio que crea la Organización Atunera del Pacífico Oriental, resultante de amplias discusiones entre los países que poseen el recurso, estarían apuntando hacia un mayor compromiso en el logro de los objetivos buscados. En opinión de México, este Convenio proporciona la oportunidad para que Estados Unidos manifieste su voluntad política, incorporándose a este esquema de regulación del atún.

Por lo que se refiere a la mortalidad incidental de delfines en la pesquería del atún, sabemos que las presiones de grupos ecologistas están motivando la aprobación de leyes en el Congreso de Estados Unidos, que se vinculan a la conservación de estos mamíferos marinos y cuya vigencia está afectando a terceros países. Igualmente, tenemos conocimiento de que dentro de esta misma tendencia se han presentado algunas iniciativas de ley que sancionan la pesca incidental de tortugas con las capturas de camarón.

Las repercusiones de estas normas e iniciativas sobre el atún-delfín y camarón-tortuga preocupan a México, por lo efectos que pueden tener en el mercado de productos pesqueros en general. Sin embargo, estamos seguros de que los importantes antecedentes de cooperación bilateral pueden favorecer la identificación de mecanismos y la definición de estrategias para dar salida a estas presiones que repercuten en el ámbito de las relaciones bilaterales.

Es evidente que cuando se trata de la incorporación de desarrollos tecnológicos en las faenas de pesquerías comerciales no pueden establecerse los mismos límites temporales cuando se trata con países de distintos niveles de desarrollo. A este respecto, México reitera su disposición para contribuir al objetivo de la conservación de especies que requieren de medidas especiales para asegurar su preservación, pero también postula la incorporación de ajustes tecnológicos en el contexto de un proceso gradual, por lo que debe evitarse la aplicación de medidas unilaterales.

Mientras tanto, México está abierto al diálogo y a la cooperación para abordar los tópicos arriba mencionados, por lo que la próxima visita de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Lic. Julia Carabias Lillo, a Washington, será la oportunidad para reanudar los contactos y reiterar la voluntad política que ha caracterizado el dialogo pesquero entre México y Estado Unidos.

En febrero de 1991 el juez de San Francisco, Thelton Henderson, impuso el embargo atunero a México, Venezuela y Vanuatu -Estado integrado por un pequeño archipiélago en Oceanía- por considerar que altas tasas de mortalidad de delfines violaban la ley estadounidense.(57) La imposición del embargo provocó una propuesta de México ante un panel del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el cual resolvió que era una "barrera innecesaria" al libre comercio.

Posteriormente la Cámara de Representantes discutiría un proyecto de ley que buscaría levantar el embargo atunero impuesto hace varios años a México y Venezuela por una corte de Estados Unidos. El juez antes mencionado ordeno después un embargo secundario contra otros 27 países que presuntamente adquirían atún mexicano y venezolano para revenderlo en el mercado estadounidense.

El proyecto de ley, conocido como Acta de Conservación de Delfines 1992, fue presentado por el demócrata Gerry Studds, representante de Massachusetts, presidente de la subcomisión de pesquería; y es la primera iniciativa contra el embargo que cuenta con el respaldo del gobierno y de grupos ambientalistas. La iniciativa establece una moratoria de cinco años para la practica de pescar atún con redes a partir de 1994 y obliga a financiar un programa de investigación de formas de captura alternativas. Si se aprobara dicho proyecto por la Cámara y el Senado los 30 países involucrados podrían quedar libres del embargo siempre y cuando se comprometieran con la moratoria, así como permitir observadores en sus flotas y reducir en forma drástica la muerte de delfines. Tres meses antes, luego de un mes de negociaciones,

(57) Ley de Protección de Mamíferos Marinos, emitida por los Estados Unidos en 1972.

México y otros nueve países firmaron en San Diego, California, un acuerdo internacional para reducir la muerte incidental de delfines en el presente decenio. Este compromiso incluyó también a Venezuela, Estados Unidos, Costa Rica, Francia, Japón, Panamá, España y Vanuatu.

México, por su parte no acudió al panel de controversias del Tratado de Libre Comercio para buscar que Estados Unidos desista del embargo atunero que aplicó a nuestro país, puesto que se trata de una decisión unilateral que solo podría ser retirada por la presión moral que ejerzan los organismos multilaterales como lo es el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que dictaminó a favor de México y así se reconsidere dicho embargo. Por otro lado México persistió en la negociación bilateral.

Para el mes de septiembre de 1992, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por mayoría el proyecto de Ley Acta de Conservación de Delfines 1992, tendiente a levantar el embargo atunero a México y otros 23 países y poner fin a la muerte incidental del mamífero para 1999.

Dicho proyecto prevé que el embargo se levantaría si los países afectados se comprometen a aplicar una moratoria de cinco años en la pesca con redes, a la cual se le atribuye la muerte de los delfines, permitan observadores en sus flotas y busquen formas de captura alternativas como no utilizar redes de gran calibre y extensión, las cuales atrapan todo, no solo delfines.

La moratoria se iniciaría en marzo de 1994 y las naciones, México, Venezuela y Vanuatu, entre otros, deben en los cinco años siguientes, reducir la muerte en 1999, conforme al acta. Esta resolución no benefició totalmente a México pues significó la suspensión de las actividades de la flota atunera hasta que se utilizó la nueva tecnología aprobada por Estados Unidos.

México continuó posteriormente con su política de pesca responsable apoyando los foros internacionales que promuevan la acción conjunta de los países involucrados para la protección y conservación de los recursos marinos por medio de la cual se garantice la producción sostenible en beneficio de su población. Continúa con sus esfuerzos por proteger al delfín destacando entre estas acciones el Programa de Observadores a Bordo de la Flota Atunera, con una cobertura del

100% de los viajes de pesca que dieron como resultados que la captura incidental de delfines se haya reducido en 80% en los últimos seis años.

México cuenta con reglamentaciones rigurosas para la pesca del atún, para que las embarcaciones lleven equipos necesarios para la liberación de los delfines; se prohibieron los lances nocturnos y el uso de explosivos, y los permisionarios tienen la obligación de presentar anualmente un programa para la reducción de la captura de los mamíferos. Aplicando en caso de incumplimiento desde la suspensión de la técnica de pesca, hasta la revocación del permiso.

México, Venezuela y Colombia optaron por darle un enfoque multilateral a la Ley de Conservación de Delfines, que no imponga condiciones, no obligue a una moratoria y provea índices graduales de muerte incidental de delfines durante la pesca del atún; la parte mexicana pidió la suspensión del fallo para buscar un arreglo con Estados Unidos, cuestión que hasta la fecha no se ha llevado a cabo no obstante que ha logrado abatir considerablemente la muerte incidental del delfín.

CAPITULO CUARTO
LA PESCA INCIDENTAL DE DELFINES EN LAS CAPTURAS DE ATÚN.
1.-PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS

EL CASO DE MÉXICO.

México fue el primer país que en 1975 llamó la atención sobre la captura incidental de delfines en el Pacífico Oriental, en el seno de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).

A mediados de los años setenta los barcos norteamericanos de cerco que operaban en esa zona alcanzaban capturas de poco mas de 163 mil toneladas de atún aleta amarilla; por su parte las descargas de México apenas se situaban en 20 mil toneladas.

En esta época los grupos ecologistas empezaron a ejercer presiones respecto a la mortalidad incidental del delfín, sin embargo la fuerza en el Congreso de Estados Unidos por parte de los representantes de la flota de ese país impidió acciones que limitaran sus actividades.

En el año de 1972 Estados Unidos emitió su Ley de Protección de Mamíferos Marinos, los grupos ecologistas ejercieron presión durante varios años con el fin de profundizar las medidas de protección contempladas en esa Ley. Así, en 1988 lograron varios cambios que se introdujeron como enmiendas a la citada Ley.

Las enmiendas, vigentes a partir de marzo de 1989, establecieron nuevas disposiciones para limitar la captura incidental de delfines en la pesca de atún y requisitos para aquellos países que desean exportar atún a los Estados Unidos; así mismo establecieron regulaciones para los países intermediarios.

Los grupos ecologistas estiman que en un periodo de 15 años la flota estadounidense mató 6 millones de delfines y que en la primera parte de este período (1970-1978) se alcanzaron cifras de hasta 600 mil delfines por año.

México estableció sus primeras disposiciones para la pesca de atún con redes cerqueras en el año de 1977, por medio de un Acuerdo que entre otros aspectos prohibía estrictamente la captura de mamíferos marinos y que enfatizaba esta prohibición durante la pesca de túnidos. En ese año estableció, el Programa de Investigaciones Tecnológicas de atún-delfín con el Instituto Nacional de Pesca, que incluyó los primeros observadores de la Secretaría de Pesca a bordo de la flota mexicana.

Asimismo en 1980 se estableció el Programa Nacional de Protección de Mamíferos Marinos, que ya incluía provisiones para atender la asociación atún-delfín.

A principios de la década de los setenta se iniciaron las negociaciones internacionales sobre el régimen jurídico de los océanos, que cristalizaron con la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la que los países ribereños lograron sentar sus derechos de soberanía sobre una extensión de 200 millas de Zona Económica Exclusiva.

En esa época la posición de Estados Unidos respecto a la zona de 200 millas era el no reconocimiento de los derechos de soberanía sobre las llamadas especies altamente migratorias, entre las que ese país consideraba a los túnidos.

A finales de 1990 la posición de Estados Unidos, fue modificada. De esta forma, actualmente la Ley Magnuson reconoce los derechos de soberanía para las especies altamente migratorias, tanto para los propios Estados Unidos como para los países ribereños en los que se encuentran este tipo de recursos.

En 1980 México, haciendo efectivo el régimen de la Zona Económica Exclusiva, detuvo dos barcos atuneros con bandera de Estados Unidos que operaban en aguas mexicanas sin el permiso de pesca correspondiente. Fundándose en los señalamientos de su Ley Magnuson, Estados Unidos decretó un embargo a las exportaciones de atún mexicano, ya que esta Ley autorizaba al Secretario del Tesoro a embargar los productos pesqueros del país que detiene una embarcación estadounidense.

A partir de la firma de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, México decidió desarrollar su flota atunera con dos propósitos : aprovechar un recurso abundante

en su Zona Económica Exclusiva y vigilar ésta a través de una flota productiva, en lugar de hacer una fuerte erogación en guardacostas a cargo de la Armada.

En 1980 la flota mexicana capturaba un total de 39,467 toneladas de atún y en 1981 capturó 78,297 toneladas. Con posterioridad se presentó la Corriente del Niño fenómeno que incide en la temperatura del agua y que modificó substancialmente la disponibilidad del recurso atún en las aguas del Pacífico Oriental, lo que propició una disminución de las capturas al nivel de las 45 mil toneladas. Durante 2 años la flota atunera mexicana se vio ante la imposibilidad de operar en términos económicamente viables o eficientes y fue hasta el año 1984 cuando se superaron las condiciones climáticas adversas, lográndose capturas de 87 mil toneladas.

En 1984 operaron un total de 59 barcos de la flota mexicana, de los cuales 44 eran grandes cerqueros.

- En 1986 Estados Unidos, decidió unilateralmente levantar el embargo. Nuestro país ofreció autolimitar sus exportaciones a ese país para evitar el desorden que podrían provocar envíos masivos de atún.

A la fecha la flota mexicana cuenta con un total de 90 barcos en el Pacífico Oriental de los cuales 61 operaron en la temporada de pesca de 1990. De estos barcos 23 son vareros y pequeños cerqueros de 75 a 320 toneladas de acarreo, los cuales no pescan sobre delfines. Los restantes 48 de los cuales 1 es de 50 toneladas, 2 son de 635 toneladas, 15 de 680 toneladas, 1 de 905 toneladas, 26 de 1,090 toneladas, y 3 de 1270 toneladas, conforma la flota que puede utilizar las manadas de delfín a fin de detectar atún aleta amarilla de gran tamaño.

En todo el Océano Pacífico se captura el 69% de la producción mundial de túnidos, es decir, 1,460 mil toneladas. Los datos más recientes muestran que en 1988 el área del Pacífico Oriental aportó 317 mil toneladas de atún aleta amarilla, que sumadas de otras especies totalizaron un volumen de 419 mil toneladas, ello representa el 27% de las capturas del Pacífico y el 18% del total a nivel mundial.

Aun cuando no se conocen las causas a que ello obedece, la asociación atún-delfín se presenta fundamentalmente en el Pacífico Oriental: es decir se verifica en las costas de los países

de América Latina. En aguas mexicanas esta asociación se da principalmente en relación con tres especies de delfín: el "común", el "tornillo oriental" y el "manchado costero". Ello obedece a que las condiciones oceanográficas de nuestro país influyen en una mayor abundancia de delfines.

En 1949 la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) se estableció mediante un Convenio suscrito entre Costa Rica y Estados Unidos. Sus principales objetivos, según su convenio de creación, eran estudiar la biología de los atunes tropicales, de los peces de cebo para la pesca de atún y de otras especies capturadas por barcos atuneros en el Pacífico Oriental y ver las consecuencias de la pesca y factores naturales sobre éstos y cuando fuera necesario, recomendar medidas de conservación para mantener estos stocks.

En 1964 México se adhirió a la CIAT, sin embargo en 1978 dejó de pertenecer a ella, debido a que dentro de los esquemas se manejaba un sistema de cuotas que daba preferencia a la flota de Estados Unidos e impedía el desarrollo de otras flotas atuneras entre ellas la mexicana.

Actualmente, el propósito fundamental de esa organización es regular la administración de los túnidos en el Pacífico Oriental, los cuales en gran parte se encuentran en la Zonas Económicas de los países ribereños de América Latina. Sin embargo, desde hace varios años no se toman en cuenta sus sugerencias respecto a los volúmenes a ser capturados en las temporadas de pesca.

La CIAT cuenta con un programa de observadores en las embarcaciones atuneras que recaban información específica, sobre la mortalidad de delfines. La información es considerada confidencial; a petición de los Gobiernos integrantes de la CIAT o en su caso bajo solicitud expresa de las flotas que cuentan con observadores de esa Comisión, de manera confidencial se proporciona información sobre la mortalidad incidental de delfines. Esta es la información que ha utilizado Estados Unidos para analizar el desempeño de las flotas que operan en el Pacífico Oriental y en su caso, decretar embargos. Los países restantes no han tenido acceso a la información.

2.-LEGISLACIÓN DE ESTADOS UNIDOS.

1) Ley de Protección de Mamíferos Marinos.

Antes del embargo impuesto a México en 1980, cuando nuestro país explotaba atún a los Estados Unidos tenía el compromiso de informar sobre la mortalidad de delfines. A partir de 1984 las regulaciones de Estados Unidos se modificaron y para explotar a ese país era necesario que la mortalidad alcanzada por la flota de un país fuera comparable a la alcanzada por la flota de Estados Unidos. En 1989 entraron en vigor enmiendas a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos, que establecen nuevos requisitos para aquellos países que deseen exportar atún aleta amarilla a Estados Unidos. Estas disposiciones contemplan dos categorías de requerimientos que demandan evidencia documentada sobre la adopción de un programa para regular la captura de mamíferos marinos en la pesca del atún, comparable con el de Estados Unidos; y el cumplir con tasas promedio de mortalidad incidental de mamíferos marinos comparables con las registradas por Estados Unidos.

En este último caso también se establece que la tasa máxima de un país debía ser 2 veces la alcanzada por Estados Unidos para 1989 y de 1.25 a partir de 1990. Adicionalmente se demanda que la mortalidad de la especie "tornillo oriental" no supere el 15% de la mortalidad total de delfines y que la de la especie "manchado costero" alcance como máximo un 2%. Estas enmiendas también señalan que si el país interesado en exportar atún no logra cumplir con los requisitos estará expuesto a embargo de estas exportaciones (embargo primario) y que los países intermediarios también deben embargar las exportaciones de aquel país que enfrente una prohibición directa para exportar a los Estados Unidos (embargo secundario), ya que en caso contrario el país intermediario también será embargado.

Si un embargo se mantiene por 6 meses, al país sancionado se le puede aplicar un embargo para todos sus productos pesqueros (enmienda Pelly). Esta medida también se puede aplicar a los países intermediarios que no hayan embargado al país originalmente sancionado por

Estados Unidos. En ambos casos es discrecional su aplicación por parte del Presidente de Estados Unidos.

2) Normas Interinas.

Para dar cumplimiento su Ley, Estados Unidos dictó normas interinas con vigencia a partir de 1990, que indican que para iniciar la temporada de pesca todos los países exportadores de atún deben aplicar prohibiciones para sus flotas iguales a las que rigen a la flota estadounidense. Estas son no realizar lances sobre cardúmenes de especies de mamíferos marinos; no realizar lances nocturnos; no utilizar explosivos; proporcionar capacitación correctiva e identificar y remover a los operarios pesqueros cuya mortalidad de mamíferos marinos se encuentre permanentemente por encima de la tasa promedio que registra la mayoría de la flota.

La norma respecto de las certificaciones que emite el Departamento de Comercio de Estados Unidos fue modificada a partir del 20 de diciembre de 1990, al señalarse una nueva fecha para la presentación de la información y establecerse plazos para que el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas emita su resolución final. Así, la nueva fecha para la presentación de los informes que requiere la legislación estadounidense es después de una propuesta sujeta a comentarios, para que el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas emita su certificación final.

La nueva norma señala que considerando los cambios en fechas, aquellos países se encuentran con una certificación positiva emitida por el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas para continuar sus exportaciones a Estados Unidos hasta el 31 de diciembre de 1990, se hacen acreedores a una prórroga que vencerá el 31 de mayo de 1994.

3) Otras Leyes y procesos legislativos en curso.

Recientemente se aprobó en Estados Unidos la Ley de Información al Consumidor sobre la protección de los delfines, en ella se establece que la etiqueta de cualquier producto de atún que se exporte o se venda en Estados Unidos podrá contar con la leyenda "libre de delfín" (dolphin

safe), cuando el producto no haya sido capturado en el Pacífico Oriental con redes de cerco lanzadas intencionalmente sobre delfines o con redes a la deriva.

Asimismo establece que cuando el producto sea capturado en el Pacífico Oriental por embarcaciones cerqueras, se podrá utilizar la leyenda "libre de delfín" si: las características de la embarcación la imposibilitan para lanzar redes y capturar delfines, conforme lo establezca el Departamento de Comercio de los Estados Unidos; si se cuenta con declaración escrita del Capitán certificando que durante el viaje en que se capturó el producto no se utilizaron redes de cerco intencionalmente sobre delfines; y si el producto va acompañado de una declaración escrita, por personas facultadas para ello, certificando que a bordo de la embarcación se encontraba un observador autorizado y que las redes de cerco no se lanzaron intencionalmente para capturar delfines.

3.-LEGISLACIÓN DE MÉXICO.

Aún cuando en 1977 la captura de atún no se efectuaba principalmente con base en mamíferos marinos, en septiembre de ese año se emitieron regulaciones para la pesca del atún con redes de cerco que establecían la prohibición para capturar mamífero marinos directamente y durante la pesca de túnidos; y la obligación de liberarlos en caso de que quedaran atrapados. Asimismo, estableció las características técnicas de las redes, el uso de paños de protección, balsas, botes rápidos y reflectores y las maniobras de rescate y liberación de delfines incidentalmente capturados.

Diez años después, en 1987, se expidió el Acuerdo que regula la Explotación de Túnidos en aguas del Pacífico Mexicano y en el Pacífico Oriental con embarcaciones de bandera mexicana, considerando, entre otros aspectos, las modificaciones en la modalidad de operación que incluían la captura de atún asociado a los delfines y la importancia de conservar y fomentar las especies que constituyen la riqueza nacional.

El acuerdo de 1987 retomó lo establecido con anterioridad, precisó lo relativo a redes, paños de seguridad y maniobras. Asimismo, sentó como obligación la participación en el Programa de Protección de Mamíferos Marinos y el proporcionar facilidades para que observadores y científicos realizaran actividades abordó de las embarcaciones.

Recientemente, el 18 de junio de 1990, se expidió un nuevo acuerdo regulatorio que retoma lo asentado en sus predecesores y actualiza los aspectos técnicos. Expresamente prohíbe la ejecución de lances nocturnos y el uso de cualquier tipo de explosivos. Asimismo se establece que las obligaciones derivadas del Acuerdo serán verificadas por el personal de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca mediante inspección física o a partir del informe oficial de un observador.

4.-ACCIONES DE LA FLOTA ATUNERA MEXICANA.

La flota mexicana reconoce que si las poblaciones de delfines se encuentran en buenas condiciones la pesquería del atún se ve beneficiada, por ello ha desarrollado iniciativas propias y se ha sumado a los esfuerzos del Gobierno de México para lograr el objetivo de reducir la mortalidad de delfines. Aun cuando México no pertenece a la CIAT, la flota mexicana coopera con esta Comisión y participa dentro de su programa de observadores. La flota mexicana es la única en el mundo que cuenta con una oficina coordinadora del Programa Atún-Delfín, en donde se recaba y analiza información obtenida por los observadores, se coordinan actividades de capacitación de tripulaciones y se apoyan los aspectos técnicos que se requieren dentro de las embarcaciones atuneras.

Con el objeto de mantener permanentemente informadas y capacitadas a las tripulaciones de las embarcaciones atuneras mexicanas, se realizan seminarios y cursos sobre procedimientos y maniobras para reducir la mortalidad de delfines durante las actividades de pesca; se elaboran circulares y documentos informativos y se desarrollan labores de concientización respecto de la importancia de reducir las capturas incidentales de delfines. La flota mexicana cuenta con los equipos más modernos que existen en el mercado para evitar la mortalidad, asimismo desarrolla investigación de tecnologías que permitan abatir aún más esta mortalidad. Tal es el caso de una lancha rápida para rescatar delfines, con motor de propulsión a chorro, que equipada con un sonar emite sonidos de baja intensidad que propician el alejamiento de los delfines y permiten orientar su salida. Asimismo, cuenta con un Comité de Capitanes que analiza y evalúa el desempeño individual de los mismos y que en caso de verificar que alguno de ellos no cumple con las medidas que establece el Acuerdo que regula la pesca de atún o que su desempeño en las maniobras de salvamento de delfines no es adecuado, sanciona a los capitanes infractores.

5.-ABATIMIENTO DE LA MORTALIDAD INCIDENTAL DEL DELFÍN POR PARTE DE LA FLOTA ATUNERA MEXICANA.

Como resultado de las acciones realizadas por la flota atunera mexicana y las medidas adoptadas por el Gobierno de México entre 1986 y 1989 los índices de mortalidad incidental del delfín presentan una tendencia decreciente que en el periodo significó una reducción de 43.5%. Las informaciones para 1990 confirmaron la tendencia decreciente al alcanzar una reducción de 70% respecto de las cifras de 1986. Cifras preliminares muestran que solamente entre 1989 y 1992 el índice de la mortalidad se abatió en un 37%. Es decir, la flota mexicana ha reducido la mortalidad incidental más rápidamente en un menor número de años que la flota de Estados Unidos. Asimismo, con excepción de esta última flota, tiene la tasa de mortalidad promedio más baja de todas las flotas que operan en el Pacífico Oriental.

6.-SITUACIÓN DEL MERCADO DE ATÚN MEXICANO

- Mercado interno.

En 1989, del total de las capturas de atún (148,000 toneladas), se orientaron al mercado interno 64,000 toneladas. El crecimiento constante del consumo interno, ha colocado a México como uno de los mercados más importantes del mundo. De acuerdo con cifras de FAO, México ocupa el noveno lugar entre los consumidores más importantes de atún enlatado, en términos absolutos. De acuerdo con todos los indicadores disponibles, el precio del atún enlatado en el mercado interno ha tendido a estabilizarse, por lo que ha mejorado su posición relativa con respecto a otros lineamientos, situación que a su vez ha reforzado el consumo interno. Se estima que en condiciones de precios estables en términos relativos, el consumo de atún enlatado continuará expandiéndose, constituyendo una alternativa importante para las capturas nacionales. Cifras de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera señalan un crecimiento de 20% anual del mercado interno del atún.

- Mercado externo.

Las capturas mundiales de atún de las cinco especies más importantes (barrilete, aleta amarilla, albacora, patudo y aleta azul) se han incrementado entre 1980 y 1988 al pasar de 1.8 a 2.5 millones de toneladas métricas. En la década de los 80s, el mercado del atún enlatado de Europa Occidental registró un fuerte crecimiento. En 1988 la producción de esa zona fue de 20 millones de cajas, que aunada a las importaciones totalizaron un consumo de 38.6 millones de cajas. Las importaciones de Estados Unidos también se han incrementado significativamente de 3.4 a 12.5 millones de cajas entre 1980 y 1988. No obstante su consumo se sustenta en la producción doméstica que alcanzó 34 millones de cajas en 1988.

En general el mercado internacional se ha caracterizado por estar altamente concentrado en los países desarrollados que absorben 95% del consumo mundial. En este entorno, las

exportaciones mexicanas de atún congelado para empaque se ha incrementado en forma constante, hasta alcanzar 84 mil toneladas en 1989. Europa absorbe el 52% del total para ser procesado por empacadoras de Italia, principalmente y en menor medida de Francia y España. De acuerdo con cifras de FAO para 1988, esta dinámica ha colocado a México como el quinto exportador de atún congelado en el mundo.

- Precios.

Entre 1987 y 1988 los precios internacionales del atún tuvieron un repunte, motivado por el crecimiento constante de la demanda. Las excepcionales capturas de 1989, motivaron una caída de los precios durante el primer semestre de ese año. En febrero de 1990 se consolidaron los precios en Europa con niveles por arriba de 1,500 dólares por tonelada métrica de aleta amarilla grande y 1,000 dólares por tonelada métrica de barrilete. Los últimos informes indican que se están registrando abundantes capturas en África Occidental y que los precios se han contraído. El dato más reciente indica que en septiembre de 1990, el precio por tonelada métrica para el atún aleta amarilla de más de 20 libras se situó en 1,003 dólares; ello representó una disminución del 16.5% respecto al alcanzado en ese mismo mes durante 1989.

Los precios hacia la baja y las presiones que sobre el mercado representan los embargos estadounidenses al atún aleta amarilla, dificultan la operación de la flota pesquera. La planta empacadora de atún mexicano tiene capacidad para procesar 140 mil toneladas métricas de materia prima, lo que equivale a 7.7 millones de cajas. En 1989 se procesaron 64 mil toneladas de materia prima, ello representó un índice de capacidad utilizada del 46%.

7.-VALOR ECONÓMICO DE LA PESQUERÍA.

En 1989 el valor estimado de la producción atunera nacional fue de 490 mil millones de pesos. Las exportaciones de atún generaron 70.2 millones de dólares. Se estima que a precios de 1990, la flota pesquera y la industria nacional tienen un valor de 986.4 miles de millones de pesos.

8.-PROCESO DEL EMBARGO ATUNERO

Desde hace algunos años México informa al Gobierno de Estados Unidos sobre las normas, políticas y programas que se desarrollan para la protección de los mamíferos marinos. Asimismo, le señala los avances alcanzados en la reproducción de la mortalidad de delfines, durante 1990 hizo lo propio. Con base en el desempeño de la flota mexicana el 7 de septiembre de 1990 el departamento de Comercio emitió un fallo que permitía la entrada de atún aleta amarilla mexicano al mercado de Estados Unidos hasta el 31 de diciembre de 1990, cuando se revisarían nuevamente los datos de operación de la flota.

En agosto de 1990 el grupo ecologista Earth Island Institute encabezó la presentación de una demanda contra el Secretario de Comercio de Estados Unidos en la Corte del Distrito Norte de California, para que se atendiera lo establecido en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de ese país y se procediera al embargo de las exportaciones de atún aleta amarilla procedentes de México, Panamá, Venezuela, Ecuador y Vanuatu. El Juez Thelton Henderson emitió su sentencia y ordenó al Gobierno de Estados Unidos que se impusieran los embargos.

En virtud del desempeño de sus flotas el Gobierno de Estados Unidos consideró que se les permitiría continuar explotando a México, Vanuatu y Venezuela. El embargo legal fue impuesto a Ecuador y Panamá. A pesar del fallo positivo del Ejecutivo de Estados Unidos, Earth Island presentó una inconformidad, específicamente en el caso de México, aduciendo que no cumplía con los límites establecidos por especie. El 4 de octubre el Juez Henderson ordenó que se impusiera el embargo a México, debido a que la mortalidad del delfín "tomillo oriental" causada por la flota mexicana era mayor a la permitida por la legislación de Estados Unidos, que es el 15% del total de delfines incidentalmente capturados. El día 15 de octubre, la Secretaría de Pesca recibió comunicación oficial del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas señalando que las exportaciones de atún aleta amarilla procedentes de México se encontraban sujetas a embargo a

partir del 10 de octubre. Un mes después de impuesto el embargo, el mismo fue suspendido por decisión de la Corte de apelaciones del IX Circuito en California, la decisión adoptada se refirió a una suspensión temporal del embargo hasta el mes de febrero de 1991, fecha en que se revisará el asunto para dictar una suspensión definitiva o reactivar el embargo. Conforme a las normas interinas México podía continuar exportando aún aleta amarilla al mercado estadounidense hasta el 31 de mayo de ese año, fecha en la que se determinará si el desempeño de la flota mexicana cumplía con lo establecido en su Ley; ello independientemente del curso que tomara el proceso legal promovido por el grupo Earth Island Institute.

9.-CONSIDERACIONES EN TORNO AL EMBARGO ATUNERO Y LA LEGISLACIÓN NORTEAMERICANA.

México ha sostenido que las medidas adoptadas por Estados Unidos en torno al asunto del atún-delfín son:

a) Unilaterales.

Debido a que la Legislación del Congreso de Estados Unidos se arroga la facultad de sancionar a otros países y que el proceso judicial es en contra del Departamento de Comercio, los países afectados no pueden ni deben intervenir, en virtud de que ambos son procesos soberanos de ese país.

b) Carentes de fundamentación científica.

Existe un desconocimiento real del estado en que se encuentran las poblaciones de delfines y de las razones de la asociación en el Pacífico Oriental. Sin embargo, se estima que hay entre 10 y 12 millones de ejemplares; por lo tanto el delfín no es una especie en peligro de extinción y no existe base científica para que el Congreso de Estados Unidos haya definido 20,500 ejemplares por año como tope por 8 años a la flota estadounidense y por tanto para establecer el límite de 2 y 1.25 veces como máximo para otras flotas, así como los niveles de 15% y 2% para las especies "tornillo oriental" y "manchado costero".

c) Discriminatorio.

Se desconoce lo que realmente ocurre en otras zonas de pesca, por falta de una investigación tan cuidadosa como la que realiza la Comisión Interamericana del Atún Tropical con apoyo de los países que faenan en el Pacífico Oriental. Información de la FAO que la

asociación con mamíferos marinos no se da exclusivamente en el Pacífico Oriental y que aún cuando esto sucede en menor escala, también se presenta en otras zonas de pesca; consecuentemente en ellas también se incurre en mortalidad incidental

En la reciente reunión en la Universidad de San Diego California, en la Jolla, un investigador independiente mostró cifras sobre capturas incidentales en otros mares. Asimismo, existen países en los que se captura y consume delfín directamente, entre los que se encuentran Srilanka, Turquía, Japón y Perú. En los procesos judiciales y en las promociones ecologistas exclusivamente se ataca a los países latinoamericanos, de ellos sólo la flota mexicana es efectivamente de nacionales; ya que la venezolana es de formación muy reciente y en su mayoría de barcos estadounidense que cambiaron su bandera; la panameña se conforma con barcos de inversionistas americanos que también constantemente cambian de bandera; la de Vanuatu es exclusivamente de embarcaciones estadounidenses incorporadas en los últimos tres años; y la ecuatoriana, que sí es de nacionales, por sus características y tamaño no opera sobre delfines. Las especies de delfines para las cuales se establecen límites de 15% y 2% se encuentran en mayor abundancia en la Zona Económica Exclusiva de México, área en la que desde 1980 no puede operar la flota estadounidense. La zona de aguas internacionales, donde operaba la flota de Estados Unidos, no tiene grandes concentraciones de estas especies.

La mortalidad total de las Flotas de Venezuela y Vanuatu es muy superior a la de México. Sin embargo esos países no fueron embargados ni sujetos del juicio promovido por los ecologistas.

d) Contrarios a los acuerdos internacionales en materia de comercio y de otras convenciones. Contravienen lo establecido por el GATT, FAO, y la OEA, sobre el libre comercio, en virtud de que se imponen barreras comerciales no arancelarias y con ello se sientan precedentes para el establecimiento de medidas unilaterales.

e) Atentan contra los derechos de soberanía de los países ribereños.

 Pretenden regular la captura de atún en las Zonas Económicas Exclusivas de los países ribereños latinoamericanos. Limitan o cancelan las posibilidades de que otros países ribereños aprovechen recursos para los que aún no desarrollan capacidades.

f) Técnica y económicamente inviables.

La mortalidad incidental de delfines es un problema de desarrollo tecnológico, donde la tecnología disponible está llegando a su máxima eficiencia y los nuevos desarrollos, como la lancha diseñada por la flota mexicana, aún no han sido lo suficientemente evaluados para establecer compromisos en términos de plazos y metas. La flota mexicana contó con un período de 15 años para desarrollar y establecer la mayoría de los métodos y procedimientos que les permitieron reducir la mortalidad a los niveles actuales; sin embargo a otras flotas se les obliga a alcanzar los mismos resultados en plazos sumamente reducidos.

Si se encontraran las capturas en pequeños especímenes de túnidos, no sería posible la operación económica de la flota. Ello debido principalmente a la alta variación que representan en su abundancia esas especies de túnidos y a la relación precios costos de operación, en virtud de que los túnidos de mayor tamaño son los que obtienen mejores precios y por lo tanto, los que permiten hacer frente a los elevados costos de operación.

g) Ecológicamente contraproducente.

La pesca de atún con cerco que se efectuaba en el Pacífico Oriental se puede reducir a tres modalidades: atún en cardúmenes libres, atún asociado a objetos flotantes y atún asociado a manadas de delfines. Las dos primeras modalidades corresponden casi exclusivamente a cardúmenes formados por atunes juveniles de pequeña talla, principalmente de atún aleta amarilla. La tercera modalidad, el atún asociado a delfines, básicamente está constituido por cardúmenes formados por atunes adultos y es la pesquería que ha predominado en las áreas oceánicas, donde la pesca sólo es rentable gracias a esa asociación. En cumplimiento, al pie de la letra, de la ley de Estados Unidos llevaría a concretar la pesca sobre juveniles, lo que provocaría la sobreexplotación de la población del atún, siendo ésta la causa por la que se dirige la pesca hacia atunes adultos, con el fin de optimizar y aumentar la producción. La cantidad de pescado que come cada delfín diariamente es de aproximadamente 30 kg. por lo que al evitar por completo su mortalidad se generarán problemas en la cadena trófica.

h) Intereses económicos en juego.

Al considerar que los delfines no son realmente una especie en extinción, puede estimarse que detrás de las medidas adoptadas se encuentran intereses de la propia flota estadounidense, que se vio desplazada por una importante zona de pesca; asimismo pueden establecerse intereses económicos de las enlatadoras norteamericanas (Star Kist- Grupo Heinz) y Asiáticas (Buble Bee y Van Kamp), que pueden ver incrementadas sus ganancias al ofrecer un producto "libre de delfín" a un precio superior, en detrimento del consumidor y compitiendo deslealmente con los productos que no se vendan bajo esta leyenda. Las flotas de España y Francia también pueden verse beneficiadas con medidas contra las capturas del Pacífico Oriental, ya que su producto ha

sido desplazado de sus propios mercados por la oferta proveniente de esa zona y específicamente por el de origen mexicano. Por ello pugnan ante las Comunidades Europeas para que se adhiera a sanciones derivadas de la captura incidental de delfines.

i) Intereses políticos en juego.

Cada día los grupos ecologistas cobran mayor fuerza y utilizan su posición para tratar de influir en políticas gubernamentales que atiendan a sus intereses. La protección del delfín también tiene un trasfondo de control sobre los recursos de países en desarrollo, por parte de los países desarrollados. Ello, debido a que estos últimos han acabado con sus recursos pesqueros o han contaminando sus zonas, o fueron desplazados de áreas donde operaban, de forma tal que requieren contar con caladeros para que las flotas sobrevivan.

10.-PROPUESTA DE MÉXICO.

Programa Internacional.

México ha reiterado que los problemas vinculados con la mortalidad incidental de delfines, asociada a las actividades de pesca comercial del atún, se debe abordar a través de foros multilaterales, en los que participen los países en cuyas aguas se localiza el recurso atunero y aquéllos cuyas flotas operan en el Pacífico Oriental. Ello, con base en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que postula la necesidad de cooperar internacionalmente en la protección de los mamíferos marinos. México sostiene que los objetivos fundamentales de un programa internacional deben estar orientados a la disminución progresiva en la mortalidad incidental de delfines en la pesca del atún, asegurando al mismo tiempo el aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros. Postula asimismo que las estrategias del Programa Internacional debe contemplar el establecimiento de límites y plazos reales para reducir la mortalidad incidental de delfines, desarrollar técnicas para reducir dicha mortalidad y realizar actividades de capacitación de tripulaciones y formación de personal especializado.

Para la ejecución del programa, México propone la participación de organismos internacionales como la FAO, OLDEPESCA y la CIAT, así como el apoyo de organizaciones no gubernamentales.

11.-CONSULTAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL GATT.

El 7 de noviembre de 1990, el Gobierno de México notificó al Consejo de Representantes del GATT que había solicitado a Estados Unidos la realización de consultas, con motivo del embargo impuesto en octubre de 1990 a las exportaciones de atún aleta amarilla al mercado estadounidense. La primera ronda de consultas se llevó a cabo el 19 de diciembre de 1990. La parte estadounidense hizo los siguientes planteamientos: La Ley de Protección de Mamíferos Marinos no tiene objetivos comerciales sino evitar la depredación de estos recursos que resultan de la utilización de métodos para la pesca del atún. No existen razones para asumir que la legislación sobre mamíferos marinos tiene como finalidad aplicar medidas arancelarias. Las normas estadounidenses se aplican en condiciones de igualdad para todos los países cuyas flotas operan en el Pacífico Oriental, más aún los pescadores de Estados Unidos deben cumplir con disposiciones más estrictas, como por ejemplo el límite de mortalidad de 20,500 delfines, mientras que las demás flotas podrán tener índices de mortalidad de 1.25 veces la de la flota estadounidense. El artículo 20 g) del Convenio del GATT justifica las medidas que Estados Unidos ha adoptado, ya que se trata de un recurso natural en peligro de extinción.

El Gobierno de Estados Unidos aprecia los esfuerzos que México ha hecho para reducir la mortalidad incidental de delfines, pero es necesario hacer más y por ello se aplica la ley sobre mamíferos marinos a todos los países. El Gobierno de Estados Unidos mantiene su esperanza de que se puedan llegar a acuerdos internacionales apropiados en foros y que ello le permita enmendar su legislación. La representación de México hizo las siguientes consideraciones:

1.-El embargo atunero es una medida no arancelaria de carácter proteccionista.

2.-El artículo 20 del Tratado del GATT se aplica a los recursos naturales no renovables, consecuentemente no es válido invocarlo en el caso de los delfines porque además éstos no enfrentan el peligro de extinción.

3.-El embargo se aplica a las exportaciones de atún y el recurso que se pretende relacionar con el artículo 20 son las especies de delfines. Se sanciona entonces el atún bajo el argumento de la conservación de los delfines.

4.-La legislación estadounidense no se aplica en igualdad de condiciones, ya que la mortalidad incidental de delfines que registran las flotas que operan en el Pacífico Oriental depende de los niveles que alcance la flota estadounidense y en aguas mexicanas la abundancia de delfines es más significativa.

5.-Los esfuerzos que México ha realizado para reducir la mortalidad incidental de delfines no tiene nada que ver con los temas comerciales que se ventilan en el GATT. Tampoco se deben vincular las negociaciones bilaterales sobre el tema atún-delfín, con las negociaciones en el mercado del GATT. El 6 de febrero de 1991, el Gobierno de México anunció al Consejo de Representantes del GATT que habiendo transcurrido los 60 días para la etapa de consultas sin haber llegado a una solución mutuamente satisfactoria, había decidido solicitar el establecimiento de un grupo especial que conforme a las reglas del GATT analice los argumentos presentados por las Partes en el caso del embargo atunero.

Al presentar dicha solicitud se reiteró la disposición de México para continuar las consultas que sean necesarias con el propósito de alcanzar una resolución del caso. Advirtió que, como el embargo ha sido ya aplicado y está suspendido temporalmente, es posible que esta sanción se pueda reactivar en cualquier momento, dando lugar a embargos secundarios por parte de los países que compran atún fresco a México y lo reexportan procesado a Estados Unidos, que por ello es necesario el establecimiento del grupo especial de solución de diferencias que determine la incompatibilidad de la sanción norteamericana con los derechos y obligaciones de Estados Unidos dentro del GATT. El planteamiento de México ante el Consejo de Representantes del GATT recibió comentarios de apoyo por parte de delegaciones de países latinoamericanos.

12.-PARTES INVOLUCRADAS EN ESTADOS UNIDOS.

Los grupos ecologistas son quienes generan una mayor presión en la sociedad estadounidense y el fenómeno clave dentro del tema. Debido a que con sus demandas han obtenido logros importantes (cambios en la legislación, aplicación de embargos por órdenes judiciales, cambios de políticas productivas y operativas, etc.), se sienten con suficiente fuerza como para continuar pugnando por modificaciones en las prácticas de pesca. La influencia de los grupos es utilizada por ciertas empresas y viceversa (Star Kist-Earth Island).

En sí, el tema de los delfines es un aspecto que maneja el elemento sentimental, por ello a los grupos ecologistas se han unido algunas organizaciones cuyo propósito es la defensa de los derechos de los animales.

El quehacer de este tipo de grupos se está extendiendo en todo el mundo y ellos mismos realizan labores de "convencimiento" en otros países, a efecto de que se les unan en sus campañas "protectoras de conservación". Más aún, sus acciones también han trascendido a otras instancias como son los foros multilaterales. Si bien por parte del gobierno estadounidense parece existir una comprensión respecto de los esfuerzos y los logros alcanzados por México, no se debe olvidar que responde a las demandas y presiones de una parte de la comunidad y que debe de acatar legislaciones vigentes o aquéllas que en su oportunidad se aprueban (dolphin safe).

El Congreso responde a las demandas de sus votantes y de quienes ejercen presión para atender de una determinada forma un problema, como es el caso de los ecologistas o la propia

industria pesquera. Los medios masivos de comunicación en Estados Unidos le han prestado al tema de los delfines una atención preferente. Aun cuando al parecer no existe un ataque directo a México, no debe soslayarse el hecho de que en el fondo se identifica a nuestro país como "el" productor de atún del Pacífico Oriental. Dentro de los ecologistas se identifican cuatro puntos de interés que se vinculan a: mejorar las técnicas de captura del atún para minimizar la mortalidad de delfines; alcanzar la mortalidad cero; eliminar la pesca con redes de cerco y a la deriva; y establecer límites a la captura de atún, debido a que existe sobreexplotación de la especie. En cada uno de estos puntos convergen diversos grupos ecologistas que van desde moderados hasta radicales, incluyendo algunos con gran impacto político y otros cuyo quehacer y fuerza no son trascendentes.

En el caso del gobierno federal estadounidense, los involucrados directos son los Departamentos de Estado, del Interior y de Comercio y agencias dependientes de este último, como la Administración Nacional de los Océanos y la Atmósfera y el Servicio Nacional de Pesquerías. Por su parte, en la rama legislativa intervienen tanto la Cámara de Representantes como el Senado.

Actualmente México, Colombia, Costa Rica, Panamá, Vanuatu y Venezuela lograron un avance significativo ya que el Comité de Recursos Naturales de los Estados Unidos aprobó el proyecto de ley para levantar el embargo atunero en base a la aplicación de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de ese país, pero no se debe tomara como un triunfo ya que faltan dos votaciones mas: la del Senado norteamericano y la que se dará en el Pleno de ambas Cámaras. Es importante señalar que existe el compromiso de la administración Clinton para acabar con el

bloqueo a las exportaciones del atún mexicano. Dicha iniciativa es apoyada por organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos como National Wildlife Fund, World Wildlife Fund, Greenpeace, Environmental Defense Fund y Center for Marine Conservation.

CONCLUSIONES

I.- La posición asumida y mantenida por México en torno al establecimiento de un nuevo régimen para la conservación y pesca del atún en el Océano Pacífico Oriental, responde a nuevas realidades jurídicas y socio-económicas, nacionales e internacionales que imponen al Gobierno mexicano el deber ineludible de lograr la reivindicación de la totalidad de los recursos naturales existentes en su zona económica exclusiva, para beneficio de la nación, tanto a través del pleno ejercicio de sus derechos de soberanía sobre tales recursos, como mediante la obtención de los medios necesarios para su explotación.

II.- Dicha posición está respaldada por el nuevo Derecho Internacional del Mar, tal como éste es reconocido y apoyado por la práctica de la inmensa mayoría de países y que, en lo conducente, ha sido ya homologado por la legislación nacional aplicable en la materia. De acuerdo con ello, procura conciliar el ejercicio de los derechos de soberanía nacional, con la obligación de cooperar con los demás países de la región para asegurar la conservación y promover la óptima utilización de los tónidos, en su calidad de especies altamente migratorias.

III.- Las normas y principios sostenidos por México para lograr los objetivos antes mencionados son intrínsecamente válidos, como lo prueba el alto grado de avance logrado en la negociación regional para el establecimiento del nuevo régimen propuesto por nuestro país. A pesar de ello, se confrontan principalmente las exigencias planteadas por intereses concretos de los Estados Unidos de América, cuyo gobierno ha utilizado el embargo atunero contra México, como elemento de presión para lograr sus fines.

IV.- El embargo atunero es el resultado de la aplicación de la legislación estadounidense que no reconoce la jurisdicción de los estados ribereños sobre las especies altamente migratorias existentes en sus respectivas zonas de 200 millas y ello lo constituye en una medida que es contraria al derecho internacional. Lo es no solamente para contravenir las disposiciones pertinentes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, que aún antes de entrar en vigor ha comprobado la validéz jurídica de las normas internacionales que la integran. Si comparamos las relaciones pesqueras que Estados Unidos mantiene con otros países, como Canadá y Costa Rica, por citar solo los ejemplos más cercanos al problema atunero, puede comprobarse que la prohibición de importaciones atuneras desde nuestro país evidencia un tratamiento discriminatorio porque es contrario a las normas y principios de derecho internacional y aún a los intereses recíprocos de las relaciones comerciales mexicano - estadounidenses.

Este derecho, por sus propios méritos, constituye un elemento de negociación muy importante para México, que con pleno derecho puede exigir un tratamiento no discriminatorio, justo y equitativo, en el marco de las relaciones comerciales con Estados Unidos.

V.- México ha mantenido y sigue sosteniendo una firme posición respecto a las normas y principios de derecho internacional que deben ser la base de un acuerdo regional para la conservación y pesca de las especies altamente migratorias en el Pacífico Oriental. Sin embargo, frente a los problemas señalados, se estima que es prioritario, en función del interés nacional y como medio que propiciaría condiciones más favorables para un acuerdo global y permanente en la materia, resolver los delicados problemas bilaterales con Estados Unidos.

VI.- El embargo atunero que los Estados Unidos ha venido aplicando contra México durante más de quince años constituye, al propio tiempo, un elemento de fricción cuya eliminación es deseable, a fin de establecer condiciones más favorables en las relaciones entre ambos países, que permitan obtener, con la menor dificultad posible, en función de intereses recíprocos y en términos mutuamente ventajosos, los recursos que demanda urgentemente el desarrollo del país y que son asequibles en los Estados Unidos.

El gobierno estadounidense ha demostrado su firme determinación de no levantar el embargo hasta en tanto no se avance en las negociaciones para resolver el problema atunero en el Pacífico Oriental, ya sea regional o bilateral, es decir, más concretamente, mientras no se permita a embarcaciones estadounidenses volver a pescar atún en la zona económica exclusiva mexicana en condiciones aceptables para aquél país. Por otra parte, el substancial aumento de la capacidad de captura de la flota atunera mexicana, determinó que las autoridades pesqueras nacionales haya declarado la inexistencia de excedentes de atún que pudieron ser capturados por embarcaciones extranjeras. Por lo tanto un arreglo bilateral con Estados Unidos no podría basarse en la concesión de permisos de pesca de conformidad con el Decreto del 14 de enero de 1980. Ello no solo por la inexistencia de excedentes del recurso, sino porque el gobierno de aquél país busca una solución global para la flota estadounidense y no para las pocas embarcaciones a las que podría permitírseles el acceso a la zona económica exclusiva conforme al Decreto referido. De hecho, Estados Unidos asumió una posición de principio contraria a la expedición unilateral de licencias, pues ello choca frontalmente con su legislación nacional ya referida.

VII.- La situación antes descrita deja escaso margen para que, en el plano bilateral, pudiera resolverse el problema atunero con los Estados Unidos por sus propios méritos, es decir, sin introducir otros elementos de negociación distintos a los intereses de ambos países en torno al esquema de disponibilidad del recurso-productividad-comercialización. Así lo comprueban los innumerables e infructuosos intentos realizados por México, que ya han sido mencionados previamente. De acuerdo con la actitud asumida por aquel país, cualquier arreglo con México implicaría el acceso irrestricto de la flota estadounidense en la zona económica exclusiva y ya se ha visto que no es posible ni debidamente reglamentado por México.

VIII.- Por otro lado, ni aún en la drástica crisis económica que sufre el país, se estima deseable dar marcha atrás en las decisiones y reivindicaciones logradas, como presuntamente lo hizo Costa Rica, mediante la aceptación del levantamiento del embargo como una forma de ayuda económica, a cambio de no continuar deteniendo embarcaciones estadounidenses que pesquen ilegalmente en sus aguas.

IX.- Consecuentemente, la solución multilateral parece continuar siendo la mejor manera de enfocar el problema.

Los Estados Unidos han manifestado claramente que están dispuestos a levantar el embargo si se logra un avance en las negociaciones regionales. Aún más, hay indicaciones, en el sentido de que habría disposición para levantar el embargo como medida previa al desarrollo de un programa de negociaciones conforme a un paquete de propuestas, a desarrollarse en distintas etapas y niveles de representación si es necesario.

En la situación actual, solo dos opciones multilaterales parecen viables por lo que se refiere a solucionar el problema directo con los Estados Unidos:

A) Continuar una negociación limitada a tres o cuatro países de la región con mayores intereses en la pesquería, los cuales podrían ser Costa Rica, México y Panamá, a fin de proseguir los esfuerzos para llegar al acuerdo provisional originalmente previsto.

Ya se ha destacado que Estados Unidos estaría a punto de concluir un acuerdo con Costa Rica y Panamá; también se han señalado los principales puntos inaceptables para México de ese proyecto de acuerdo. Sin embargo, se ha hecho notar igualmente que el sistema de licencias propuesto por Estados Unidos, en los términos del acuerdo provisional originalmente examinado en San Diego California en 1979, ha sido el que ha tenido mejores posibilidades de lograr un entendimiento. Sería necesario reexaminar los puntos de desacuerdo identificados en San Diego a la luz de las circunstancias actuales en México, especialmente teniendo en cuenta el aumento de la capacidad de captura de la flota mexicana, pues este solo elemento aporta ya algunas ventajas comparativas que no existían entonces y que incluso, en algunos aspectos, asimilarían los intereses de México a los de los Estados Unidos, como por ejemplo el hacer un uso provechoso de la práctica del último viaje de captura, si fuésemos capaces eficiente y rápidamente la asignación garantizada que a México le correspondiera. Lo que no podría aceptarse, es necesario hacer hincapié en ello, es un sistema de licencias que no incluya la determinación de asignaciones mínimas garantizadas de atún aleta amarilla en favor del Estado ribereño de la región, ni un límite de captura total de este recurso en el área, que son los principales problemas identificados en el proyecto de acuerdo entre los países antes mencionados.

En conclusión, se estima que el sistema de licencias propuesto por los Estados Unidos, con los ajustes necesarios que atiendan adecuadamente los intereses de las partes involucradas en la negociación, podría ser viable para un acuerdo provisional, sin perjuicio de continuar las negociaciones globales para un acuerdo permanente para toda la región.

B) La segunda alternativa consistiría en reanudar directamente las negociaciones con todos los países de la región, así con los demás miembros de la CIAT, para el establecimiento de un nuevo régimen permanente en la región, con base en el trabajo ya realizado de 1977 a 1979.

El hecho de que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ya fue suscrita por una amplia mayoría de países, presenta una buena oportunidad para la reanudación de estas negociaciones en su contexto global y permanente. Sin embargo, los problemas planteados por los Estados Unidos serían de más difícil solución en este foro ampliado y llevaría sin duda más tiempo llegar a un acuerdo.

En todo caso, estas dos opciones no son excluyentes entre sí y bien podrían ser impulsadas por México dentro de un programa de acción conjunta que diera mayor fuerza a su posición negociadora y conciliadora, contribuyendo con ello a reforzar sus gestiones para el levantamiento del embargo atunero.

X. -Si en la evaluación que realice el Gobierno de México se concluyera que no existen bases firmes para llegar a un acuerdo con los Estados Unidos o si las negociaciones correspondientes fueran infructuosas, quedaría la alternativa adicional de procurar un acuerdo regional, sin la participación de los Estados Unidos, con base en las normas y principios

sostenidos por nuestro país, que son respaldados por la mayoría de los países del área, con lo cual se estaría cumpliendo plenamente con una obligación internacional en función de intereses compartidos por los demás países de la región. Ello daría mayor fuerza y consistencia a las negociaciones subsecuentes que previsiblemente tendrían que llevarse a acabo con los Estados Unidos, al propio tiempo que abriría nuevas posibilidades de cooperación regional, tanto en la producción como en la comercialización del recurso en el área latinoamericana y hacia otros mercados.

XI.- A lo largo del análisis de los diferentes sectores al interior de México y de Estados Unidos, así como los múltiples intereses que intervienen en las negociaciones respecto al embargo atunero entre ambos países, he comprobado que en realidad si han conformado obstáculos en las negociaciones puesto que cada una de las partes inmersas en el conflicto, defienden sus intereses particulares en los escenarios regionales, nacionales e internacionales, donde tienen acceso y puedan defender su posición. También es necesario que los sectores y grupos involucrados no sean tan radicales y sean más flexibles en las negociaciones respecto al conflicto, además de que es necesario que haya un orden al interior de los dos países y que el consenso sea general respecto al conflicto, si es que se desea una solución, puesto que las repercusiones que este ha traído para las dos economías son dignas de tomarse en cuenta.

Especialmente en el caso de México, ya que nuestro país, entra al mercado atunero en un mal momento, como se pudo ver a lo largo del estudio, puesto que la situación internacional era muy difícil en ese campo. Los Estados Unidos tuvieron problemas porque el atún había alcanzado precios tan altos al interior del país que los norteamericanos dejan de consumirlo y se enfrentaron

a las grandes reservas de producto y sin mercado interno o externo donde colocarlo. Por otro lado México estaba incrementando su flota atunera, uno de los objetivos planteados dentro del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, por lo que los índices de captura que se alcanzaron fueron muy altos. En estos momentos los Estados Unidos declaran el embargo, y como no teníamos el mercado diversificado ni la infraestructura capaz de procesar e industrializar las cantidades de atún capturadas, debido a que la explotación de los recursos marinos se orientó a la exportación para la mayor obtención de recursos económicos y no se puso la debida atención sobre la infraestructura suficiente, ni se prestó tanta importancia al consumo interno.

XII.- La posición mexicana respecto al embargo atunero, fue de total rechazo a las presiones y violación de su soberanía marítima por lo que ejercimos nuestro derecho dentro del régimen de Derecho Internacional al que pertenecemos, en base a una postura razonable, seria y firme. Adoptamos esta posición a pesar de que había la certeza de que la sanción perjudicaría, tal como lo hizo, a nuestra economía. Aunque hubo la posibilidad de utilizar el recurso de embargar productos como gas y petróleo, como respuesta al embargo atunero, esta decisión no se tomó en puesto que las relaciones comerciales respecto a energéticos existentes entre los dos países, son convenios entre particulares y no entre gobiernos, por lo que dichos convenios están sujetos a condiciones específicas que mientras no fueran violadas por ninguna de las dos partes, no podría haber ningún cambio.

Podemos calificar la posición norteamericana, por otro lado, como un tanto cautelosa y a la defensiva, ya que se encontraba en campaña electoral por lo tanto había una cierta manipulación de la información generada en los altos círculos de poder. Con todo esto, es necesario que México haga algo para salir de sus crisis; tiene que darse cuenta que el mercado

internacional se ha vuelto más complejo, porque ahora en vez de ser un mercado de compradores, es decir, que los que compran el producto son los que ponen las condiciones y no a la inversa como se había dado antes. Esto era debido a la gran oferta que había y hay en el mercado internacional.

Esto repercute lógicamente en los precios que son mucho más bajos a nivel mundial, además de que la compra está condicionada por ciertos aspectos como: si es tonelada corta, se rebaja 300 dólares, si el producto no trae certificado de mercurio y radioactividad o no trae el grado de salinidad convenido, se rebajan otros 300 dólares, si el tamaño no es el convenido otros 200, esta clase de obstáculos hace que el precio que se debería de pagar de 1,300 dólares por tonelada bajara a 1,000 dólares, por lo que el precio a nivel internacional cae rotundamente.

Al ser estas la condiciones del mercado internacional, y si nuestros principales compradores de atún como Portugal, Italia, y España, nos condicionan las compras, ya que por ejemplo: Italia solo compra en temporadas, o sea no hay un mercado asegurado, pues compra uno o dos meses al año; ya que con la producción de su país y con lo que importan llenan sus bodegas y el resto del año desplazan el producto al interior del país, por lo que no es un mercado constante. El resto de los países europeos son compradores muy exigentes, ya que para que compren el producto no debe estar muy salado, porque bien saben que los frigoríficos de nuestras embarcaciones congelan a -10° y -15° centígrados y esta temperatura no cubre totalmente el producto de una capa de hielo que no permita que el contacto con el exterior y que no queden poros que hacen que el producto se ponga excesivamente salado, situación que no sucedería si el congelamiento del producto fuera -18° como está estipulado. Aunado a esto, hay que aclarar que en nuestro país no se expiden certificados de radioactividad, análisis de mercurio o se pasa de los

3° de salinidad, lo que repercute en el producto no sea atractivo para los compradores. Respecto a Japón, y países asiáticos la comercialización del atún al interior de los mismos es diferente, ya que ellos compran el producto entero (por los patrones de consumo orientales) y no en lata como lo consume occidente. Respecto a Medio Oriente es un mercado potencial, pero el problema en esta parte del mundo es la situación regional, lo que hace que las divisas que poseen las estén invirtiendo en armas y no estén pensando en comprar grandes cantidades de atún, además de que los estándares de consumo de atún en esa región son muy bajos.

XIII.- Como hemos visto la industria atunera en nuestro país no reúne muchas de las condiciones que rige el mercado mundial, por lo que nuestro producto es mediocre y muy poco competitivo al exterior, por lo tanto habría que avocarnos al mercado nacional, pero la situación prevaeciente al interior del país tampoco es nada halagadora. Se tiene un promedio de 100,000 toneladas de producto para el consumo doméstico, o sea una oferta enorme para un mercado y una población no acostumbrada a comer atún, por lo que se siguen llenando los anaqueles de los supermercados de producto, sin la esperada respuesta del consumidor.

Por lo anterior se descarta la posibilidad de vender el producto de otra forma que no sea enlatado o con otra presentación, como lo sería en bolsas de plástico o envases de vidrio. Hay que tomar en cuenta que el precio de la hojalata se esta incrementando, por lo que si se cambia la presentación del producto de vidrio o plástico, esto convendría, pero también el cambio en la presentación implica un cambio en la línea de producción y un mayor cuidado en el proceso de envasamiento. Esto por que el enlatado de atún en México no se hace con máquina, son pocas las empresas que tienen mecanizado el proceso, y la nueva presentación implicaría tener ala vista el

producto, cosa que no sucede con la lata que en esta no se ve si el atún viene en pedazos grandes, medianos o completamente desmenuzados y esto afectaría los costos por poner un mayor cuidado en el producto. Además hay que ver que serían muy pocos los empresarios que estarían dispuestos a cambiar sus líneas de producción por los altos costos que esto implica.

No hay que olvidar que las campañas de publicidad y promoción, pero tenemos que para la realización de campañas que promueven el producto para que éste se venda, se necesita un presupuesto considerable para la promoción, publicidad e investigación, y si tomamos en cuenta que el problema atunero ha sido desplazado en importancia respecto a otros más relevantes (deuda exterior, salarios, Centro América), y a esto aunamos la reducción en los presupuestos y gastos promocionales en base a la política de austeridad seguida por el gobierno y por el sector privado significa que no se podrá hacer la publicidad y comercialización necesaria para el producto, por lo tanto no habrá desplazamiento del mismo y este se seguirá acumulando en los frigoríficos, bodegas y almacenes, en todas sus formas y presentaciones.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el gobierno se comprometió a tener una flota atunera lo más completa y competente posible, con 116 embarcaciones. Si con todo esto este compromiso el gobierno decidiera salirse de la industria atunera, para que los barcos no siguieran parados en los puertos y seguir con pérdidas, el costo económico y político que esto acarrearía es muy importante y el gobierno de México parece no estar dispuesto a correr el riesgo. Además si se elimina la industria atunera del país, debido a la firma de la CONFEMAR se tendría que dejar a otras naciones entrar a pescar atún en nuestras aguas, lo cual resulta ilógico pues es contra esto por lo que se está luchando desde hace mucho tiempo y que es la causa de que la industria se encuentre en esas condiciones.

Respecto a la construcción de barcos, en un momento dado, es mucho más costoso para los trámites de construcción y compra de las naves ya prometidas, por lo que es preferible que se siga ese trámite, aunque sabemos que esas nuevas embarcaciones solo vendrán a agudizar el problema, ya que saldrán de los astilleros, y de sus países de origen a estacionarse en nuestros puertos, los cuales ya están de por sí repletos de embarcaciones descompuestas o de las que no han podido salir a pescar por falta de financiamiento, y solo obstaculizan las operaciones de desembarco de las pocas naves que sí han logrado salir a pescar.

Estos barcos que están trabajando, y debido a la baja en los cardúmenes que hubo en 1993 por la corriente del niño, lo hicieron al Pacífico Oriental, y a las costas de Sudáfrica, gracias a los créditos que otorgó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dichos créditos fueron canalizados para que alguna de las embarcaciones salieran a trabajar en vez de seguir paradas pero esto no soluciona nada porque si no somos competitivos al exterior ni hay demanda al interior, pues no hay cambios en la situación.

XIV.- También he pensado que los acuerdos regionales y las negociaciones con países de Latinoamérica serían una alternativa a seguir, pero tenemos que muchos de los países que poseen el producto también tienen una oferta excesiva, además en caso de que se les retaran los barcos no poseen la infraestructura necesaria para el procesamiento del producto. Además hay que recordar la fuerte influencia que poseen los Estados Unidos en la región y las presiones que ejerce para que se convenza a México de que ingrese a convenios en los que se pesque en base a cuotas o licencias, dentro de su zona económica exclusiva. Esto a México no le conviene porque si tanto hemos defendido la soberanía que tenemos sobre los recursos marinos y además se posee una

flota capaz de explotarlos, no es razonable permitir que otros vengan a hacerlo. Entonces las perspectivas de la solución del embargo atunero en este momento quedarían de la siguiente manera. Hay que tomara en cuenta la fijación de precios, porque si queremos ser más competitivos a la exportación, entonces los precios que se pagan en México deben ser más bajos, que los que se pagan en otras partes del mundo, como en Estados Unidos, porque así los pescadores decidirán venderlo allá y así sale todo el producto que está en bodega, se obtienen divisas, y los barcos salen a pescar y ya hay mercado donde vender. Pero esto no es fácil, en primera porque la industria atunera norteamericana no sale todavía de sus crisis, no hay demanda del producto y también ellos están saturados lógicamente de los intereses atuneros privados norteamericanos, en ningún momento permitirán que su gobierno levante el embargo y, abra las puertas al producto mexicano que sólo vendría a perjudicar más la situación.

Además las empresas atuneras norteamericanas están desplazando sus plantas atuneras a países asiáticos como Filipinas, Tailandia, etc., donde los salarios y la mano de obra son más barata. Los costos de captura también y porque están también más cerca de las zonas que se han descubierto en el Pacífico Oriental, con la ventaja de que hacen traslados al barco nodriza que procesa y enlata el atún, y así se evitan regresar al puerto a descargar y así regresan a las zonas de pesca mucho más rápido. Este desplazamiento perjudica mucho a nuestro país, porque en caso de que México llegue a un arreglo con Estados Unidos respecto al embargo, las cosas no estarán mejor de los que están ahora. Porque ahora Estados Unidos con ese traslado tienen producto de sobra y como ya no quedan plantas en California, ahora en México tendría que procesar e industrializar su producto, además de tener que darlo a precios competitivos, situación que ya se ha previsto y que por el momento no es posible realizar en nuestro país. Estoy consiente que el

problema atunero no se resolverá con un convenio con Estados Unidos únicamente, ya que urge diversificar el mercado especialmente en estos momentos en que Estados Unidos tiene parada su flota, por lo que es necesario buscar otros mercados europeos además de los que ya se tienen.

Hay que ver también que mientras México no apoye sus acciones diplomáticas con algunas de tipo económico, como que el producto sea más atractivo al exterior como al interior en cuanto a precios y a calidad, que también, presionara por otros medios como su no ingreso al GATT o que anunciara una reducción en sus exportaciones de algún bien de los Estados Unidos. Estas como simples medios de presión que lo situasen en una sola posición menos vulnerable, existen pocas probabilidades de que nuestro país resuelva el problema atunero a su favor, especialmente porque en los últimos años las relaciones económicas en México y Estados Unidos se han complicado por los derechos que ambos reclaman sobre la región marítima adyacente a sus costas.

Otra opción que se debe manejar, es que el problema atunero debe ser resuelto en base al derecho internacional del mar, ya sea a través de acuerdos bilaterales de pesca o por convenios donde se especifiquen con precisión las condiciones y requisitos indispensables para llevar a cabo la actividad de pesca. Estos instrumentos internacionales deberán partir del principio de que si el recurso al momento de ser capturado se localiza en la zona económica exclusiva de un determinado Estado, este establecerá las posiciones bajo las cuales se realizará la pesca.

Debe quedar bien claro que las pretensiones de Estados Unidos de aplicar sus posiciones que rigen para su Zona de Conservación de Pesca, a la Zona Económica Exclusiva de 200 millas,

marinas de México en relación con las especies altamente migratorias, es contraria al Derecho del Mar. Se aprecia entonces que el conflicto atunero es un problema grave, pero no por eso no puede ser tratado por la vía de las negociaciones entre las autoridades de los dos países. Es un conflicto semejante a los que ocurren con los trabajadores migratorios que se internan en Estados Unidos, o de tráfico de drogas; o toda la amplia gama de situaciones de conflicto que se da en toda relación entre dos países con fronteras comunes. Pero también es un problema exclusivo de las relaciones de poder (económicas y políticas) entre dos países, que en uno es fuerte y el otro es débil, entre uno que es imperialista y expansionista y otro que lo único que tiene es esgrimir las facultades de la soberanía y del Derecho Internacional.

XV.- En relación a la mortalidad incidental de delfines, México ha reducido progresivamente este problema ya que ha cumplido cabalmente todos los requisitos que Estados Unidos le ha impuesto para poder levantar el embargo. El Gobierno de México continúa con sus esfuerzos por proteger al delfín ya que con el Programa de Observadores a Bordo de la Flota Atunera tiene una cobertura del 100 por ciento de los viajes de pesca, con lo que se han mejorado las técnicas y maniobras para liberar a los mamíferos marinos atrapados incidentalmente; dando como resultado que dicha captura incidental se haya reducido en un 100% en los últimos dos años.

Además se tienen reglamentaciones rigurosas para la pesca de atún con el propósito de que las embarcaciones lleven los equipos necesarios para la liberación de los delfines, también ha dejado de pescar en la noche así como utilizar explosivos para tal fin. De igual forma ha seguido apoyando los foros internacionales que promuevan la acción conjunta de los países para la protección y conservación de los recursos marinos y se garantice así una producción sostenida en

beneficio de su población. Si bien es cierto que ahora -entre otros pretextos- para Estados Unidos es evitar la matanza de delfines y en virtud de que México ha superado con responsabilidad por su parte con todos los obstáculos que se le han presentado, es pertinente concluir que el embargo atunero es a la fecha a todas luces injusto y sin razón de ser; que México se ha esforzado para poder salir de diversas crisis económicas y esto conlleva a la pérdida de más de treinta mil empleos, así como pérdidas millonarias en el sector pesquero entre otras consecuencias.

Es importante el que se logre el levantamiento del embargo al atún, pero lo prioritario es que sea aprobada la ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos con la modificación en el etiquetado del producto por el de "dolphin save" -atún libre de delfín-, en base al reconocimiento y certificación de que la pesquería mexicana utiliza ya equipo moderno de captura de atún sin atrapar o lastimar a los delfines en los lances.

Por último deseo agregar que nos corresponde ahora llevar a cada humanidad el mensaje de unidad que el problema de la explotación pesquera implica, para movilizar convivencias y encontrar la mejor forma de participación internacional, contribuyendo con esto a lograr la paz mundial.

Iniciativa de Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional
Relativo a la Zona Económica Exclusiva.

ARTICULO 1.- La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determina la presente ley.

ARTICULO 2.- El límite exterior de la zona económica exclusiva será una línea cuyos puntos estén todos a una distancia de 200 millas náuticas de la línea de base desde la cual se mide la anchura del mar territorial, excepto frente a las costas de la península de Yucatán donde la delimitación de la zona se afectará, en la medida en que sea necesario, por acuerdo con los Estados interesados.

ARTICULO 3.- Las islas que forman del territorio nacional, excepción hecha de aquellas que no pueden mantenerse habitadas o que no tengan vida económica propia, tendrán también una zona económica exclusiva cuyos límites serán fijados conforme a las disposiciones de los artículos anteriores.

ARTICULO 4.- En la zona económica exclusiva, la Nación tiene;

I.- Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación, tanto renovables como no renovables, de los fondos marinos incluido su subsuelo y de las aguas suprayacentes.

II.- Derechos exclusivos y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras.

III.- Jurisdicción exclusiva con respecto a otras actividades tendientes a la exploración y explotación económicas de la zona.

IV.- Jurisdicción con respecto a:

a) La preservación del medio marino, incluidos el control y la eliminación de la contaminación.

b) La investigación científica.

ARTICULO 5.- Los Estados extranjeros gozarán en la zona económica exclusiva de las libertades de navegación y sobrevuelo y del tendido de cables y tuberías submarinos, así como de otros usos internacionales legítimos del mar relacionados con la navegación y las comunicaciones.

ARTICULO 6.- El poder Ejecutivo Federal dictará medidas adecuadas de administración y conservación para que la preservación de los recursos vivos no se vea amenazada por una explotación excesiva. El Ejecutivo Federal determinará la captura permisible de recursos vivos en la zona económica exclusiva.

ARTICULO 7.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el Ejecutivo Federal promoverá la utilización óptima de los recursos vivos de la zona económica exclusiva.

ARTICULO 8.- Cuando el total de la captura permisible de una especie sea mayor que la capacidad para pescar y cazar de las embarcaciones nacionales, el Poder Ejecutivo Federal dará

acceso a embarcaciones extranjeras al excedente de la captura permisible, de acuerdo con el interés nacional y bajo las condiciones que señale la ley para el Fomento de la Pesca.

ARTICULO 9.- Las disposiciones de la presente ley no modifican el régimen de la plataforma continental.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- En la ejecución de la presente ley, el Poder Ejecutivo Federal observará, en lo conducente, las leyes y reglamentos vigentes que sean aplicables a las materias comprendidas en el artículo 4 de esta ley, mientras no se expidan disposiciones legales específicas para cada una de ellas.

SEGUNDO.- Esta ley entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

BIBLIOGRAFIA.

ALVAREZ, Alvaro.-LOS NUEVOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL MAR.

Montevideo, 1969.

ARELLANO GARCIA, Carlos.-DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

Editorial Porrúa, México, D.F. 1978.

AZCARRAGA, José Luis de.-DERECHO INTERNACIONAL MARITIMO.

Editorial Ariel, Barcelona, 1970.

AZCARRAGA, José Luis de.-LA PLATAFORMA SUBMARINA Y EL DERECHO INTERNACIONAL.

Editorial Ariel, Madrid, 1970.

CARRANZA F. Jorge. Dr.-LOS RECURSOS PESQUEROS DE MEXICO.

Secretaría de Pesca. 25-01-84.

CERVANTES AHUMADA, Raúl.-DERECHO MARITIMO.

Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.

COLOMBOS, Jhon.-DERECHO INTERNACIONAL MARITIMO.

Editorial Aguilar, Madrid, 1961.

COLOMBOS, Jhon.- THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA.

Editorial Aguilar, Madrid, 1961.

GARCIA ROBLES, Alfonso.-LA CONFERENCIA DE GINEBRA Y LA ANCHURA DEL MAR TERRITORIAL.

Edición particular, México, D.F., 1959.

**LA PLATAFORMA SUBMARINA Y EL DERECHO INTERNACIONAL.-Madrid,
1952.**

ROSSEAU, Charles.-DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

Ediciones Ariel, Barcelona, 1986.

**MIRANDA CALDERON, Sergio.- APUNTES DE CATEDRA DE DERECHO
INTERNACIONAL PUBLICO.**

1960. 1970. Facultad de Derecho U.N.A.M.

RUIZ MORENO, Isidro.-DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

Tomo I. Buenos Aires, Imprenta de la Universidad. 1940.

SEARA VAZQUEZ, Modesto.-DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

Editorial Porrúa. México, D.F., 1982.

SEPULVEDA, Cesar.-DERECHO INTERNACIONAL.

Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.

SEPULVEDA, Cesar.-MANUAL DE DERECHO MARITIMO.

Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.

SOBARZO, Alejandro.-REGIMEN JURIDICO DE ALTA MAR.

Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.

SOBARZO, Alejandro.- OBRAS SOBRE DERECHO DEL MAR.

Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.

SOREMS, Max.- MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

Fondo de Cultura Económica, México. 1973.

SZEKELY, Alberto.- MEXICO Y EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR.

Editorial UNAM, México, D.F., 1979.

VARGAS, Jorge A.- LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA DE MEXICO.

Editorial V Siglos, México, D.F., 1980.

VARGAS, Jorge.- DERECHO DEL MAR.

Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.

VEDROSS, Alfred.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

Ediciones Aguilar, Madrid, 1980.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Anaya Editores. Av.

Américas número 43 México, 1994.

Ley Federal para el Fomento de la Pesca. Departamento de Pesca., México, 1994.

Ley Federal de Pesca. Colección Porrúa, Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A. Av.

República Argentina, 15 México, D.F., 1987.

DOCUMENTOS

ANUARIO ESTADISTICO DE PESCA, 1977. Departamento de Pesca. México, 1977.

DESARROLLO PESQUERO MEXICANO. Secretaría de Pesca, México, D.F., 1992.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES. 9 DE DICIEMBRE
1971. México, D.F.

DIARIO OFICIAL. Primero de junio de 1983.

CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR.-
EL REGIMEN JURIDICO DE LOS ESPACIOS MARINOS. Madrid, 1953.

INFORME REGIONAL SOBRE LA INDUSTRIA PESQUERA EN LATINOAMERICA Y LA INDUSTRIA DE LA PESCA. Polonia, 1987.

JOINT EXPLANATORY STATEMENT FROM: FISHERY CONSERVATION AND MANAGEMENT ACT OF.-1993. Cámara de Representantes 94o. Congreso, E.U.A.

1993.- O.N.U. CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL MAR. Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar. Washintong D.C. 1982

POLITICA ARANCELARIA Y DE CONTROLES AL COMERCIO EXTERIOR. Dirección General de Promoción Pesquera. 1990.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL AÑO 1994-2000.

CHARLES ARMANDO. Opinión sobre la problemática actual de la actividad pesquera y posibles soluciones. Fondo de Cultura Popular, para la planeación democrática de la pesca 1982.

RUIZ JORGE. Pesca y Alimentación en México. Economía informa 1984.

PERIODICOS

DEPARTAMENTO DE PESCA. Reporte de Prensa 1o. y 2o. Semestre de 1980.-

DEPARTAMENTO DE PESCA. Reportes de Prensa Mensual de Diciembre de 1982 a Mayo de 1984.