

111



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

EL EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA A MEXICO
1991 - 1997 Y SU EFECTO ECONOMICO

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a :

José Mateo Villafaña Monroy



Asesor : Gustavo Sauri Alpuche

México, D. F.

2000

2000/01/20



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

TRABAJO PARA EXAMEN PROFESIONAL

TUTOR : GUSTAVO SAURI ALPUCHE

TEMA DE TESIS:

EL EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA A MEXICO

1991-1997

Y SU EFECTO ECONOMICO

AUTOR : JOSE MATEO VILLAFANA MONROY

INDICE

	Página
JUSTIFICACION	4
OBJETIVOS	5
HIPOTESIS	6
INTRODUCCION	7

CAPITULO I

MEDIDAS DE POLITICA COMERCIAL: BARRERAS NO ARANCELARIAS

1.1. Barreras No Arancelarias	10
1.2. Reglas Administrativas, Técnicas y Otras Medidas de Regulación	12
1.3. La Política Gubernamental en Materia de Libre Comercio	13
1.4. La Dimensión Internacional del Debate Comercio-Medio Ambiente	14
1.4.1. Antecedentes	15
1.4.2. La Experiencia del GATT	16
1.4.3. Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional	17
1.4.4. Casos Sometidos al Procedimiento de Solución de Controversias del GATT	17
1.5. El GATT frente a las Relaciones entre el Comercio y el Medio Ambiente	18
1.5.1. El GATT y los Problemas Ambientales Nacionales	19
1.5.2. Internacionalización de Problemas Ambientales Nacionales	21
1.5.3. El GATT y los Problemas Ambientales Internacionales	24
1.5.4. Acuerdos Internacionales para Regular Problemas Ambientales Globales	26
1.6. Los Bloques Regionales y el Medio Ambiente: El Caso del TLCAN	27

CAPITULO II

INDUSTRIA DEL ATUN EN MEXICO

2.1. La Política Pesquera en México	30
2.2. El Consumo Interno del Atún ante la Aplicación del Embargo Atunero de 1991	38
2.3. El Sector Exportador durante el Embargo Atunero	41
2.4. Reflexión Sobre la Industria Atunera	47

CAPITULO III

EMBARGO ATUNERO DE 1991

3.1. Las Modificaciones a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos	50
3.2. Procedimiento para la Imposición del Embargo de 1991	52
3.3. Nuevas Medidas Legislativas en Estados Unidos de América	54
3.3.1. La Ley de Información al Consumidor para la Protección al Delfín	
3.3.2. La Ley de Conservación Internacional del Delfín	55
3.4. Informe del Grupo Especial del GATT Respecto de las Restricciones Impuestas por Estados Unidos de América a la Importación del Atún Mexicano	56
3.5. Acuerdo de la Joya	61
3.6. Declaración de Panamá	62
3.7. Iniciación del Levantamiento del Embargo de 1991	64
3.7.1. El Concepto <i>Dolphin Safe</i>	69
3.7.2. La Modificación al Concepto <i>Dolphin Safe</i>	70
3.8. Efecto Económico del Embargo Atunero	71

CAPITULO IV

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMERICA DEL NORTE (TLCAN)

ANTE LA APLICACION DEL EMBARGO ATUNERO DE 1991

4.1. Crecimiento de la Industria Atunera	75
4.2. Comercialización del Atún Mexicano	80
4.3. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y El Caso del Embargo al Atún 81	
4.3.1. Comercio de Bienes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	83
4.3.1.1. Trato Nacional y Acceso de Bienes al Mercado	84
4.3.2. Medidas Relativas a Normalización	85
4.3.3. Solución de Controversias	87
4.3.3.1. Mecanismo General de Solución de Controversias	
4.3.4. Excepciones	90
4.3.5. Las Disposiciones Ambientales del Tratado	91
4.3.6. Acuerdo de Cooperación en Materia de Medio Ambiente	92
4.3.6.1. Objetivos	
4.3.6.2. Obligaciones	
4.3.6.3. Comisión para la Cooperación Ambiental	94
4.3.6.4. Consultas	95
4.3.6.5. Solución de Controversias	
4.4. Aspectos Jurídicos del TLCAN en su Aplicación Práctica: Una Visión desde los Extremos	98
4.4.1. El Embargo por Razones Ecológicas	
4.4.2. Elementos para Análisis del Caso	

4.4.2.1. La Relación Atún–Delfin	99
4.4.2.2. Artes de Pesca	100
4.4.2.3. Razones Comerciales	102
4.4.2.3.1. Razones de las Variaciones de la Zona de Pesca de la Flota de E.U.A.	
4.4.2.3.2. Mercado del Atún	103
4.4.2.4. Iniciativas para Levantar el Embargo Atunero	
4.4.2.4.1. La Posición del Gobierno Mexicano	104
4.4.2.4.2. Posición de los Legisladores Estadounidenses	
4.4.2.4.3. La Ley HR 2823	105
4.4.2.4.4. El Acuerdo de Panamá	106
4.4.2.4.5. La Posición de los Ecologistas	107
4.4.3. El Impacto del Embargo Atunero en la Legislación Ambiental Mexicana	
4.4.3.1. La Legislación Ambiental Mexicana	108
4.4.3.1.1. Principios Fundamentales	
4.4.3.1.2. Constitución – Artículo 27	
4.4.3.1.3. Régimen Constitucional de la Pesca	109
4.4.4. Reflexión Final	110
4.5. Aspectos Económicos del Atún en el Mundo	112

CAPITULO V

ASPECTOS RELEVANTES DEL TLCAN Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LA UNION EUROPEA (TLCUE): MÉXICO ANTE LA APERTURA COMERCIAL

INTRODUCCION	117
5.1. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)	119
5.2. El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE)	124
 CONCLUSIONES	 130
 BIBLIOGRAFIA	 138
 HEMEROGRAFIA	 141
 OTRAS PUBLICACIONES	 143

JUSTIFICACION

En el presente trabajo se pretende en primer lugar, cuantificar la magnitud del daño económico para el país y segundo, señalar en líneas generales las expectativas de esta industria una vez que se haya reconstruido. Asimismo, se señalan algunas acciones para conquistar de nueva cuenta los mercados mundiales del atún, en el que México mantenía una importante participación como exportador de este recurso pesquero con EE.UU. Durante el período transcurrido de 1988-1997 derivado del tema que nos ocupa, se efectuó un diagnóstico en el aspecto económico, debido a la situación que se vivió en el período señalado con la posibilidad de encausar con nuevos bríos y ante mejores perspectivas esta actividad.

El embargo atunero impuesto por EE.UU. en lo que respecta a México provocó enormes pérdidas económicas a toda una industria, este hecho da la pauta para discutir el motivo de tipo ecologista por el que se aplicó el citado embargo.

El sector atunero mexicano se vio seriamente dañado en el ramo de la flota atunera y las plantas empacadoras que cerraron a consecuencia de la caída en las exportaciones a EE.UU., así como el desempleo masivo que enfrentó el personal dedicado a esta actividad y como resultado la exportación del atún se destinó a mercados europeos. La gran limitante que vemos en el corto plazo para reconstruir dicha industria, es la falta de recursos frescos para renovarla.

OBJETIVOS

General

La finalidad del presente estudio, es una reflexión sobre las consecuencias que dejó el embargo atunero a México en el marco de las relaciones comerciales de éste país con Estados Unidos de América; en esta reflexión es importante analizar el objetivo del vecino país del norte en el ámbito del intercambio comercial de atún.

Otro aspecto relevante en el presente tema de investigación, es el efecto que tuvo el referido embargo sobre el desempeño de la industria atunera: pues las sanciones tuvieron repercusiones directas en la flota atunera y frenó el ritmo de pesca que se manejaba antes de dicho problema.

Particular

En el desarrollo de esta investigación, se discuten los argumentos que señaló Estados Unidos de América para imponer el embargo al atún mexicano que se gestó por siete años. En el ámbito de aplicación de las barreras comerciales no arancelarias se desacredita la validez de dicho embargo.

En materia de política comercial, se hace hincapié en el uso de las normas propias de un país en particular Estados Unidos y su análisis que en este caso se hizo en el GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio), a través de un panel solicitado por México; asimismo derivar del referido análisis, el trasfondo de la política comercial estadounidense en el embargo al atún.

HIPOTESIS

Demostrar que con la aplicación de barreras comerciales no arancelarias, en particular, la protección al medio ambiente, EE.UU. impuso de manera unilateral un embargo atunero que se invalida con el informe presentado por el GATT.

Otro aspecto es demostrar que la soberanía de una nación es inviolable y ninguna otra tiene el derecho de transgredir el marco jurídico internacional.

INTRODUCCION

En el trabajo que sea plantea se hará un recorrido sistemático sobre las condiciones y características por las que se produjo el embargo atunero, la pertinencia del mismo y su repercusión económica. Asimismo, se hablará de la importancia actual que tiene la recuperación del sector atunero, de las regiones pesqueras del atún y de la economía familiar de los pescadores. En el plano de las relaciones comerciales internacionales, destaca la problemática ambiental del citado sector entre México y EE.UU., así como la estrategia ara la recuperación del sector y sus posibilidades reales.

La situación que el sector atunero enfrentó durante el tiempo que estuvo vigente el embargo, ha representado un enorme costo para la economía mexicana; la recuperación de esta actividad necesita una inyección de recursos frescos que permitan en el corto plazo una rehabilitación completa de las plantas enlatadoras, flota atunera y equipos ecológicos de captura de atún.

A partir del levantamiento del embargo atunero (1997), se hace necesario aportar perspectivas para la recuperación de la actividad atunera que ha sufrido seriamente durante seis años desde su imposición en 1991. Aunado a lo anterior, la industria atunera mexicana pretende entrar de nueva cuenta en los mercados internacionales, donde la exportación de este recurso pesquero fue el camino de crecimiento de dicho ramo en 1989, hablando términos comerciales; por lo que se dará una conclusión respecto de las pérdidas en exportaciones, número de embarcaciones atuneras y plantas empacadoras abandonadas.

Es importante señalar que el embargo atunero afectó el marco de las relaciones México-EE.UU.; este hecho pone en tela de juicio la actitud proteccionista de EE.UU. ante el propósito de mantener la cooperación internacional en materia de comercio.

En consecuencia, el resultado del embargo atunero desmotivó por completo el ritmo de crecimiento de la flota y las plantas enlatadoras, por lo que se pretende analizar la finalidad que tuvo dicho embargo; así como la actitud proteccionista de EE.UU. al cerrar las importaciones de atún mexicano.

Por otra parte, cabe señalar que la caída de las exportaciones del atún mexicano sesgó la expectativa de crecimiento de la industria atunera. Los productores atuneros se vieron en la necesidad de liquidar personal, así como embarcaciones que dieron como resultado el abandono de las plantas procesadoras.

México se enfrentó a un embargo estadounidense sobre las exportaciones de atún, uno de sus principales productos pesqueros. Esta situación inhibió el crecimiento potencial del sector. En enero de 1991 México solicitó el establecimiento de un grupo especial en el GATT, cuya resolución le fue favorable, pues calificó el embargo estadounidense contrario a las disposiciones establecidas por el GATT y recomendó eliminarlo.

Asimismo la política pesquera se ha diseñado para impulsar y desarrollar más a fondo este sector y la importancia que tiene el atún como producto de exportación que genera divisas a

México: se plantea elaborar una conclusión significativa de los esfuerzos que ha hecho el gobierno federal para mejorar al sector pesquero y en particular el ramo del atún.

La industria atunera mexicana con el embargo atunero que nació por motivos ambientales fue una medida proteccionista que frenó la participación del atún mexicano. En el desarrollo de esta investigación se presentarán tres elementos para el análisis:

- La situación económica del sector atunero a fines de los años ochenta.
- El embargo atunero y el daño económico para la industria atunera mexicana.

La estrategia de recuperación de los industriales atuneros mexicanos en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

CAPITULO I
MARCO TEORICO SOBRE COMERCIO DESLEAL:
BARRERAS NO ARANCELARIAS

1.1. Barreras No Arancelarias

Desde el punto de vista de *Miltiades Chacholiades*¹, los gobiernos pueden interferir en el libre comercio de muchas maneras; en este sentido se definen las barreras no arancelarias como las medidas de protección al comercio que aplica un determinado país, estas pueden ser de carácter administrativo y técnico, que dan como resultado que se restrinja el libre intercambio de mercancías.

Relacionado a lo anterior, la aportación que hace *Juan Tugores*² en materia de política comercial, señala que bajo la denominación genérica de barreras no arancelarias (NTB. *non-tariff-barriers*) se incluye un amplio arsenal de medidas o instrumentos, distintos de los aranceles, que producen el efecto de favorecer a los productos locales de un país.

Las normativas de requisitos técnicos son buenos ejemplos, son disposiciones cuya finalidad declarada es la <garantía de calidad> de los productos alegando preocupaciones en la opinión pública, como la defensa de los consumidores; pero eligiendo <astutamente> los detalles de las especificaciones técnicas se produce el efecto de dejar fuera del mercado, o imponer costes adicionales, a productos extranjeros. Por ejemplo, la composición de

¹ Chacholiades Miltiades, *International Economics*, Cap. 9 *Instruments of Commerce Policy*, p. 208.

arcilla de los ladrillos que requiere alguna legislación francesa deja fuera a los ladrillos españoles e italianos. Los *standards* de calidad de algunos aparatos electrónicos en Alemania estaban hechos a medida de los productos autóctonos. Alterando ligeramente las cantidades o condiciones de algunos productos en las conservas (siempre apelando a motivos sanitarios, por supuesto) se puede alejar del mercado nacional, al menos un tiempo, un competidor molesto. Y así sucesivamente.

Las normas meramente burocráticas son otra forma de barrera no arancelaria. Las formalidades aduaneras pueden complicarse hasta hacer perder en tiempo la ventaja de coste. Se puede obligar, como hizo Francia con los videos japoneses, a que la entrada en el país se produzca precisamente en un (pequeño) puesto fronterizo (alegando por ejemplo instalación del <adecuado equipo técnico>). Tratar de sistematizar la posibilidad de trabas administrativas es tan difícil como limitar la imaginación de los burócratas en este campo (se diría que en él tienen su ventaja comparativa).

Las políticas de compras públicas o adjudicación de obras y contratos públicos (*public procurement*) es otra vía. A la hora de adquirir una flota de coches oficiales o de un pedido de equipo informático para las Administraciones públicas, por ejemplo, el origen nacional puede ser un factor importante, de forma declarada o encubierta (y de forma legal, ilegal o alegal, según los casos).

² Tugores Ques Juan, *Economía Internacional e Integración Económica*, Cap. 3 Políticas Comerciales, p.51.

Los aspectos monetarios y financieros de las transacciones pueden asimismo tener consecuencias comerciales. Por ejemplo, los controles de cambios de divisas pueden dificultar conseguir financiación o medios de pago para las importaciones de algunos productos, u obligar a gravosos depósitos previos, que reducen el atractivo de adquirir al exterior.

Un carácter especial se aprecia en las alteraciones de los tipos de cambio. Las devaluaciones, por ejemplo, pueden servir para ganar competitividad. Aunque los acuerdos internacionales han tratado de limitar las alteraciones de las paridades de monedas a los casos en que haya razones económicas sólidas, no es infrecuente que se discuta si tal o cual devaluación ha sido <competitiva>, es decir, generada con el fin básico de mejorar la competitividad frente al extranjero, tanto encareciendo los productos importados como abaratando las exportaciones nacionales.

1.2. Reglas Administrativas, Técnicas y Otras Medidas de Regulación

Haciendo referencia al primer autor antes citado: *“Existen innumerables reglas gubernamentales y otras medidas de regulación ya sea intencionalmente o no, que impiden el libre comercio”*³. El señalamiento que hace el autor se refiere a que la política comercial ofrece diversas vías para aplicar barreras comerciales no arancelarias a los productos del exterior que afectan a los de origen nacional de un país determinado.

De esta forma las reglas administrativas y técnicas incluyen formalidades en la limpieza de los productos, medidas de seguridad (como son las especificaciones en los automóviles, camiones y equipo eléctrico), medidas sanitarias (tal como las leyes provistas para la producción de alimentos bajo medidas higiénicas), requerimientos de etiquetado (por ejemplo, el marcado de origen) y estándares técnicos. Mientras muchas de estas medidas de regulación sirven para legitimar los objetivos de una nación, frecuentemente son aplicadas como pretexto para restringir el comercio.

1.3. La Política Gubernamental en Materia de Libre Comercio

En el aspecto del Libre Comercio, los gobiernos tienen como prioridad realizar compras de bienes y servicios locales y sus medidas de política tienen un efecto sustancial sobre el libre comercio; como antecedente de que los gobiernos tienden a comprar productos nacionales, en la década de 1930 bajo el precepto “compra lo estadounidense”, “compra lo británico” y “compra lo francés”, En EE.UU. se creó la Ley de comprar lo estadounidense en 1933 que consistía en favorecer a los artículos nacionales sin menoscabo de sus precios, es decir, que es importante mantener los precios locales lo más bajo posible en relación a los precios del exterior para no dar paso al incremento de las importaciones que en mayor medida dañan la economía local.

³ Chacholiades Miltiades, *International Economics*, Cap. 9 *Instruments of Commerce Policy* p.209.

1.4. La Dimensión Internacional del Debate Comercio-Medio Ambiente

Cabe citar la parte correspondiente al GATT sobre barreras no arancelarias; señalando como antecedente que después de la 2ª. Guerra Mundial y en contra de la política internacional de la década de 1930, sobre el comercio entre las naciones del mundo (en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo en la ciudad de la Habana, Cuba en el periodo 1947-1948), se propuso la conformación de una Organización Internacional de Comercio (OIC), que en inglés se llamó *International Trade Organization (ITO)*, para promover la cooperación internacional en el comercio, para resolver controversias sobre política comercial y mover la barrera del libre comercio; citando a Chacholiades: “*El principio de consulta en la solución de controversias en aquellas naciones sobre política comercial.*”⁴.

Se desprende que en materia de política comercial, las naciones del mundo se han esmerado por llegar a un consenso multilateral en el libre comercio; el cual ha sido motivo de controversias en aquellos países que han implementado en lo general, el uso de normas propias con fines de protección a sus productos nacionales como vía para aplicar barreras comerciales no arancelarias, que finalmente han distorsionado el rumbo del comercio, en primer lugar con los países miembros del GATT y en segundo con el resto de las naciones del mundo.

⁴ Chacholiades Miltiades, *International Economics, Cap. 9 Instruments of Commerce Policy*, p. 211.

Se parte de un supuesto. en el sentido de que la forma para lograr un mayor bienestar para el ser humano puede plasmarse en un triángulo de oro. cuyos vértices representan: 1) la necesidad de realizar un mayor desarrollo económico basado en la eficiencia y la competitividad; 2) la importancia de distribuir con equidad los frutos del desarrollo, y 3) la exigencia de que el mayor desarrollo tenga una base sostenible. en el sentido de no agotar las opciones de las generaciones futuras.

1.4.1. Antecedentes

La Convención de 1933 sobre la fauna y la flora podría constituir el punto de partida para abordar la interacción entre comercio y medio ambiente. Sin embargo, no fue sino hasta principios de los setenta cuando esta materia se empezó a analizar con un alto perfil público. El Informe del Club de Roma denominado “Los Límites del Crecimiento”, inspirado de algún modo en los escritos de Thomas Malthus de hace casi doscientos años, desató la primera polémica y polarizó considerablemente la discusión. Esta se centró en el concepto del agotamiento progresivo de los recursos naturales: por un lado estaban los destructores voraces de la humanidad y por otro los defensores del pobre y agotado planeta Tierra.

En 1972 se realizó la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente en la ciudad de Estocolmo, Suiza. de la cual nació el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; antes en noviembre de 1971, el Consejo del GATT acordó crear el Grupo de las

Medidas Ambientales y el Comercio Internacional orientado a examinar, previa petición de parte, todo asunto vinculado a la relación comercio-medio ambiente.

El debate perdió fuerza, al menos en el ámbito mundial, en los años siguientes para retomarse desde una óptica distinta en 1987: La Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, dirigida por la primera ministra noruega *Gro Harlem Brundtland*, concluyó su informe “Nuestro Futuro Común”, en ese documento se sostiene que el crecimiento económico, la pobreza y el medio ambiente están íntimamente relacionados y que sin el alivio de la pobreza no es posible combatir la degradación ecológica. Asimismo, se acuñó el término “desarrollo sostenible” como el elemento central de su planteamiento. Desde entonces se han intensificado los debates entre neoliberales, neokeynesianos y radicales por conciliar la ecología y la economía, y entre quienes creen que no es posible superar esa dicotomía.

1.4.2. La Experiencia del GATT

La discusión sobre economía y medio ambiente surgió con particular fuerza a principios de la década de los noventa. El caso del atún y los informes del GATT y el Banco Mundial contribuyeron al debate que rodeó la celebración de la Cumbre de la Tierra en junio de 1992. A partir de entonces, el tema ha ganado gran popularidad e incluso se planteó que la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT se denominara “Ronda Verde”.

1.4.3. Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional

En 1971 se creó en el seno del GATT el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, el cual no se convocó sino hasta octubre de 1991 a instancias de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio.

A partir de entonces, el Grupo ha celebrado cinco reuniones en las que el debate se ha centrado en: 1) las disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales vigentes sobre el medio ambiente y su relación con los principios y disposiciones del GATT; 2) la transparencia de los reglamentos en materia de medio ambiente que puedan afectar el comercio, y 3) los efectos comerciales de las normas sobre embalaje y etiquetado orientadas a proteger el medio ambiente.

1.4.4. Casos sometidos al procedimiento de solución de controversias del GATT

En los últimos diez años el sistema de solución de controversias del GATT ha conocido, aparte de las restricciones al atún establecidas por Estados Unidos de América contra México, otros cuatro casos en que se han interpretado las reglas del Acuerdo General en relación con el medio ambiente, en particular los incisos b) y g) del artículo XX. En dos de ellos, una parte contratante pretendió justificar sus restricciones a la importación o exportación de determinado producto con base en el artículo XX inciso g) a fin de preservar los recursos naturales agotables. En otro, EE.UU. prohibió las importaciones de atún y productos de atún procedentes de Canadá y otros países, entre ellos Costa Rica, por haber

apresado barcos de pesca estadounidense dentro de las 200 millas de jurisdicción marítima. EE.UU. no reconoció ese principio para el caso del atún, que era considerado una especie altamente migratoria. El Grupo Especial consideró que la acción estadounidense no se justificaba al amparo del artículo XX, inciso g), porque ese país no impuso a su flota pesquera límite alguno para la captura de la mayoría de las especies de atún cuya importación se prohibió y tampoco limitó el consumo interno de ese producto.

1.5. El GATT frente a las Relaciones entre el Comercio y el Medio Ambiente

No existe un consenso sobre cuáles son las principales relaciones entre comercio y medio ambiente. Se señala que las distintas manifestaciones de la interacción entre comercio y medio ambiente suelen tener el mismo punto de partida: el empleo de instrumentos comerciales con propósitos de protección del medio ambiente. También ha cobrado importancia la discusión sobre si el libre comercio instrumento que el GATT considera central para lograr el mayor desarrollo y bienestar de los pueblos, puede contribuir a mejorar o a deteriorar la calidad del medio ambiente.

En la discusión acerca de la conveniencia de usar instrumentos comerciales para atacar problemas ambientales nacionales se considera necesario evaluar la medida comercial a implementar para no violar la normatividad de cada Estado. También es importante destacar que la discriminación no es procedente en términos de restringir la importación o exportación de productos de un país a otro, ya que inhibe a los productores nacionales y es difícil llegar a un consenso.

1.5.1. El GATT y los Problemas Ambientales Nacionales

Los problemas ambientales nacionales, es decir, los que no suponen un desbordamiento físico a través de las fronteras, son asuntos que sólo conciernen a cada Estado, y que las medidas adoptadas para combatirlos no suelen tener relación alguna con el comercio. En todo caso, las más de las veces las políticas ambientales nacionales no entran en conflicto con el GATT y pueden incluso extenderse a productos importados, pues por lo general ello no atenta contra la normatividad del Acuerdo General.

Es necesario, sin embargo, que en esa aplicación se respeten los dos pilares fundamentales del GATT; los principios de trato nacional y de nación más favorecida. En virtud del primero, la medida adoptada no considera discriminar los productos extranjeros ni favorecer los productos nacionales; de conformidad con el segundo, tampoco puede hacerse discriminación alguna entre productos de distintos orígenes. Así, la regla general en esta materia es que para hacer respetar una política ambiental nacional un Estado puede imponer restricciones a las importaciones o a las exportaciones siempre que ello no implique ninguna discriminación, es decir, que las medidas se apliquen por igual a los productos nacionales.

Dichas medidas no se pueden convertirse en obstáculos técnicos al comercio. Por ello, el objetivo central del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio –que, aun cuando constituye un instrumento jurídico independiente del Acuerdo General, forma parte del

engranaje del sistema de comercio internacional- es evitar que los reglamentos técnicos y las normas adoptadas se conviertan en barreras al intercambio entre países.

Con todo, el propio GATT permite a una parte contratante adoptar una medida interna para fomentar objetivos de interés público aunque viole los principios de no discriminación, siempre que se pueda amparar en las excepciones generales del artículo XX, incisos b) y g). Tal posibilidad está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos. En primer término, la medida habrá de ser considerada en el ámbito de la excepción, lo cual plantea el problema de que el artículo XX no incluye el “medio ambiente” como una excepción en sí misma, sino que este logra su protección mediante las referencias de protección de la salud, la vida de las personas y los animales, la preservación de los vegetales o la conservación de los recursos naturales agotables.

En segundo término, en el caso del inciso b), que señala que la medida comercial adoptada sea “necesaria”, se piensa en la posibilidad de acudir a la aplicación de otras medidas compatibles con el Acuerdo General para conseguir los mismo objetivos. Si ello no fuera factible, es necesario considerar si la medida en cuestión es, entre las que permiten conseguir el objetivo, la que menos afecta el comercio. El inciso g), por su parte, exige que la medida que se adopte se refiera “a la conservación de los recursos naturales” y que se aplique junto con restricciones a la producción o consumo nacionales. La medida no puede significar un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países o una restricción encubierta al comercio.

1.5.2. Internacionalización de problemas ambientales nacionales

No obstante que los problemas ambientales nacionales no plantean un desbordamiento físico a través de las fronteras, estos tienden a adquirir una dimensión internacional. Ello ocurre, de un lado, por los intentos de algunos países de extender su jurisdicción sobre las prioridades ambientales de otras naciones y, del otro, por los efectos que las decisiones de política interna ambiental pueden tener en la competitividad de las empresas.

En el primer caso, aun cuando los recursos ambientales están claramente dentro de los límites de un país, razones materiales y más frecuentemente emocionales o espirituales motivan a otros a sentirse afectados por el futuro de tales recursos y por ende a tratar de regular los procesos de producción de otros países. Para ello se emplean cada vez más a menudo los instrumentos comerciales. El caso de las restricciones estadounidenses al atún mexicano es el ejemplo más ilustrativo. Pero también existen otros, como la amenaza de EE.UU. de prohibir importaciones de productos animales procedentes de Japón si este continuaba importando conchas de tortugas carey o la posibilidad de que la Comunidad Europea restrinja las importaciones de pieles si los animales se cazan mediante cierto tipo de trampas. Un caso que sobresale es el de las regulaciones suecas y suizas que prohíben que los pollos sean criados en jaulas, por lo que restringen las importaciones de las aves que hayan crecido en cautiverio.

Estas medidas, a juzgar por la decisión del Grupo Especial en el caso del atún mexicano, resultan incompatibles con el Acuerdo General, pues: *"ni el artículo XX ni ningún otro, autorizan a una parte a imponer extraterritorialmente sus leyes sobre protección de los animales o de los recursos naturales"*⁵.

El asunto adquiere una dimensión distinta si se piensa que, en último término, el dilema consiste en definir si un país puede afectar el comercio para imponer valores que no corresponden a los de la nación exportadora. Es cierto que hay valores, por ejemplo el respeto de los derechos humanos, compartidos por prácticamente todos los pueblos, pero en definitiva existen muchos otros valores en que los criterios son muy diversos y que, con mucho más razón, es muy cuestionable que esos juicios se puedan utilizar para restringir el comercio. La normatividad del GATT (hoy Organización Mundial de Comercio) pretende, precisamente, evitar tales riesgos, luchando contra lo que se ha dado en llamar, en este caso concreto, el "imperialismo ecológico".

En este sentido, no se puede permitir el uso de instrumentos comerciales para restringir unilateralmente el comercio, así como la noción de que si se considera que muchos problemas ambientales están relacionados con serios problemas de pobreza, la imposición de restricciones comerciales no soluciona el problema ambiental sino que más bien puede contribuir a la degradación del ambiente.

⁵ "Comercio Exterior" *Comercio Internacional y Medio Ambiente*, septiembre de 1993, p.832.

Otro problema ambiental nacional que adquiere dimensiones internacionales es el relacionado con los efectos de las políticas ambientales en los costos de producción. Se arguye que las políticas nacionales destinadas a contrarrestar problemas ambientales generan un costo adicional a las industrias internas, cuyo “campo de juego” se desequilibra como resultado de las medidas en la materia. A este respecto se acuñó otro término muy emotivo: el “*dumping ecológico*” o “*ecodumping*”. Para encararlo, los países con normas ambientales menos rigurosas habrán de ajustarse a aquéllos con regulaciones más estrictas u otorgar a los productores nacionales un subsidio para que cumplan con esa normatividad. En EE.UU., el senador *Baucus* propuso un Código Ambiental en el GATT que permita imponer derechos compensatorios a los productos o procesos de producción que no cumplan con los estándares ambientales del país importador.

Derivado de lo anterior, a más de entrañar una enorme complejidad práctica, se pretende partir de la concepción de una normativa ambiental más rígida daña la competitividad de determinada industria. Por otro lado, las razones señaladas consideran de manera implícita que los costos de las políticas ambientales habrán de ser los mismos en todos los países, sin tomar en cuenta que los países tienen diversas capacidades de absorción y que sus niveles de tolerancia de la contaminación y los costos para combatirla son diferentes. También se omite la teoría de la especialización mediante las ventajas comparativas, lo que ocasiona el contrarrestar cualquier diferencia interna entre los países como, por ejemplo, los diversos costos de seguridad social o las distintas estructuras tributarias.

El tema requiere mayor discusión en el marco del GATT. De partida se puede afirmar que al igual que la aplicación de medidas para afectar políticas ambientales nacionales de otros países implica necesariamente una acción discriminatoria, esta es contraria a los principios de trato nacional y nación más favorecida.

1.5.3. El GATT y los Problemas Ambientales Internacionales

Existen problemas ambientales que traspasan las fronteras y se convierten en problemas regionales, como el de la lluvia ácida, o en problemas mundiales, como el calentamiento de la tierra o el adelgazamiento de la capa de ozono. En estos casos, el papel de los instrumentos comerciales y la política comercial en general es objeto de debate; para comprenderlo es preciso determinar, en primer término, si existe un acuerdo multilateral para dar respuesta al problema ambiental internacional.

Sin duda alguna, los problemas ambientales afectan a casi todo el planeta y no han sido motivo de un acuerdo internacional. En este caso, surge de nuevo el cuestionamiento de si es permisible el uso de instrumentos comerciales para forzar la adopción de políticas ambientales nacionales que contribuyan a solucionar el problema internacional.

Sobre el presente tema, el debate sobre la relación entre la deforestación y el aumento de la proporción de anhídrico carbónico en la atmósfera motiva a la discusión sobre si la mejor manera de atacar ese problema es reducir el consumo de combustibles fósiles o detener la deforestación.

Algunos países consideran adecuado restringir las importaciones de madera procedentes de naciones que explotan comercialmente sus bosques. El GATT, por su parte, ha propuesto que a la luz de que los países que poseen grandes bosques tropicales están exportando servicios de absorción de carbono al resto del mundo, se les puede compensar por reducir la explotación al mínimo y no amenazarlos con sanciones comerciales a sus exportaciones.

No está del todo clara la posibilidad de aplicar de modo unilateral medidas comerciales para combatir problemas ambientales internacionales. Es evidente que el espíritu del Acuerdo General se inclina contra el unilateralismo. Sin embargo, el artículo XX es un tanto oscuro en este sentido y tal vez algunas acciones pudieran enmarcarse en sus supuestos.

Como lo señala el propio GATT:

“Si se desea influir en las políticas y prácticas ambientales de otros países, el sistema más consecuente para mantener las relaciones internacionales ordenadas es recurrir a la cooperación intergubernamental con miras a la suscripción de un acuerdo multilateral”⁶.

Aunado a lo anterior, la realidad es que el problema requiere mayor discusión en el seno del GATT y falta por clarificar el pronunciamiento contra el uso de instrumentos comerciales; de no ser así, se corren riesgos similares a los expresados anteriormente, como la imposición de valores de una sociedad en otra.

⁶ idem p. 834.

1.5.4. Acuerdos Internacionales para Regular Problemas Ambientales Globales

Los acuerdos multilaterales orientados a tratar problemas ambientales internacionales utilizan los instrumentos comerciales para persuadir a los países no miembros de que se adhieran o bien lograr el cumplimiento de los objetivos del acuerdo.

En concreto, de conformidad con el informe del GATT, de los 127 acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente, 17 son en específico sobre la protección de la flora y la fauna; incluyen disposiciones relacionadas con el comercio, estas pueden adoptar tres formas básicas de control: expedición de certificados de exportación o permisos de importación; prohibición del transporte, venta, oferta para la venta, suministro, entrega, posesión, caza, muerte, captura u otros semejantes en el plano nacional, y control de la producción y el consumo internos. El método preferido por el GATT es la prohibición de todas las ventas de los animales o vegetales amenazados de extinción. independientemente de que sean nacionales o importados.

Es importante, sin embargo, marcar una diferencia entre los instrumentos comerciales que se usan para presionar a los países a formar parte del acuerdo y los que se utilizan para lograr los fines del acuerdo. En el primer caso surge la interpretación de una fuente de discriminación contraria al Acuerdo General de forma similar a como resulta contraria la imposición de métodos y procesos de producción en otros países.

En este sentido, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, establecen la posibilidad de aplicar medidas más restrictivas contra los países que no forman parte del acuerdo. El GATT no se ha pronunciado al respecto ni existe una opinión uniforme en ese sentido, aunque es muy probable que la discriminación de fondo sea contraria al Acuerdo General.

Distinto es el caso en que los controles son básicos para garantizar el cumplimiento del acuerdo por parte de los países que lo han suscrito o cuando son parte esencial de la eficacia del tratado, como por ejemplo las restricciones al comercio de productos peligrosos impuestos por el Convenio de Basilea. En todo caso, el instrumento de control, normalmente una licencia o un permiso, se expida de manera transparente, en un plazo prudente y sin demoras.

1.6. Los Bloques Regionales y el Medio Ambiente: El Caso del TLCAN

El debate sobre la relación entre comercio y medio ambiente ha cobrado gran relevancia no sólo en el marco del GATT, sino también en el de los bloques comerciales regionales que se están negociando. Esto fue muy evidente en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA, por sus siglas en inglés).

El tema salió a la luz pública durante el proceso de negociación en el Congreso estadounidense de la denominada “*fast-track authority*” en los primeros meses de 1991. En esa ocasión, diversos grupos ambientalistas en extraña coalición con agrupaciones como el sector sindical, los defensores del niño agredido, los opositores de sustancias tóxicas, el Comité Nacional Demócrata y la Iglesia Metodista, se pronunciaron contra el proceso de negociación comercial con México. Con el paso del tiempo, los distintos intereses ambientalistas se dividieron; por ejemplo, *National Wildlife Federation* se manifestó a favor de la negociación de acuerdo como la mejor forma para discutir los temas ambientalistas, *National Resources Defense Council* mantuvo silencio, *Sierra Club and Friends of the Earth* se pronunciaron abiertamente en contra.

En respuesta a la presión ejercida, el Poder Ejecutivo estadounidense presentó al Congreso un plan de acción para tratar los problemas del medio ambiente relacionados con el comercio con México. El plan incluía, entre otros, una revisión de los temas ambientales con particular referencia a la frontera; el nombramiento de un responsable del medio ambiente en la Oficina del Representante Comercial; el tratamiento de los temas ambientales en negociaciones paralelas, y la designación de representantes ambientales en una serie de comisiones de gobierno.

El 12 de agosto de 1992, el presidente de EE.UU. anunció la conclusión de las negociaciones del TLCAN. El Departamento de Estado informó que los tres países habían acordado un convenio consistente con la protección del medio ambiente y con impulso del desarrollo sostenible.

Para materializar ese compromiso incluyeron lo siguiente: a) las obligaciones adquiridas por los países del TLCAN en ciertos acuerdos ambientales –CITES, el Protocolo de Montreal y el Convenio de Basilea- prevalecerán sobre las disposiciones del Tratado, aun cuando los tres países procurarán minimizar las consistencias con este último; b) cada país tiene el derecho de elegir el nivel de protección de la vida humana, animal o vegetal o de la salud o la protección ambiental que considere apropiado; c) cada país puede mantener o adoptar estándares nacionales más rígidos que los internacionales para proteger los niveles de protección elegidos; d) los tres países trabajarán de manera conjunta para elevar la protección de la vida humana, animal y vegetal, la salud y el medio ambiente; e) ninguno de los países disminuirá sus estándares ambientales para atraer inversión; f) las partes podrán resolver conflictos ambientales en el marco del procedimiento de solución de controversias del TLC; g) cuando se trate de determinar cuestiones de hecho relacionadas con el medio ambiente, se utilizarán los servicios de expertos científicos, y h) en un procedimiento de solución de controversias la carga de la prueba recaerá sobre el país que alegue que una medida ambiental o sanitaria de otra nación no es consistente con el TLCAN. Cabe destacar que el TLCAN es el primer acuerdo comercial regional que trata los temas ambientales como aspectos propios y con ese detalle.

CAPITULO II

INDUSTRIA DEL ATUN EN MEXICO

El comportamiento de la industria atunera mexicana en el lapso 1988-1997, fué variable el crecimiento de la producción de atún. En este tema se plantea que la industria atunera mexicana alcanzó una posición significativa en el mercado estadounidense de atún. Con respecto de la política pesquera en México, radica la importancia que tiene en los planos nacional e internacional.

2.1. La Política Pesquera en México

La actividad pesquera tiene como prioridad dentro del contexto nacional, la generación alimentos de un contenido proteínico, básicos para la dieta popular; por su contribución al incremento del empleo productivo, principalmente en las zonas pesqueras; así como la capacidad para generar capital y divisas, con el fin de promover el desarrollo regional descentralizado y contribuir al desenvolvimiento de otros sectores de la economía. Es necesario que los resultados tengan influencia en la mejoría de niveles de vida de una gran parte de la población, especialmente del sector social cooperativo.

Dentro de este contexto destaca la abundancia de los recursos pesqueros de México que obedece, en primer lugar, a la extensión de sus litorales, con amplitud mayor de diez mil kilómetros lineales, y de una zona económica exclusiva del orden de tres millones de kilómetros cuadrados, medio millón de kilómetros cuadrados de plataforma continental y casi tres millones de hectáreas de aguas interiores; en segundo lugar, a la presencia de fenómenos geográficos y oceanográficos que determinan una alta productividad biológica de las aguas jurisdiccionales.

La ineficiencia y baja productividad del sector pesquero, se derivan de un patrón tecnológico obsoleto, de la falta de capacitación y especialización en materia pesquera, así como de la diversificación de la producción y de un mantenimiento adecuado del aparato productivo.

Los objetivos centrales de la política pesquera son:

- Contribuir a mejorar la alimentación de la población;
- Generación de empleos, especialmente en zonas y grupos más rezagados;
- Captación de divisas mediante las exportaciones de productos pesqueros;
- Promover el desarrollo regional y comunitario y mejorar los niveles de vida para los trabajadores que se dedican a la pesca.

La pesca, concebida como una actividad integrada y diversificada tiene como objetivo proveer de alimentos a las mayorías del país. Por lo mismo, se proyecta también hacia el logro de nuevas estructuras económicas y sociales que impliquen una situación de mayor equidad social.

La generación de un mayor número de empleos es un efecto que se puede lograr en el sector pesquero con más inversiones frescas. A mediano y largo plazo una estructura del empleo en el sector basada en una mejor organización y capacitación y en una operación más productiva y racional, conlleva al mejoramiento permanente de los niveles de vida de los trabajadores dedicados a la actividad.

La estrategia del ramo pesquero habrá de caracterizarse por una combinación integral y equilibrada de los diversos sectores, elementos, intereses, necesidades y prioridades que en él inciden; partiendo del propósito de incrementar y racionalizar la explotación de recursos pesqueros, afianzando la soberanía nacional sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las aguas interiores.

El Fortalecimiento al sector social se puede lograr impulsando la organización cooperativa, mediante la formación de unidades económicas eficientes y la ejecución de programas encaminados a sanear o mejorar el funcionamiento de las existentes; así como fomentar la capacitación de productores, a fin de permitir su acceso a los apoyos oficiales, el crédito, los estímulos fiscales, los bienes de producción y a otras etapas de la actividad que permitan incorporar a la población pesquera al desarrollo del país.

En relación con la industrialización, es importante por un lado que las pesquerías masivas y de exportación, utilicen procesos modernos y eficientes; por otro lado, para especies diversificadas y artesanales, orientarlas al consumo popular, con el fin de impulsar productos de fácil conservación y bajo costo.

La estrategia del sector en materia de regionalización consiste en utilizar y jerarquizar las inversiones, tomando en cuenta la incidencia interregional de las actividades; así como el procurar la integración de polos de desarrollo; el absorber la fuerza de trabajo, especialmente en las regiones de menor desarrollo relativo; impulsar pesquerías y productos que permitan el abastecimiento del mercado local y regional; y establecer acciones coordinadas entre las entidades federativas para lograr una oferta equilibrada en todas ellas.

El mantenimiento y modernización de la flota y el equipo de explotación son indispensables para promover el aumento en la capacidad de construcción de los astilleros nacionales, en la industria pesquera auxiliar en la reparación de embarcaciones, conforme a una política nacional de construcción de embarcaciones y el mejoramiento de la infraestructura portuaria, dragado y servicios.

Un incremento y diversificación en el procesamiento y conservación de productos pesqueros, especialmente mediante procesos sencillos y baratos ayudará a la diversificación de especies procesadas, de formas de presentación y preservación de las mismas. con el objetivo de lograr un mayor acceso de los productos pesqueros a los lugares más apartados del país; promover la organización social para el trabajo en estas actividades de procesamiento e impulsar el aprovechamiento industrial de las especies que componen la fauna de acompañamiento de la pesca de arrastre.

En el caso de las pesquerías tradicionales de exportación, es importante llevar una estricta aplicación de normas de calidad a las que habrán de sujetarse los productos e impulsar la diversificación de presentaciones, favoreciendo la exportación de bienes con mayor valor agregado. Es importante promover el incremento del consumo de pescado por las clases populares; así como el sostener una oferta asequible, por su precio, presentación y sabor, de productos comestibles de origen pesquero, en toda la república; capacitar al consumidor para el manejo de congelados y cambiar los hábitos de alimentación para incrementar el consumo de productos pesqueros; desarrollar campañas institucionales de difusión encaminadas a consolidar el mercado interno y estimular las exportaciones diversificando presentaciones y mercados, así como por medio de sistemas oportunos de información sobre las condiciones de los mercados internacionales.

En este orden de ideas, el registro nacional de pesca, así como otros sistemas de información necesarios para regular la pesca con base en criterios de estímulo y fomento; la consolidación y la coordinación institucional son los principales motores del desarrollo pesquero; Con esquemas de estímulos fiscales, crediticios, tarifarios y de precios de insumos básicos adecuados propiciarán el saneamiento y desarrollo pesquero, así como el consolidar los vínculos internacionales de solidaridad y justicia en materia pesquera.

La captación de recursos se habrá de ampliar para una mayor inversión en la actividad, incrementando y aprovechando mejor los excedentes generados en el mismo sector; asimismo el contar con una mayor y más eficiente canalización de recursos, tanto interno como externo, para apoyar a los sectores social y privado que realicen inversiones en proyectos prioritarios.

La pesca se ha consolidado como una importante actividad económica mediante la integración de una vasta flota, el mejoramiento de su infraestructura portuaria, la diversificación de su planta industrial y la creciente preparación y formación del personal científico, técnico y operativo.

Como estrategia general, es importante el aumento de la oferta y distribución de los alimentos producidos por el sector, la generación de empleos e ingresos dentro de las comunidades campesinas y pesqueras, un desarrollo regional más equilibrado, y un aprovechamiento mejor y más integral de los recursos naturales.

La explotación racional de los recursos marinos y el ejercicio y defensa de la soberanía en la Zona Económica Exclusiva, demandan una administración eficiente de los recursos para reactivar la flota mexicana e incrementar el volumen de capturas en las aguas nacionales. Por otro lado al aumentar la oferta de productos pesqueros se propicia la incorporación de nuevas pesquerías, tecnologías, zonas de captura y el fomento al cultivo de especies, sobre bases que permitan recuperar las inversiones.

En cuanto a la industrialización y comercialización de la producción pesquera nacional, es primordial impulsar la modernización y el desarrollo integral de la actividad para que la producción coadyuve en los programas de la política social en materia alimentaria. En particular la utilización de especies marinas como la sardina y la anchoveta –ricas fuentes de proteína animal de bajo costo para amplios sectores de la sociedad cumplan las funciones de alimentación y abasto.

Las exportaciones de mayores volúmenes de productos marinos con presentaciones variadas y con un mayor procesamiento industrial, pueden permitir la diversificación de mercados, un mayor ingreso de divisas y mejores relaciones de intercambio comercial. A través de la participación organizada y concertada de los diversos agentes sociales que intervienen directa o indirectamente en la actividad pesquera nacional, se pretende atraer una mayor canalización de inversión privada y social en apoyo a su fortalecimiento; así como el impulso al desarrollo, depuración y consolidación del sector social pesquero.

El fomento pesquero se basa en un enfoque integral que atienda las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización. Otro aspecto relevante es el promover la diversificación y el desarrollo de nuevas pesquerías y de recursos no aprovechados. En esta política destaca la generación de empleo, el incremento de la oferta de alimentos de origen pesquero destinados a mejorar la nutrición de los grupos mayoritarios de la población, y la obtención de divisas con el fomento de las exportaciones de las especies de mayor competitividad. Lo anterior busca garantizar la calidad del agua, un mejor manejo y ordenamiento de zonas costeras, mayor investigación y desarrollo tecnológicos, sanidad acuícola y programas específicos de capacitación y asistencia técnica.

Este conjunto de políticas y acciones están apoyadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y ampliar las posibilidades de participación social. Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales plantean un sustento en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, pues al mejorar la información a la sociedad se tiene el objetivo de fortalecer la política pública.

2.2. El Consumo Interno del Atún ante la Aplicación del Embargo Atunero de 1991

A pesar de que año con año desde 1988, se ha presentado una aparente falta de abasto de atún enlatado al mercado nacional, los productores señalan que: *“los armadores no les proporcionaban atún para su proceso, sin embargo, hay que tomar en cuenta que desde siempre se ha presentado una situación cíclica de una supuesta falta de abastecimiento en los primeros meses de cada año, en virtud de que la mayoría de las embarcaciones que componen la flota atunera nacional aprovechan los últimos y primeros días de cada año para subir los barcos a dique, dar vacaciones a sus tripulantes y realizar reparaciones menores”*.

Respecto a lo anterior, la falta de abasto de atún al mercado nacional se debía principalmente a que las personas responsables de las embarcaciones, así como de la tripulación, dedicaban a reparaciones y otorgar vacaciones a sus empleados en los días de diciembre y enero de cada año, lo que significa que no era una razón que obstaculizara la actividad atunera, sencillamente era un breve receso para dar mantenimiento al equipo y al personal que operaba en las embarcaciones.

Actualmente, la industria del atún en México constituye uno de los principales soportes de la actividad pesquera mexicana, lo cual puede constatarse al observar los siguientes indicadores.

5. Revista *Panorama Atunero*, Enero-Febrero 1990, Año III, No. 22. Sección: *Nuestra Asociación Informa*, Asociación Nacional de Productores de Atún A. C., México, p. 5.

Según datos proporcionados por la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, la contribución de esta pesquería al total de la producción pesquera nacional para 1997, fue de 8.9% en volumen. lo cual la ubica como la segunda pesquería más importante para ese año, sólo superada por la sardina, en términos de volumen. y por el camarón a su valor. En comparación con las 27 mil toneladas alcanzadas en 1976, el nivel de captura prácticamente se cuadruplicó en 20 años.

El consumo aparente pasó de 17 mil toneladas en 1977 a 133 mil en 1997. La capacidad de procesamiento de la industria mexicana se incrementó, llegando a cerca de 750 toneladas por turno. Asimismo, se abrieron nuevos puertos de descarga en Manzanillo, Colima y Puerto Madero, Chiapas, además de los existentes en Ensenada, Baja California y en Mazatlán, Sinaloa.

A pesar del embargo atunero, la recuperación del volumen de capturas de atún a partir de 1994 se debió al fortalecimiento del mercado nacional y a una política de diversificación de mercados que permitió colocar exportaciones de atún capturado sin asociación con delfines en 46 mil toneladas para 1997. (Cuadro 1)

Cuadro 1
Volumen de captura de atún 1988-1997
(toneladas en peso vivo)

1988	123,115
1989	144,398
1990	134,443
1991	129,921
1992	131,946
1993	120,795
1994	128,392
1995	146,774
1996	147,857
1997	168,373

Dirección de Estadística y Registros Pesqueros

Fuente: SEMARNAP, Anuario Estadístico de Pesca, 1997

A partir de 1995 el congelado y el ahumado pasaron de 16 mil toneladas a 35 mil en 1997. en consecuencia la producción promedio de la industria enlatadora de atún fue de 53 mil toneladas para el período 1991-1995; respecto a la tasa anual de crecimiento fue de 2.6% de 1991 a 1996 y para 1997 alcanzó la cifra de 66 mil toneladas.

Relacionado a lo anterior, el consumo interno se alcanzó el máximo histórico de 124 mil toneladas. Pero en 1995 volvió a presentarse un descenso, que refleja en parte los efectos de la crisis económica de México, recuperándose un poco para 1997, al alcanzar las 133 mil toneladas. (Cuadro 2)

Cuadro 2
Consumo interno del atún 1988-1997
(toneladas)

1988	50,000
1989	63,000
1990	80,000
1991	90,000
1992	110,000
1993	105,000
1994	124,000
1995	88,000
1996	83,000
1997	133,000

Dirección de Estadística y Registros Pesqueros

Fuente: SEMARNAP, Anuario Estadístico de Pesca, 1997

2.3. El Sector Exportador durante el Embargo Atunero

Los resultados de la operación de la flota atunera mexicana fueron significativos, se mantuvo el crecimiento de las capturas, la participación del atún mexicano en el mercado se incrementó, con el consiguiente flujo de divisas y por otra parte, el abasto de materia prima a las plantas enlatadoras nacionales permitió que éstas procesaran una de las producciones más altas de su historia.

Es importante señalar que en 1988 con el esfuerzo pesquero desarrollado en la pesquería del atún, el sector privado participó con un 85.7 por ciento al operar 51 embarcaciones con una

capacidad de acarreo de 40,955 tm, habiendo capturado un total de 1101.9 tm por barco. Por su parte el sector social operó un total de 16 unidades con una capacidad global de acarreo de 6,850 tm y un volumen total de 2,418 tm por barco. (Cuadro 3)

SECTOR	FLOTA Núm. de Embarcaciones que operaron	CUADRO 3 ATUNERA MEXICANA CAPTURAS 1988			
		Capacidad de Acarreo (Toneladas)	Capturas Descargadas Métricas)	% Part. Acarreo	% Part. Captura
PRIVADO	51	40,955	123,319	85.7	87.5
SOCIAL	16	6,850	17,631	14.3	12.5
TOTAL	67	47,805	140,950	100.0	100.0

Fuente: Revista *Panorama Atunero* Enero-Febrero 1990, Año III, No. 22, Sección: El Atún en Cifras, Asociación Nacional de Productores de Atún A. C., México, p. 11.

*"En el renglón de exportaciones, el sector privado ha mantenido su importancia en los mercados internacionales como lo indican los siguientes datos: volumen total exportado 87,308 tm, habiéndose comercializado a países tales como Italia, Japón, E.E.UU. (vía Puerto Rico principalmente) y Tailandia, los cuales representaron el 94 por ciento del total exportado; en menor proporción se envió atún mexicano a países tales como Francia, España y Yugoslavia. Respecto al sector social el volumen exportado por sus embarcaciones ascendió prácticamente a 4 mil toneladas, siendo su principal destino el mercado italiano"*⁸.

⁸ Revista *Panorama Atunero*, Enero-Marzo 1990, Año III, No. 22, Sección: El Atún en Cifras, Asociación Nacional de Productores de Atún A. C., p. 11.

Derivado de lo anterior, el atún mexicano se destinó principalmente a mercados europeos como Italia que reflejaba una mayor demanda de atún. El crecimiento sostenido que ha experimentado la pesquería del atún, ha permitido un uso más intensivo de las instalaciones portuarias nacionales y los volúmenes que se exportaron en 1981, por citar el año récord de capturas mexicanas de atún, al comenzar a ejercer México su dominio pleno sobre la Zona Económica Exclusiva, tenemos que de las 77 mil tm (en números redondos) capturadas, se exportaron 21 mil tm y de éstas, solamente el 19 por ciento desde puertos mexicanos, el restante 31 por ciento se maniobró vía Panamá, Costa Rica y Venezuela. La situación anterior se fue modificando paralelamente al incremento de las capturas y tenemos que en 1988, el sector privado exportó 87 mil 308 tm (Cuadro 4) por medio de 200 operaciones portuarias, movilizandó de éstas, 74.5 miles de toneladas en puertos mexicanos, que significaron el 85 por ciento del total exportado y en puertos extranjeros sólo movilizó 12.8 miles de toneladas que representaron el 15 por ciento del total comercializado en el exterior.

EXPORTACIONES	CUADRO 4	
	ATUNERAS 1988	DEL SECTOR PRIVADO
	TM	%
Total	87,308	100.0
Italia	45,774	52.4
Japón	23,565	27.0
EE.UU.	10,694	12.3
Tailandia	3,464	4.0
Francia	1,881	2.1
España	1,380	1.6
Yugoslavia	550	0.6

Fuente: Revista *Panorama Atunero* Enero-Febrero 1990, Año III, No. 22, Sección: El Atún en Cifras, Asociación Nacional de Productores de Atún A. C., México, p. 11.

Según la Secretaría de Pesca el sector portuario en aquel entonces destacaba por lo siguiente: *“El incremento de las operaciones atuneras en puertos nacionales, visto en forma somera y superficial significa una mayor generación de empleos, con la consecuente derrama económica para la zona de influencia de las áreas portuarias, así como un ahorro interno al evitar la salida de divisas por pago de maniobras en puertos extranjeros”*⁹.

Los puertos mexicanos eran el motor de crecimiento de la actividad atunera y en consecuencia, la industria se apoyó de la eficacia de dichos puertos; sin embargo de acuerdo a la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (CANAIPE), el esfuerzo de mejorar la operación de los puertos mexicanos, dio lugar a una serie de vicios y deficiencias en los servicios portuarios, que ha convertido al sistema portuario mexicano en uno de los más caros en el nivel mundial; por citar un ejemplo, en los puertos centroamericanos, las maniobras para movilizar una tm de atún, cuesta un promedio de 25 a 35 dólares, en cambio en Ensenada o Mazatlán, el costo promedio es de 70 a 75 dólares.

Para 1997, las exportaciones de atún y similares alcanzaron un valor de 60 millones de dólares (Cuadro 5), lo que representó en volumen 46 mil toneladas de atún (cuadro 6). Los principales países destino de las exportaciones atuneras mexicanas son Singapur, Costa Rica, Panamá, Ecuador, España y EE.UU., países en los cuales se comercializa fundamentalmente el atún *dolphin safe*.

⁹ Revista *Panorama Atunero*, Enero-Marzo 1990, Año III, No. 22, Sección: El Atún en Cifras, Asociación Nacional de Productores de Atún A. C., México, p. 11.

Cuadro 5

Valor de la exportación del atún 1989-1997
(miles de dólares)

1989	71.000
1990	56.000
1991	35.000
1992	29.000
1993	24.000
1994	27.000
1995	59.000
1996	66.000
1997	60.000

Dirección de Estadística y Registros Pesqueros

Fuente: SEMARNAP, Anuario Estadístico de Pesca, 1997

Cuadro 6

Volumen de la exportación del atún 1989-1997
(toneladas)

1989	83.000
1990	56.000
1991	45.000
1992	26.000
1993	27.000
1994	8.000
1995	57.000
1996	66.000
1997	46.000

Dirección de Estadística y Registros Pesqueros

Fuente: SEMARNAP, Anuario Estadístico de Pesca, 1997

2.4. Reflexión Sobre la Industria Atunera

*“Erase una vez una modesta flota pesquera, casi artesanal y por demás rudimentaria, que en poco más de una década logró situarse entre las primeras del mundo por su eficiencia y productividad”.*¹⁰

Sí, estamos hablando de la flota atunera mexicana y si hemos de narrar una historia de éxitos y reveses, de luchas y desengaños, no será para aburrir al lector, sino para pesar en una justa balanza lo que ha sido el desempeño y el aporte del sector atunero a lo largo de los últimos diez años (1990).

En 1976, cuando México estableció su derecho sobre la Zona Económica Exclusiva (ZEE) se hizo necesaria la creación de una flota pesquera de altura, capaz de aprovechar los recursos existentes en la misma. Para ello, en su oportunidad las autoridades federales elaboraron el Programa de Incorporación de la Flota Atunera, así como programas de apoyo financiero que hicieron posible que empresas mexicanas adquirieran las embarcaciones más modernas y productivas, ordenándose la construcción de dichos buques a astilleros españoles, noruegos, italianos, estadounidenses y también nacionales.

Situaciones adversas como: la caída de los precios en el mercado internacional de atún, el incremento en el precio del combustible nacional, así como las drásticas devaluaciones del peso frente al dólar, cuyas consecuencias se magnificaron dado que los armadores estaban

¹⁰ Revista *Panorama Atunero* Enero-Febrero 1990, Año III, No. 22, Sección: Opinión y Análisis, Asociación Nacional de Productores de Atún A. C., México, p. 27.

endeudados en moneda extranjera afectaron a ésta industria. La difícil situación desembocó en el programa financiero Banpesca-Ficorca (Banco Nacional Pesquero Portuario-Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios), mismo que derivó más tarde en un nuevo contrato entre Banpesca y los armadores, en virtud de que las amortizaciones a cargo de los segundos no fueron cubiertas, toda vez que los pagos programados superaron con creces la capacidad real de generación de efectivo de las embarcaciones.

Posteriormente, en 1988, la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento definió los lineamientos para llevar a cabo la reestructuración de la deuda atunera, consistente en terminar anticipadamente los contratos de créditos celebrados entre Banpesca y diversos armadores atuneros, con el objeto de que la institución bancaria recuperara la inversión realizada y la flota atunera mexicana pudiera operar en forma autónoma, competitiva y rentable. Sin embargo, el avance observado en las negociaciones durante los primeros meses de 1989, se vio frenado por situaciones adversas en los terrenos fiscal y crediticio, principalmente, dificultades que, además de impedir la consecución de la redocumentación de la deuda atunera, que para 1990 se sumaron a una coyuntura dramática, en la que se combinaron la falta de apoyos de la banca comercial, una difícil revisión laboral, un inminente embargo comercial de EE.UU. al atún mexicano y un precio "congelado" del atún enlatado desde 1987, mismo que en 1990 representó una escasa rentabilidad para los industriales.

“Las profundas transiciones que vivía México y el mundo dejaron honda huella en la industria atunera; industria que, entre las no petroleras, se ha caracterizado por un crecimiento sostenido pese a la inmovilidad en otros sectores de la economía nacional;”¹¹.

Esta industria que ha incrementado año con año sus exportaciones a los mercados más exigentes del mundo; industria que ha apoyado con palabras y obras la iniciativa reprivatizadora del gobierno Salinista; industria que ha encarado con calidad y precio la apertura comercial; industria que ha vivido en continua búsqueda de mejores alternativas para la protección a los mamíferos marinos; industria que ha pugnado por una alimentación económica, nutritiva y sabrosa para los mexicanos; industria que ha generado empleos; industria que ha representado opciones de descentralización de la vida nacional; industria que ha defendido la soberanía nacional pescando, siendo una industria que produce.

Esta reflexión alude que el atún fue el pescado de más alto consumo en países como Italia y EE.UU. Para el mercado nacional se consideró como una actividad alternativa de crecimiento de la economía mexicana y a pesar de los obstáculos mencionados se sometió a los más procesos más exigentes de calidad para penetrar en mercados de Europa, EE.UU. y Japón.

¹¹ Revista *Panorama Atunero*, Enero-Marzo 1990, Año III, No. 22, Sección: Del Cerco Ajeno. Asociación Nacional de Productores de Atún A. C., México, p. 28.

CAPITULO III

EMBARGO ATUNERO DE 1991

3.1. Las Modificaciones a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos

En 1991, el gobierno de EE.UU. estableció un embargo sobre el atún que se fundamentó en razones aparentemente ecológicas. En efecto, con base en las modificaciones que se incorporaron en 1988 a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de EE.UU., se decretó un embargo de las exportaciones mexicanas al vecino país del norte por haber rebasado la flota atunera de México los límites de mortalidad incidental de delfines establecido en esa Ley.

Estas modificaciones de 1988 cerraron un ciclo de enmiendas introducidas a esa Ley durante la década de los años 80, con el propósito declarado que se redujera el índice de la mortalidad incidental de delfines vinculada con la pesca del atún que se lleva a cabo en cardúmenes que viajan con delfines y que, por tanto, da origen a los llamados "lances sobre delfines". Hay que recordar que, a partir de 1976, había quedado establecido un sistema de cuotas de mortalidad de delfines para la flota estadounidense. En ese año, la cuota fue de 78 mil delfines, sin que hubiera existido ninguna referencia a las poblaciones de dicha especie.

Una modificación, efectuada en 1982, consistió en establecer un nuevo límite de mortalidad de delfines para la flota estadounidense, que en ese entonces estaba compuesta por 81 embarcaciones, de 20 mil 500 ejemplares para los años 1982 y 1983. Otra modificación,

realizada en 1984, le dio un carácter indefinido a ese límite impuesto a la flota estadounidense, manteniendo de esta manera la mencionada cuota de 20 mil 500 ejemplares, no obstante que, como consecuencia de su falta de competitividad en el Océano Pacífico Oriental, la flota estadounidense descendió a 38 embarcaciones en el curso de esos últimos dos años.

Con base en ese esquema de cuotas, las embarcaciones estadounidenses continuaron pescando con delfines hasta 1994. En este año se registró la última mortalidad de delfines por parte de la flota del vecino país del norte con 106 delfines, reducida a tan sólo tres embarcaciones.

Finalmente, las modificaciones de 1988 hicieron aplicable, de manera indirecta, estos límites a toda la flota no estadounidense que pescaba atún en el Océano Pacífico Oriental, al ordenar el establecimiento de un embargo respecto de los pescados y sus productos capturados en dicho Océano, con tecnologías que implicaran muerte o daño serio a los mamíferos marinos, en niveles superiores al desempeño de la flota atunera de EE.UU.

Específicamente, esas modificaciones establecieron que la prohibición de importar atún se aplicaría, entre otros casos, cuando la captura del atún aleta amarilla, en la temporadas correspondientes a 1989 y las que siguieran, implicaran la captura incidental de delfines de la especie "tornillo oriental" en un número superior a 15% de la captura incidental de la citada especie por la flota atunera de EE.UU. y la captura incidental de delfines de la

especie "manchado costero" en un número superior a 2% de la captura incidental de esa especie por la mencionada flota.

3.2. Procedimiento para la Imposición del Embargo de 1991

En 1990 el grupo ecologista estadounidense *Earth Island Institute (EII)* interpuso, ante la Corte del Distrito Norte de California, una demanda en contra del Secretario de Comercio y del Secretario del Tesoro del Gobierno de EE.UU., para que, en cumplimiento de las nuevas disposiciones de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, se estableciera un embargo respecto de varios países, entre ellos México, consistente en la prohibición de importar atún y productos de atún a los EE.UU.

El 28 de agosto de 1990 la Corte expidió una orden denominada *preliminary injunction*, en virtud de la cual se dispuso que el Secretario del Tesoro procedería a prohibir la importación a los EE.UU. de atún aleta amarilla o productos de atún aleta amarilla capturados mediante redes de cerco por cualquier nación extranjera, amenos y hasta que el Secretario de Comercio certificara de manera positiva, basado en evidencia documental proporcionada por el gobierno de la nación exportadora, que el promedio de captura incidental por embarcaciones de esa nación extranjera no había excedido más de 2 veces la de las embarcaciones de los EE.UU. para el año de 1990 y de 1.25 veces a partir de 1991.

Esta orden fue acatada por el Gobierno de los EE.UU., pero la prohibición fue levantada el 7 de septiembre de 1990, por haberse emitido una constatación positiva por el propio gobierno. El 17 de septiembre de 1990, *Earth Island Institute* solicitó a la misma Corte una orden de prohibición temporal de la importación de atún aleta amarilla proveniente de México; la orden fue expedida por la Corte el 4 de octubre de 1990, con base en que el Secretario de Comercio no había hecho la certificación requerida, como estaba dispuesto en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, de que México había cumplido con los límites establecidos para la captura incidental de delfines. La orden fue apelada ante la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito de los EE.UU., pero los jueces del Circuito de esa Corte la confirmaron el 11 de abril de 1991.

En el caso de México, la orden se fundamentaba en que nuestra flota atunera había rebasado durante un año los límites de mortalidad incidental de delfines establecido para la especie “tornillo oriental”, lo que era efectivo y, además, explicable, por ser esta especie la más numerosa del Pacífico Oriental. Sin embargo, la verdad es que, lo que la Ley exigía era que se excedieran las tasas establecidas para dos variedades de delfines, lo que no había ocurrido, dado que la tasa de captura incidental de la especie “manchado costero” no había superado los estándares establecidos.

Cabe destacar que en septiembre de 1989, casi un año antes de la interposición de la demanda del *EEI*- el Secretario de Comercio de los EE.UU. había certificado que México estaba cumpliendo con las condiciones establecidas por las nuevas disposiciones de la Ley

estadounidense. lo que le permitiría continuar exportando atún al mercado de ese país hasta el 31 de diciembre de 1990.

Por último, cabe agregar que este mismo tipo de embargo, denominado “embargo primario”, se aplicó a más de 20 de países que operaban en el Océano Pacífico Oriental, entre ellos Panamá, Venezuela y Colombia. Además, se amenazó a terceros países con la aplicación de “embargos secundarios” si importaban atún o sus productos provenientes de algún país embargado, para reexportarlos a los EE.UU., la medida fue un éxito para EE.UU.

3.3. Nuevas Medidas Legislativas en Estados Unidos de América

No obstante la aplicación del embargo atunero de 1991, el Congreso de EE.UU. consideró apropiado expedir otras normas que, en su opinión, contribuyeran a proteger al delfín en los lances de pesca del atún.

3.3.1. La Ley de Información al Consumidor para la Protección al Delfín

En 1991, el Congreso aprobó la Ley de Información al Consumidor para la Protección del Delfín, que pasó a formar parte de la Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976 o mejor conocida como Ley Magnuson, al incorporarse como Título IX de esa Ley. Dicha Ley amplió los términos de la prohibición de importación establecida en las modificaciones de 1989 a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, en tanto dispuso que

el atún en lata ofrecido a los consumidores en EE.UU. requería contar con un certificado impreso en su etiqueta, con la leyenda *dolphin safe*.

Este certificado, es expedido por el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas, por la Comisión Interamericana del Atún Tropical, puede ser emitido sólo en los casos de capturas de atún que no implicaran lances de pesca asociados con delfines, con independencia de que generen o no mortalidad incidental de delfines.

Por consiguiente, a partir de 1991 se creó un nuevo obstáculo legislativo a la entrada del atún mexicano a EE.UU., incluso más grave que el establecido en 1988 y en el que se había fundamentado el embargo de 1991. En efecto, tal como se dijo anteriormente, gran parte de la pesca del atún mexicano se hace con red de cerco sobre delfines, que es no sólo la tecnología más rentable, sino también la más apropiada desde el punto de vista ecológico. Por tanto, si se levantara el embargo decretado en 1991 con base en las modificaciones de 1988 a la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos, este embargo podría decretarse nuevamente, ahora con base en las modificaciones a la Ley de Conservación y Administración Pesquera sobre la etiqueta *dolphin safe*. De allí la importancia de que el levantamiento del embargo de 1991 vaya acompañado de la supresión de esta exigencia.

3.3.2. La Ley de Conservación Internacional del Delfin

En 1992 el Congreso de EE.UU. aprobó la Ley de Conservación Internacional del Delfin, que consistía en nuevas modificaciones a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos. Las disposiciones que se introdujeron a esta Ley autorizaron al Secretario de Estado del gobierno de EE.UU. para concertar acuerdos internacionales que tuvieran como finalidad "establecer una moratoria global para prohibir la pesca del atún mediante el uso de redes de cerco desplegadas en o sobre delfines u otros mamíferos marinos, y para otros propósitos".

Esta Ley disponía que ella no entraría en vigor si la moratoria propuesta no contaba con la adhesión de por lo menos dos países que poseyeran una flota igual o superior a 20 barcos. Esta adhesión no se logró, porque tanto México como Venezuela manifestaron su rechazo a dicha moratoria, señalando que la suspensión de este tipo de capturas significaría para esos países cerrar la pesquería del atún en el Océano Pacífico Oriental, sin justificación alguna.

Sin embargo, algunas disposiciones de esa Ley se comenzaron a aplicar. Este es el caso, por ejemplo, de la disposición relativa a la incorporación de observadores en todas las embarcaciones y en todas las áreas en que se diera una asociación significativa entre atunes y mamíferos marinos. lo que se transformó en una práctica en las embarcaciones atuneras mexicanas.

Cabe señalar que, en el mismo periodo, la Academia Nacional de Ciencias de EE.UU. publicó un estudio en el que se indicaba que la técnica ecológicamente más viable para la

pesca del atún sobre delfines es la red de cerco, que los delfines no están en peligro de extinción y que la pesca dirigida a los atunes adultos se podía desarrollar con bases de sustentabilidad.

3.4. Informe del Grupo Especial del GATT Respecto de las Restricciones Impuestas por Estados Unidos de América a la Importación de Atún Mexicano

El panel que se llevó a cabo en el Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT), que en inglés las siglas significan *General Agreement on Tariffs and Trade*; emitió sus conclusiones favorables a México el 16 de agosto de 1991, el cual fue solicitado por las autoridades mexicanas con atribuciones sobre la materia, en el cual destacó la citada dependencia del Gobierno de México.

En primer lugar, México requirió varias consultas en el GATT el 5 de noviembre de 1990, para atender las restricciones de E.U.A., referentes a las importaciones de atún. Estas consultas fueron recibidas en diciembre de 1990. Para el día 25 de enero de 1991, México solicitó el procedimiento denominado *contracting parties*¹² que en inglés significa "partes contratantes" para resolver controversias entre países miembros del GATT; para establecer un panel bajo lo estipulado en el Artículo XXIII:2, de dicho Acuerdo General, el cual señala que: "el tratamiento para la solución de controversias es de sesenta días para cada asunto en particular", que en este caso dicho período para consultas expiró sin alguna modificación mutuamente satisfactoria para ambas partes, la cual tuvo un alcance en los términos de la

decisión del GATT contenida en el documento denominado: "Perfecciones para los Acuerdos, Reglas y Procedimientos de Conflictos en el GATT", adoptada el 12 de abril de 1989 como antecedente al panel.

En segundo lugar, se expone la respuesta definitiva del Panel sobre la prohibición de importaciones de atún y productos del atún de México.

El Panel apuntó que México había argumentado que las medidas de prohibición de importaciones de atún aleta amarilla y productos de atún aleta amarilla impuestas por E.U.A. fueron restricciones cuantitativas a la importación bajo el Artículo XI.

Respecto a lo anterior, el Panel examinó la distinción entre las restricciones cuantitativas a la importación y las medidas internas aplicadas como tope a la importación y apuntó lo siguiente: "*Las restricciones a la importación están prohibidas por el Artículo XI apartado 1*"¹³.

En fundamento de lo anterior, el Panel apuntó que bajo el Acuerdo General, las restricciones cuantitativas a las importaciones están prohibidas por el Artículo XI apartado 1, la parte relevante del cual dice:

"Sin prohibiciones o restricciones... se genera la duda sobre si fueron efectivas a través de cuotas, licencias de importación y exportación u otras medidas, que pudieran ser instituidas

¹² UNITED STATES—RESTRICTIONS ON IMPORTS OF TUNA, Report of the Panel, GATT, 1991, p.1

¹³ idem, p.40.

o mantenidas por alguna parte contratante sobre la importación de cualquier producto de cualquier otra parte contratante...”

El Panel en consecuencia concluyó que la prohibición directa a la importación de atún aleta amarilla y productos de atún aleta amarilla de México y las provisiones de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos bajo la cual esta fue impuesta, fue inconsistente con el Artículo XI, apartado 1.

Por otro lado, México consideró que el Artículo XX que trata sobre la protección al comercio interior, no fue aplicable para la medida impuesta para proteger la vida o salud de los animales que quedan fuera de la jurisdicción de la parte contratante que la tomó.

Adicionalmente el Panel apuntó que el Artículo XX permite a cada parte contratante fijar sus propias reglas de la vida humana, animal o vegetal o su salud. Las condiciones que parten del Artículo XX, el cual limita recurrir a esta excepción, señalando que la medida tomada “necesaria” o no “constituye un medio arbitrario o injustificable de discriminación o una restricción encubierta en el comercio internacional”, en referencia al requerimiento de justificación como medida de comercio bajo el Artículo XX, no por muy difícil que sea para la parte contratante, en particular a sus reglas establecidas de protección a la vida o la salud, podrá aplicar dicha medida, por lo que no fue procedente dicho requerimiento.

El Panel recalcó en su conclusión que las restricciones a la importación examinadas en este conflicto, impuestas para responder a las diferencias en la regulación del medio ambiente a los productores, no pudo ser justificada bajo las excepciones en el Artículo XX. En estas excepciones no se especificó el criterio para limitar el rango de las políticas de protección a la vida o la salud, o de las políticas de preservación de los recursos, por el propio bien, las cuales pudieron ser invocadas.

Esto pareció evidente para el Panel que, si las partes contratantes les fueron permitidas las restricciones a la importación en respuesta a las diferencias en las políticas del medio ambiente bajo el Acuerdo General; dichas partes necesitarían imponer límites al rango de las mencionadas políticas y sus diferencias justificando el cómo responder y desarrollar un criterio para prevenir abusos.

Estas consideraciones dieron ventaja al Panel en vista de que la adopción de su reporte no afectaría las razones de cada parte contratante para presionar a sus políticas internas del medio ambiente y para cooperar uno con otro en armonía como políticas; ni la razón de la actuación de las partes contratantes conjuntamente para tratar los problemas internacionales del medio ambiente, los cuales sólo pueden ser resueltos a través de medidas en conflicto con las presentes reglas del Acuerdo General.

Finalmente, se concluyó que la prohibición de importaciones de atún aleta amarilla y productos de atún aleta amarilla de México y las provisiones de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos bajo la cual ésta fue impuesta, fueron contrarias al Artículo IX apartado

l que prohíbe el establecimiento de condiciones discriminatorias y desfavorables al comercio internacional para una zona geográfica específica entre las partes contratantes y no pudieron ser justificadas por el Artículo XX.

Con respecto a las prohibiciones a la importación impuestas por E.U.A. de atún aleta amarilla y productos de atún aleta amarilla de "naciones intermediarias" y las provisiones de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos bajo la cual, fueron impuestas resultaron ser contrarias al Artículo XI apartado l y no fue procedente su justificación por el Artículo XX. Cabe señalar que el Panel recomendó eliminar el embargo atunero debido a su inconsistencia con el Acuerdo General.

3.5. Acuerdo de la Joya

Como uno de los esfuerzos más importantes realizado por México para invalidar el embargo atunero, el 18 de junio de 1992 México suscribió junto con Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Honduras, EE.UU., España, Vanuatu y Venezuela, el Acuerdo Intergubernamental de Conservación del delfín (Acuerdo de la Joya).

En el citado acuerdo, los países mencionados, al igual que México, se comprometieron a reducir la mortalidad de delfines a 5000 ejemplares al año y posteriormente a cero delfines por cada lance de red para capturar atún. Al año siguiente, es decir, en 1993, los resultados obtenidos fueron satisfactorios, ya que se registró una mortalidad de 3600 ejemplares. Para el año de 1996 la mortalidad fue de 2547 delfines; lo cual reflejaba un importante avance en

materia de preservación de delfines y cumplía con la condición del gobierno estadounidense de reducir la mortalidad de delfines más que la flota estadounidense.

De acuerdo con la SEMARNAP:

*"Este instrumento sienta un precedente a nivel internacional para abordar la protección y el manejo de especies marinas que interesen en varios Estados. En un Acuerdo multilateral de carácter científico que busca proteger no sólo una especie, sino el ecosistema; y donde participen Gobiernos, empresarios y organizaciones no gubernamentales"*¹⁴

Respecto a lo anterior, este Acuerdo fue un sólido apoyo para sustentar la posición del gobierno mexicano referente a la preservación de las especies marinas, en particular del delfín, lo que dio pauta para presionar al gobierno estadounidense a levantar el embargo atunero y convencer al Senado de ese país de que las acciones de México, estaban dando resultado.

Con el fin de darle seriedad a dicho Acuerdo, se convocó a la participación de observadores internacionales que fueron representantes gubernamentales, de la industria atunera y de grupos ecologistas cuya misión fue analizar y evaluar el comportamiento de la flota atunera al entrar en operación de captura de atún. Asimismo se incorporó un mecanismo de información a los Gobiernos sobre las infracciones en que incurrieran las flotas atuneras de las naciones afectadas por el embargo, como: la falta de equipo ecológico para capturar

atún, la no realización de la maniobra de retroceso, uso de explosivos, pesca nocturna de atún, etc., entre las más importantes y se aplicaran sanciones al incumplimiento de estas medidas establecidas en el citado Acuerdo.

3.6. Declaración de Panamá

Derivado del Acuerdo anterior, México continuó en esta línea de establecer compromisos en materia de preservación del delfín; llevándose a cabo la Declaración de Panamá en octubre de 1995 en la ciudad de Panamá, en la cual participaron los países involucrados en la pesquería del atún en el Océano Pacífico Oriental (Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Francia, EE.UU., Honduras, México, Panamá Vanuatu y Venezuela), relacionados con el embargo de atún.

Los compromisos asentados en la citada declaración son los siguientes:

- *“Adoptar el acuerdo de la Joya como un instrumento de carácter vinculante, toda vez que a la fecha es de carácter voluntario.*
- *Crear un Comité Consultivo Científico Nacional en cada uno de los países, a través del cual se hagan recomendaciones a los respectivos gobiernos sobre las medidas de conservación y administración pesquera para lograr la sustentabilidad de la pesquería del atún, así como realizar actividades de evaluación e investigación sobre los recursos marinos vivos en el Océano Pacífico Oriental.*

¹⁴ <http://www.semarnap.gob.mx>, página de internet, sitio web, p. 2.

- *Incorporar en las legislaciones y reglamentaciones nacionales, las definiciones necesarias para dar un adecuado cumplimiento al Acuerdo de la Joya.*
- *Aplicar anualmente un límite global de mortalidad de 5000 ejemplares y continuar aplicando límites de mortalidad por barco. Asimismo, se fijan parámetros para cada una de las subespecies de delfines en un programa de mediano plazo*¹⁵

Lo anterior se llevaría a cabo bajo el compromiso del gobierno estadounidense de levantar los embargos primario y secundario a los países participantes en el Acuerdo de la Joya, así como modificar el concepto *dolphin safe*, para considerar como este tipo de atún a aquel en el que durante su enlace de captura no existió mortalidad de delfines.

Respecto al seguimiento de las acciones señaladas, México cumplió con dichos compromisos, pues de acuerdo a la SEMARNAP, se cuenta con el Comité Nacional de Expertos y el Programa Nacional de Aprovechamiento del atún y protección de los delfines.

3.7. Iniciación del Levantamiento del Embargo de 1991

Posterior a la firma de la Declaración de Panamá, el gobierno mexicano ejerció presión sobre el gobierno estadounidense, con la finalidad de que este último aceptara una iniciativa de Ley que se fundamentara en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de la Joya y de la Declaración de Panamá y así aprobar el levantamiento del embargo atunero.

¹⁵ *idem*, p. 2.

En mayo de 1996, el congresista estadounidense *Gilcrest* presentó la iniciativa de Ley HR2823 en la Cámara de Representantes y los senadores *Breaux* y *Stevens* la iniciativa S1420 en el Senado, mismas que planteaban una solución integral al embargo atunero. Según las citadas iniciativas la nueva definición *dolphin safe*, estaba de acuerdo en suspender la prohibición de atún enlatado importado y abrir el mercado atunero nuevamente; el atún capturado por embarcaciones extranjeras utilizaría el método *dolphin safe*, que según este método significa no lanzar redes que sacrifiquen delfines. En consecuencia la señalada iniciativa daría paso al levantamiento del embargo atunero sin modificar el concepto *dolphin safe* que en otras palabras es atún capturado sin dañar delfines, este lineamiento continuaría dificultando las negociaciones del embargo atunero, porque no se concedió el libre acceso del atún enlatado mexicano al mercado estadounidense.

Para julio de 1996, el gobierno mexicano tenía firme confianza en el pronto arreglo al conflicto del embargo atunero en virtud de que ya se había dado el proceso de discusiones y votaciones de las iniciativas mencionadas anteriormente que fueron una enmienda a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, en los diversos Subcomités y Comités de la Cámara de Representantes y Senado estadounidense, así como sometida a votación y aprobada en el pleno de la Cámara de Representantes la iniciativa HR2823 con 316 votos a favor y 108 en contra.

No obstante, el día 20 septiembre de 1996, según declaración hecha por la SEMARNAP:

“No existe temor en cuanto al anuncio de ecologistas estadounidenses que han amenazado con realizar otra medida similar de “boicot” al atún si se levanta la actual. Está más cercana la posibilidad de que el Congreso tome la decisión de levantar el embargo. Sin embargo aún existen dudas por parte de los ecologistas del vecino país, en el sentido de que los productores y pescadores del atún no cumplan con la vigilancia para evitar la muerte de los delfines”.

Referente a la cita anterior, quiere decir que, la presión de la organización ecologista *Green Peace* continuó a pesar de los resultados presentados por el gobierno mexicano en el asunto del embargo atunero; ciertamente la presencia de este tipo de organizaciones no gubernamentales, obstaculizó la pronta solución del embargo al atún y en efecto dio mayor apoyo al gobierno estadounidense para complicar más el levantamiento de dicho embargo.

Para principios de 1997, a pesar del consenso que existía entre autoridades, industria atunera y grupos ecologistas de EE.UU. de enmendar la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, en el pleno del Senado estadounidense durante el pasado período de sesiones, por cuestiones de agenda política, presupuestal y electoral, no se abordó este tema por lo que hubo un retraso en la validación de la iniciativa HR2823 hecha por la Cámara de Representantes de EE.UU.

El 9 y 21 de enero de 1997, fue introducida la propuesta de enmienda a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos a la Cámara de Representantes (HR408) y al Senado estadounidense (S39) respectivamente, con el objeto de que fueran aprobadas durante el período de sesiones de 1997 del Congreso estadounidense. Posteriormente los días 9 y 10 de abril, en el Subcomité de Recursos Naturales de la Cámara de Representantes se analizó y sometió a votación con un 65% a favor, la propuesta de enmienda HR408. El Comité de Recursos Naturales sometió a votación esta misma iniciativa el día 16 de abril, y el Comité de Medios y Arbitros la aprobó por 28 votos a favor y 9 en contra, el día 30 de abril de 1997.

Como resultado de lo anterior, el 21 de mayo de 1997 el Pleno de la Cámara de Representantes de EE.UU., aprobó por 262 votos a favor y 166 en contra la iniciativa HR408. Respecto al Senado de EE.UU. se celebró una audiencia en el Subcomité de Océanos y Pesca el 14 de mayo de 1997 para discutir la mencionada iniciativa. En esta audiencia todos los que testificaron reconocieron el enorme esfuerzo, así como el éxito obtenido de las flotas atuneras que pescan en el Océano Pacífico Oriental al disminuir la mortalidad de delfines y por lo tanto apoyaron la preservación de esta especie.

Como siguiente paso en el levantamiento del embargo atunero, el día 26 de junio de 1997 el Comité de Comercio, Ciencia y Transporte de EE.UU., efectuó la votación en forma oral de la enmienda a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, quedando a consideración y votación en el Pleno del Senado estadounidense. Sin embargo, hubo varios intentos particularmente de la senadora *Boxer* de bloquear el paso de la legislación al Pleno del

Senado y fue hasta el día 25 de julio de 1997, tras haber realizado numerosas consultas que se llevaron a cabo en la Casa Blanca, con los Senadores del Congreso estadounidense, con los países signatarios de la Declaración de Panamá, con los grupos ambientalistas (*World Wildlife Fund, Center for Marine Conservation, National Wildlife Federation y Enviromental Defense Fund*) que apoyaron la señalada declaración y con diversos científicos, se llegó a un consenso para dar paso al levantamiento del embargo atunero.

Así el 30 de julio de 1997, la iniciativa de Ley fue llevada a votación por el Pleno del Senado estadounidense, con una aprobación unánime, con 99 votos a favor y 0 en contra. Para el día siguiente, es decir, el 31 de julio se compatibilizaron los textos aprobados por ambas Cámaras de EE.UU. De esta manera, una vez que la legislación fue aprobada por el Congreso estadounidense y promulgada por el Ejecutivo de dicho país el Secretario de Comercio de EE.UU. emitió las regulaciones para la aplicación de la citada Ley, es decir, entre diciembre de 1997 y febrero de 1998; tras el levantamiento del embargo atunero como requisito para que las naciones afectadas por el embargo, entre ellas México, cumplan con las regulaciones de dicha Ley que en coordinación con *Green Peace* y según esta organización ecologista indica lo siguiente:

“El Acuerdo Internacional atún-delfín de 1998, derivado de las bases del Acuerdo de la Joya, en el cual los países involucrados para negociar reglas con el objeto de reducir la mortalidad de delfines que resulta de la captura de atun. El presente acuerdo firmado a principios de 1998 incluye un lineamiento que requiere a todos los países firmantes reducir la captura de especies no buscadas como delfines, tiburones, tortugas marinas y atun

juvenil. El acuerdo exige además la presencia de observadores independientes para avalar el cumplimiento de dicho lineamiento. Este acuerdo establece que el número de delfines muertos descenderá cada año desde 5000 hasta cero”¹⁶.

En la cita presentada, las regulaciones emitidas por EE.UU., apoyadas por Organizaciones Ecologistas, juegan un papel central en las decisiones del gobierno estadounidense, ya que su participación ha sido solicitada por el gobierno de dicho país en asuntos de índole comercial; pues los argumentos citados por EE.UU. como “herramienta” para bloquear el acceso al atun enlatado proveniente de países latinoamericanos principalmente, entre los que destaca México, y en consecuencia estos países sacrifican recursos públicos para satisfacer las condiciones impuestas por las organizaciones ecologistas que hasta cierto punto tienen influencia en las decisiones de corte político del gobierno estadounidense y por esta vía hacen obligatorio a los gobiernos de las naciones atuneras afectadas por el embargo, los lineamientos presentados en materia ambiental.

3.7.1. El Concepto *Dolphin Safe*

De acuerdo a lo que señala el gobierno de EE.UU., el criterio para utilizar la etiqueta dolphin safe fue aprobado por el Congreso estadounidense como enmienda a la Ley de protección de mamíferos marinos en 1990. Este lineamiento restringía la pesca de atun que

¹⁶ http://www.greenpeaceusa.org/oceans/tuna_dolphin.htm, *Government: Background on the 1998 Legally Binding Tuna-Dolphin Agreement*, p.2, EE.UU.

atrapara delfines en el Océano Pacífico Oriental para etiquetar atún bajo el nombre de “*dolphin safe*”, que significa delfín a salvo.

Según lo anterior, la condición de etiquetar atún con la leyenda delfín a salvo es en términos comerciales una barrera que ocasiona pérdidas millonarias a México en el ramo de exportación atunera como se indicó con anterioridad. En efecto, EE.UU. de acuerdo a la Legislación que protege mamíferos marinos como el delfín, se aceptaría el etiquetado de delfín a salvo si los resultados que presentaran los observadores a bordo de embarcaciones atuneras fueran convincentes y menores a los que estableció el gobierno estadounidense en la mencionada ley que eran de 5000 ejemplares de delfines al año. En el año de 1996, derivado del acuerdo de la Joya señalado anteriormente, los países afectados que firmaron ese acuerdo registraron un número de 2657 delfines sacrificados según reportes de los observadores asignados a las embarcaciones atuneras que pescan en el Océano Pacífico Oriental. Lo que dio paso a la pronta solución del embargo atunero en 1997.

En 1998 en el acuerdo internacional atún-delfín se toman las bases del acuerdo de la Joya, en el cual los países interesados en negociar reglas para disminuir la muerte de delfines que resulta de la pesca de atún . Este precedente apoya el acuerdo firmado en 1998 que incluye un requerimiento a otros países que no pescan en el Océano Pacífico Oriental de disminuir a cero la captura de especies distintas al atún como delfines, tiburones, tortugas marinas y atunes juveniles. En este sentido, es el primer programa internacional para reducir la captura accidental de otras especies marinas.

3.7.2. La Modificación al Concepto *Dolphin Safe*

Se señala que:

“A partir de marzo de 1999, el Senado estadounidense requerirá un estudio adicional sobre las poblaciones en recuperación. Dicho estudio será conducido por dicha institución en coordinación con los científicos de la Comisión Interamericana de Atún Tropical (CIAT) y los investigadores de los países firmantes de la Declaración de Panamá”¹⁷.

Referente a la cita anterior, EE.UU. establece dicha condición para que los países afectados por el embargo atunero, tal es el caso de México, destinen recursos en el señalado estudio, para obtener la validación de la CIAT y lograr el acceso del atun enlatado mexicano al mercado del vecino país del Norte. Efectivamente este lineamiento es un obstáculo más para la industria del atún mexicano que ha mantenido los esfuerzos para ganar este conflicto que se convirtió en una “guerra” comercial con argumentos ecologistas que a fin de cuentas son una barrera no arancelaria que daña a la relación comercial México - EE.UU. generándose mayor tensión para las dos partes en materia de negociaciones comerciales. No obstante el sector atunero mexicano modificará su estructura presupuestal para financiar los costos de dicho estudio que exige el senado estadounidense y la CIAT, ciertamente serán muy altos pero dada la importancia que tiene el mercado atunero estadounidense, se

¹⁷ <http://www.semarnap.gob.mx>, página de internet, sitio web, p. 4.

cumplirá con dicho requerimiento para lograr el acceso del atún enlatado mexicano en EE.UU.

El embargo atunero se debe a posturas comerciales, más que ambientales, pues éstas han sido cubiertas incluso más allá de los plazos fijados, como parte del acuerdo de la Joya, firmado por las naciones involucradas, a través del cual se exige a las naciones afectadas un gran esfuerzo para lograr cambios en la práctica de la pesca e impedir que los delfines queden atrapados y mueran, no obstante persistió la obstinación para mantener el mencionado embargo. Los pescadores mexicanos, han tenido que cumplir con los puntos del acuerdo de la Joya, lo que implicó un costo adicional a su actividad, al haber pagado a observadores, así como las reuniones periódicas de revisión.

3.8. Efecto Económico del Embargo Atunero

Los industriales atuneros mexicanos han destinado recursos por 2 millones de dólares al año durante 5 años desde que se impuso el embargo en 1991, según declaración de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera el 22 de octubre de 1996; estos costos incluyeron la contratación de abogados y cabildeos en EE.UU., a fin de levantar el embargo atunero. Además de los costos señalados, también se gastó en publicidad nacional para elevar el consumo interno de atun y campañas publicitarias para revertir la mala imagen que se intentó dar a la industria atunera en EE.UU.

De acuerdo a lo anterior, el costo que representó la operación judicial y legislativa para tratar de levantar el embargo atunero, fue pagada por menos de una veintena de industriales atuneros, a través de contribuciones de alrededor de 50 mil dólares mensuales.

Por otro lado, conforme a la declaración de la SEMARNAP el 17 de abril de 1997, el embargo al atún mexicano ha dejado pérdidas por 320 millones de dólares a los productores del país desde 1991. Dicha cantidad corresponde al rubro de exportaciones que en consecuencia se han abierto nuevos mercados para el atun mexicano; esto se debe a que no se ha renovado la flota atunera al ritmo que se requiere y porque la infraestructura de procesamiento también se ha deteriorado, dada la caída de la demanda. A esto se suma la pérdida de casi la mitad de la flota atunera mexicana, que cayó de 67 en 1989 a 40 embarcaciones a mediados de 1996, es decir, el 40% de la flota atunera.

Respecto al desplome de las exportaciones, en 1989 se registraron 87 mil 308 toneladas, y en 1994, se obtuvieron 9 mil 302 toneladas, aunque estas cifras tuvieron una recuperación parcial en 1996 al registrar 60 mil toneladas. No obstante, la citada Secretaría informó el 28 de julio de 1997, que a raíz del embargo la producción atunera se enfocó al mercado nacional, logrando en el lapso de cinco años incrementar el consumo interno en un 90%. En este sentido, se han consumido más de 100 mil toneladas anuales hasta 1996, cuando en 1989 sólo se consumían, poco más de 63 mil toneladas.

Se estima que anualmente se han dejado de exportar 50 mil toneladas de atún. Al precio de \$1,000 dólares/t, se calcula que las pérdidas de exportación al mercado estadounidense se elevan en México a 50 millones de dólares anuales. Considerando el año de 1991 como el

período crítico y sin que se incrementen las capturas, como resultado de la aplicación de la sanción comercial.

En la declaración hecha por la SEMARNAP, el día 6 de agosto de 1997, en términos de empleo, se perdieron 6 mil directos y 30 mil indirectos, debido al cierre de las plantas enlatadoras (originalmente 7), lo que obligó a las personas desempleadas a optar por otras fuentes de trabajo, por ejemplo en las zonas urbanas. La industria atunera ha gastado entre 55 y 60 millones de dólares anuales en un programa de observadores científicos en la pesca del atún y en equipo para no afectar a los delfines.

El panorama que enfrentó la actividad del atun desde 1991 hasta 1997, fue muy complicado para los industriales atuneros, ya que han destinado una enorme cantidad de recursos (económicos y jurídicos), para agilizar el levantamiento del embargo al atun; efectivamente se han logrado resultados convincentes y aunque EE.UU. impuso la condición de respetar el límite de mortalidad del delfín, es una barrera comercial, pues en el caso de México el esfuerzo ha sido muy grande para cumplir dicha condición y poder exportar atun a EE.UU: lo más pronto posible.

En el contexto social, la situación que originó el embargo atunero afectó a miles de personas que dependían de la actividad atunera como un sostén para sus familias que sorpresivamente se vieron obligados a laborar en otras fuentes de trabajo ya sea en ciudades cercanas o centros urbanos lejanos a su comunidad. La realidad de estas personas se complicó aún más con el problema del embargo al atun, y a pesar de los apoyos que ha

hecho el gobierno a la industria atunera, la recuperación de los empleos perdidos, así como la normalización de actividades de todos los individuos que laboraban en esta industria, será lenta y difícil debido a la problemática económica del país.

La cuestión política se vio afectada en el plano de la relación bilateral México - EE.UU., sin embargo en apariencia no hubo fricciones para negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que no se dijo nada al respecto. No obstante, se generó un clímax de tensión para ambos gobiernos, lo que hacía más complicado la solución del embargo atunero. Por otro lado, la insistencia del Senado estadounidense de mantener la imposición de dicho embargo, hizo que se presentara un retraso en las negociaciones del levantamiento del conflicto atunero. Es importante mencionar que la decisión unilateral de imponer el embargo atunero a México, distorsiona el esquema de relación bilateral antes mencionado y en el aspecto de los tratados comerciales, no hay plena confianza para firmar nuevos convenios en este ramo.

CAPITULO IV
EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMERICA DEL NORTE
(TLCAN)
ANTE LA APLICACIÓN DEL EMBARGO ATUNERO DE 1991

La rehabilitación de la industria atunera requiere mayores recursos económicos para estabilizar la actividad a través de la recuperación periódica del empleo, así como de las embarcaciones atuneras y las plantas enlatadoras de atún.

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), considera que la reconstrucción de dicha industria será limitada por la condición de reducir la mortalidad de delfines hasta cero, lo que indica que las embarcaciones atuneras no podrían explotar al máximo la población atunera; lo que resulta un freno al crecimiento de la industria atunera en su conjunto.

4.1. Crecimiento de la Industria Atunera

Según la SEMARNAP la expectativa de reconstrucción de la actividad atunera es del 55%, ya que durante los últimos cinco años por razón del embargo impuesto por EE.UU. sólo podrá darse con recursos financieros del exterior, pues cuyo costo es inferior en casi 50% a los créditos disponibles en la banca nacional y es necesaria la intervención del gobierno para la contratación de créditos en el exterior.

El financiamiento que se requiere es por 400 o 500 millones de dólares para la reconstrucción de al menos 25 de las 33 embarcaciones perdidas durante los años que duró el embargo. Cada barco pesa cerca de 400 toneladas; las embarcaciones que se perdieron representaban 40% de la capacidad de acarreo que tenía México antes del embargo. La SEMARNAP a través del Gobierno Federal negociará la vía para la apertura de un crédito con el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), señalando que las tasas de interés serían de entre 7 y 8 por ciento, es decir, menos que el 12.5 % que rige en la banca nacional.

La citada Secretaría espera recuperar la flota en los primeros dos años con 25 barcos, como proceso inicial para recuperar los 6 mil empleos directos y los 30 mil indirectos que se perdieron con el embargo, así como para rehabilitar las empresas enlatadoras que fueron cerradas. Lograr la recuperación plena requeriría incrementar la captura de 153 mil toneladas en 1996, de manera que con la flota actual de 40 barcos con capacidad de 400 toneladas podría llegarse a las 200 mil toneladas en 1998.

Con el levantamiento provisional del embargo atunero en agosto de 1997, ya que se condicionó con el etiquetado *dolphin safe* o delfin a salvo, la estrategia inicial para reabrir mercados en el exterior al atún a partir de febrero - marzo de 1998, consiste en:

1. Promover la exportación de lomos de atún, que podría ser desde Ensenada hacia EE.UU., pagando un arancel menor, de 0.5 %; e incentivar a las empresas con marcas reconocidas, como Herdez, Tuny, Calmex y Dolores principalmente que participen en el

proceso de enlatado en dicha ciudad, para distribuirlo en el "mercado étnico" de hispanoamericanos que suman 26 millones de personas, 18 millones de las cuales son mexicanos y aceptarían con plena confianza el producto bajo las mencionadas marcas.

En la ciudad de Ensenada podrían reabrirse las tres plantas que de un total original de 7 que cerraron y entre las que está Pesquería del Pacífico, la primera planta enlatadora de atún de Latinoamérica, con posibilidad de generar 800 empleos directos. La venta a EE.UU. sumaría "un volumen escaso", unas 10 mil o 15 toneladas, con valor de 20 millones de dólares, equivalentes a 1.5 o 2 millones de cajas de atún, que resulta una diferencia muy grande si se compara con los 50 millones de cajas que se consumen en el vecino país del Norte.

La presente estrategia considera un objetivo limitado derivado del levantamiento del embargo atunero que sostiene el concepto *dolphin safe*, contrario a la práctica predominante de pesca en México y en todo el Océano Pacífico Oriental tropical, pues existe el riesgo de que el grupo ecologista *Earth Island Institute* realice acciones en contra de la industria atunera mexicana. No obstante que los bloqueos serán delimitados porque la nueva Ley de mamíferos marinos de EE.UU. señala que cualquier ataque comercial se apegará a la norma verdad en etiquetado y verdad en publicidad; este lineamiento se hace necesario para controlar las reclamaciones de grupos ecologistas y no permitir que una denuncia de tipo ambiental tenga implicaciones comerciales que dañen a la industria de un sector específico de otro país.

De acuerdo a la SEMARNAP, el mencionado grupo ecologista obtiene regalías de entre 5 y 7 millones de dólares anuales por concepto del etiquetado *dolphin safe*. Lo anterior refleja un sentido distinto al que tiene asentado el documento que contiene la definición del etiquetado delfín a salvo: ya que México firmó la condición de reducir la mortalidad de delfines para tener acceso al mercado estadounidense, con la intención de cumplir con la preservación de especies marinas, entre ellas el delfín, es decir, el etiquetado delfín a salvo es de carácter ecológico y al anunciar la citada dependencia gubernamental que el Earth Island Institute recibe recursos económicos por regalías, se da lugar a dudas sobre la finalidad que tiene la condición delfín a salvo, en este sentido las naciones afectadas por el embargo atunero que participaron en el acuerdo de la Joya podrían entender que la función de los grupos ecologistas de EE.UU. principalmente, es la de servir de apoyo al gobierno del vecino país del Norte para imponer sanciones de tipo comercial como lo fue el embargo atunero en contra de aquellos países entre ellos México que inundaron el mercado estadounidense de atún.

2. En el caso de los mercados europeos y asiáticos, la estrategia es negociar con los conserveros, para que acepten atún no con etiquetado *dolphin safe*, y así no apoyen las condiciones del referido grupo ecologista para que solo adquirieran atún etiquetado. El interés de la SEMARNAP es que a partir de 1998 México exporte a Europa y Asia entre 20 o 30 mil toneladas de atún sin etiquetado *dolphin safe*.

Respecto a lo anterior, la estrategia de México para entrar al mercado europeo y asiático busca descartar la condición de delfín a salvo en las latas de atún mexicano, es decir, que con esta medida la industria atunera mexicana pretende no aceptar la condición de delfín a salvo hecha por el gobierno estadounidense que trata de imponer a otros mercados internacionales de atún a través del señalado grupo ecologista; esta acción se hace necesaria, toda vez que el gobierno estadounidense utiliza la participación de grupos ecologistas para proteger intereses comerciales, que en este caso se vieron afectados por la importancia que tuvieron los países atuneros latinoamericanos, entre ellos México y que a raíz del concepto delfín a salvo tiene como objetivo bloquear a terceros países para que no acepten atún proveniente de los países sancionados por el embargo atunero.

3. Lograr la conquista de mercados emergentes, como China, que se perfila como una potencia comercial de mayor interés para el atún mexicano. En el caso de Latinoamérica ya se han hecho exportaciones a Argentina y Brasil.

Derivado de lo anterior, se pretende la reactivación de la industria atunera, así como de las plantas enlatadoras, el número de empleos directos e indirectos que se perdieron y el número de embarcaciones que disminuyó a 40 en 1996. A pesar de que se exportará atún enlatado mexicano a dichas regiones, existe el riesgo de los grupos ecologistas que amenazan con bloquear la comercialización de atún capturado en océano Pacífico Oriental, lo que limitará en parte a la producción atunera como lo era en 1989.

Con esta estrategia se pretende recuperar para 1998 la exportación de más de 80 mil toneladas anuales exportadas antes de la imposición del embargo en 1991. El precio previsto es de 1.340 dólares por tonelada. Lo anterior indica que la reconstrucción de la industria atunera sea lo más pronto posible, ya que el éxito obtenido en 1989 era la pauta de crecimiento y florecimiento de dicha industria; sin embargo la presencia de grupos ecologistas, así como sus evidencias sobre la matanza de delfines dañó la estructura de la actividad atunera y la consecuencia económica agravó casi en su totalidad a la rama atunera.

4.2. Comercialización Limitada del Atún Mexicano

Conforme al pronóstico de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en agosto de 1997. México tendrá limitadas sus exportaciones de atún toda vez que las cuotas de mortandad accidental del delfín son las que restringirán nuestras posibilidades de comerciar con mercados del exterior. Por ello, y a pesar de haber salvado las barreras durante siete años, al otorgarse el levantamiento del embargo atunero por parte de las autoridades estadounidenses implica que la flota atunera mexicana que en 1989 era una de las más competitivas del mundo, no vuelva a ser la de antes.

Las exportaciones atuneras de México se verán disminuidas con relación a las de antes del embargo (1989), debido a que la población atunera tiene límites y es de prioridad la política de pesca responsable; aunado a esto, las cuotas de mortandad accidental del delfín son las que van a limitar finalmente las posibilidades de la industria atunera mexicana. No obstante

con la apertura de los mercados europeos y asiáticos habrá expectativas de realizar convenios comerciales con Italia, fundamentalmente, y con otros países de Europa. En lo que respecta a EE.UU. será hasta marzo de 1998 cuando México tenga acceso a dicho mercado.

La situación que vivieron las empresas atuneras mexicanas con el embargo, dejó una advertencia para no acceder a condiciones proteccionistas o la imposición unilateral de barreras no arancelarias que en este caso fueron de orden ecológico. A pesar de la condición de delfín a salvo que levanta el embargo atunero en contra de México, que limita el camino de las exportaciones, de acuerdo a la SEMARNAP el atún mexicano tiene posibilidades de participar en Italia que era el país comprador número en 1989; de ahí la importancia que tiene el llevar un convenio comercial con aquel país. En el caso de EE.UU., se requiere la certificación por parte de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) del estudio de delfines sacrificados en cada pesca de atún, no obstante se permitirá la entrada de atún mexicano y así reactivar la actividad económica del atún.

4.3. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y El Caso del Embargo al Atún

El Tratado consta de un Preámbulo y veintidós capítulos agrupados en ocho partes. En el Preámbulo, los tres países confirman su compromiso de promover el empleo y el crecimiento económico en la región, mediante la expansión del comercio y las oportunidades de inversión. Ratifican su convicción de que el Tratado permitirá aumentar la competitividad de las empresas mexicanas, canadienses y estadounidenses, sin descuidar la

protección del medio ambiente. Y reiteran el compromiso de promover el desarrollo sostenible y proteger, ampliar y hacer cada día más efectivos los derechos laborales, así como mejorar las condiciones de trabajo en los tres países.

La primera parte del Tratado, Aspectos Generales, contiene los objetivos (capítulo I) y las definiciones generales (capítulo II). Los objetivos del Tratado son:

Eliminar barreras al comercio de bienes y servicios y auspiciar condiciones para una competencia justa; incrementar las oportunidades de inversión; proteger la propiedad intelectual; establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, y fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral¹⁸.

Respecto a lo anterior, se establece el compromiso de aplicar el Tratado en los diferentes niveles de gobierno de cada país. Además cada país ratifica sus derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y de otros convenios internacionales, y acuerda que para efectos de interpretación, en caso de conflicto, las medidas del Tratado prevalecerán sobre las de otros convenios. Existen excepciones importantes a esta regla: en especial, las disposiciones en materia comercial de cinco convenios ambientales prevalecerán sobre el Tratado; los cuales son:

1. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.
2. El Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.

¹⁸ Herminio Blanco Mendoza, *Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo*, p. 166.

3. El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.
4. El Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y de Estados Unidos en lo Relativo al Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, y el Acuerdo entre Estados Unidos y México para la Cooperación en la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza.

Las siguientes partes del Tratado que se presentan para el caso en estudio se refieren a: comercio de bienes; solución de controversias, y excepciones. A continuación se exponen el contenido de las partes antes citadas y el acuerdo específico al medio ambiente.

4.3.1. Comercio de Bienes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El comercio de bienes entre los tres países se regula en la segunda (Comercio de Bienes), tercera (Barreras Técnicas al Comercio) y cuarta (Compras del Sector Público) partes del Tratado.

La segunda parte, Comercio de Bienes, comprende seis capítulos. El capítulo III ("Trato nacional y acceso de bienes al mercado") contiene las principales disposiciones sobre el comercio de bienes e incluye en dos anexos las reglas específicas para el comercio y la inversión en el sector automotriz (Anexo 330-A) y en los bienes textiles y del vestido (Anexo 300-B). El capítulo IV establece las reglas de origen y el V los procedimientos

aduanales, aun los relativos a certificación y verificación del origen de las mercancías. Los capítulos VI y VII contienen las reglas y disposiciones específicas sobre los bienes energéticos y los agropecuarios. Este último incluye las medidas en materia de normas sanitarias y fitosanitarias. La segunda parte concluye con el capítulo VIII, que contiene las salvaguardas o medidas de emergencia.

La tercera parte, Barreras Técnicas al Comercio, consta del capítulo IX, “Medidas relativas a normalización”. Finalmente, la Cuarta Parte consta también de un solo capítulo, el X, “Compras del sector público”.

4.3.1.1. Trato Nacional y Acceso de Bienes al Mercado

En el capítulo III (artículo 301), el Tratado incorpora el principio fundamental de trato nacional del artículo III del GATT. Los bienes importados a un país miembro del Tratado, desde otro de ellos, no serán objeto de discriminación. Este compromiso se extiende a las disposiciones provinciales y estatales.

Las medidas de acceso a mercados descritas en este capítulo establecen las reglas relativas a los aranceles y otros cargos, así como a restricciones cuantitativas que regirán el comercio de bienes. Entre estas últimas se encuentran cuotas, licencias, permisos, y requisitos de precios a importaciones o exportaciones.

Con el fin de eliminar las barreras no arancelarias al comercio entre las Partes (países miembros del TLCAN) y evitar el surgimiento de nuevas barreras en el futuro, los miembros del Tratado se sujetarán a ciertas disciplinas comunes:

“No se discriminará contra las mercancías importadas de las Partes; se suprimirán las prohibiciones o restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación; no se exigirán requisitos de marcado de origen con fines proteccionistas”¹⁹.

Sin embargo, según lo previsto en el artículo XI del GATT, que se incorpora al Tratado en su artículo 309, cada país miembro se reserva el derecho de imponer restricciones para, por ejemplo, la protección de la vida o de la salud humana, animal o vegetal, o del medio ambiente; esto último fue la base para el argumento de E.U.A. en la imposición del embargo al atún.

4.3.2. Medidas Relativas a Normalización

El capítulo IX contiene los acuerdos en materia de medidas sobre normalización. El Tratado reconoce que todos los países cuentan con normas y regulaciones técnicas de carácter obligatorio, cuya finalidad es la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal; la seguridad del medio ambiente, y la protección a los consumidores.

Para facilitar el comercio internacional, es importante buscar la compatibilidad entre los regímenes de normalización, con el fin de evitar que éstos se constituyan en barreras

comerciales subrepticias. Con este propósito, el capítulo de normas contiene disposiciones tendientes a hacer más transparente el proceso de su elaboración y aplicación.

Como resultado de la negociación, se acordó que las normas técnicas y los métodos para determinar su cumplimiento se apeguen al principio de trato nacional, para evitar discriminación entre los productos originarios de las Partes; que se utilicen las normas internacionales como marco de referencia; que se adopten las medidas necesarias para lograr la convergencia futura de los sistemas; que se ajusten los procesos de validación del cumplimiento de las normas a las disciplinas del capítulo, y que se establezcan ámbitos específicos de cooperación que incluyan mecanismos de consulta, intercambio de información y notificación.

Para supervisar la aplicación cabal de este capítulo, se creará un comité de normas técnicas que se reunirá periódicamente y contará con especialistas para atender asuntos específicos en telecomunicaciones, transporte, sector automotriz, textiles, embalaje, requisitos de información al consumidor, programas de verificación, criterios de evaluación ambiental y métodos de evaluación de riesgo, entre otros.

Respecto a lo anterior, un instrumento de defensa para México fue el punto sobre los criterios de evaluación ambiental, ya que si firmó como Parte integrante del TLCAN, cabe señalar que tenía derecho a solicitar a dicho comité la supervisión de dichos criterios en el

¹⁹ Idem, p. 173.

caso del embargo atunero y sin embargo no se señaló algo al respecto, según el seguimiento que hicieron las autoridades al embargo atunero.

4.3.3. Solución de Controversias

El último tema de la negociación, solución de controversias, en lo que respecta al tema de investigación se encuentra tratado en el capítulo XX. El cual se ocupa del mecanismo general de solución de controversias.

Con el fin de contar con un mecanismo ágil de prevención y solución de controversias que brinde mayor certeza a las tres Partes (México - E.U.A. - Canadá), sobre bases de equidad, seguridad jurídica y neutralidad, se creará un procedimiento que se aplicará para prevenir o resolver controversias sobre la interpretación o la aplicación del Tratado.

4.3.3.1. Mecanismo General de Solución de Controversias

El Mecanismo será transparente, imparcial y sencillo, y contará con tres etapas: la consulta entre gobiernos, los procedimientos ante la Comisión y la formación de paneles arbitrales.

- 1) Consultas (artículo 2006). Cualquier país miembro podrá solicitar consultas a otro sobre cualquier tema. El Tercer país miembro podrá participar en estas consultas si tiene un interés sustancial en el asunto.

- 2) Intervención de la Comisión de Libre Comercio responsable en última instancia de la administración del Tratado (artículo 2007). Si la etapa de consultas no resuelve la controversia, cualquier Parte podrá pedir a la Comisión que intervenga en el caso. La Comisión podrá apoyarse en el trabajo de asesores técnicos, crear grupos especiales, utilizar sus buenos oficios para buscar la conciliación o la mediación, o hacer recomendaciones con el fin de resolver el asunto.
- 3) Paneles arbitrales (artículo 2008). Si la intervención de la Comisión no resuelve la controversia, las Partes podrán solicitar el establecimiento de un panel arbitral. El país no involucrado en la controversia podrá también solicitar su participación en esta etapa. Para asegurar la imparcialidad de los paneles se ha diseñado un sistema para la integración de los mismos que cuenta con tres elementos esenciales:
 - a) Una lista de candidatos a árbitros que, además de satisfacer criterios de elegibilidad, tienen que ser aceptados por todos los países (artículos 2009 y 2010).
 - b) Un panel de cinco miembros donde al menos dos panelistas serán elegidos por cada lado de la controversia, y
 - c) Un criterio de selección cruzada para la integración del panel (artículo 2011).

Las partes crearán por consenso, una lista de hasta treinta personas que satisfagan criterios estrictos de independencia para ser árbitros. Si un país considera que un individuo no cuenta con las aptitudes necesarias podrá recusarlo (artículo 2009). Así, se garantiza desde un principio la confianza de los países en los árbitros.

La lista se renovará cada tres años; sin embargo, sus integrantes pueden ser reelectos. La lista tendrá nacionales de las Partes, así como algunos nacionales de países no miembros del Tratado. Por lo regular, los árbitros se escogerán de la lista citada. En el caso eventual de que una Parte contendiente proponga como árbitro a un individuo que no figure en la lista de candidatos, cualquier Parte podrá objetarlo (2011). El procedimiento de selección de árbitros dura generalmente un máximo de treinta días.

En una controversia, el criterio de selección cruzada consiste en que un país puede elegir a un candidato a panelista, árbitro o presidente sólo entre personas que no sean de su propia nacionalidad ni, en caso de que se aplique, entre personas de la otra nacionalidad en el lado reclamante (artículo 2011). El presidente se elige por ambos lados de la disputa; en caso de no haber consenso, se decide por sorteo qué lado escoge al presidente, que de ordinario se seleccionará de entre los miembros de la lista citada. En este caso, por el criterio de selección cruzada el presidente se elegirá de una nacionalidad distinta a la de los países involucrados en el lado que resulte ganador.

Para los otros cuatro panelistas, el criterio de selección cruzada significa que cada lado de la controversia elegirá como panelistas a personas que sean nacionales del otro lado de la controversia.

Los procedimientos de integración del panel garantizan que:

- 1) Cuando la disputa sea bilateral, siempre habrá dos árbitros de la nacionalidad de cada país contendiente. El presidente podría ser de la nacionalidad del país opuesto al país ganador del sorteo o de una nacionalidad distinta a los países contendientes. Es de esperarse que el país ganador elija a un presidente de una nacionalidad distinta a la del país contendiente para mantener el equilibrio entre las nacionalidades de los panelistas. Esto implica que la nacionalidad del presidente será del tercer país del Tratado, o de un país no-miembro del Tratado.

- 2) Cuando la disputa sea trilateral, siempre habrá dos árbitros de la nacionalidad del país demandado y uno de cada uno de los países reclamantes. Por el principio de selección cruzada, el lado ganador no puede elegir a un presidente de su nacionalidad (o de sus nacionalidades, en caso de que el lado ganador sea el lado reclamante con dos países). Para evitar un desequilibrio, es de esperarse que el lado ganador elija a un presidente de nacionalidad distinta a la de los tres países del Tratado. De aquí la importancia de que la lista inicial incluya algunas personas que no sean nacionales de ningún país miembro.

El procedimiento de solución de controversias es relativamente rápido, pues el informe final del panel, transcurridas las tres etapas, se obtiene en un plazo aproximado de 250 días. Además, el procedimiento tiene credibilidad disciplinaria ya que existe el derecho de suspender beneficios comerciales equivalentes cuando una de las partes del conflicto no cumpla con la resolución final del panel.

4.3.4. Excepciones

El capítulo XXI contiene una serie de disposiciones que aseguran que el Tratado no restrinja la capacidad de un país para proteger sus intereses nacionales. Así el TLCAN incorpora por referencia el artículo XX del GATT, que autoriza a los países miembros a aplicar las medidas necesarias para proteger o preservar la moral pública, la salud y la vida humana, animal o vegetal, los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico, y los recursos naturales agotables (artículo 2101). Se incluyen también disposiciones que permitirán a los Estados adoptar las medidas que consideren necesarias para preservar la seguridad nacional (artículo 2102).

4.3.5. Las Disposiciones Ambientales del Tratado

El TLCAN establece que en caso de existir alguna incompatibilidad entre las obligaciones comerciales del Tratado y las de algunos acuerdos ambientales, estas últimas prevalecerán sobre las primeras. Entre los acuerdos a los que se hace referencia destacan el Protocolo de Montreal, la Convención de Basilea y CITES.

En lo referente a las medidas relativas a la normalización, cada país mantiene el derecho a establecer el nivel de protección que considere apropiado para el logro de sus objetivos legítimos, entre los que se incluyen el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente. El mecanismo de solución de controversias prevé que cuando surjan conflictos en

materia de medio ambiente. los paneles cuenten con la asesoría de comités científicos en la materia.

Si bien estas disposiciones aseguran que el TLCAN sea compatible con la protección del medio ambiente. los países acordaron ser más ambiciosos y llevar a cabo un acuerdo de cooperación en la materia.

4.3.6. Acuerdo de Cooperación en Materia de Medio Ambiente

El acuerdo reconoce la tradición de ayuda mutua en materia ambiental entre México, E.U.A. y Canadá, y expresa el compromiso de apoyar y desarrollar los acuerdos ambientales internacionales y las instituciones existentes.

4.3.6.1. Objetivos

Los objetivos del Acuerdo son: alentar la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente en la región de América del Norte, para elevar la calidad de vida de sus habitantes; promover el desarrollo sustentable: fortalecer la cooperación trilateral en la materia; apoyar los objetivos ambientales del Tratado de Libre Comercio; evitar que medidas ambientales representen distorsiones comerciales o proteccionismo encubierto. y fortalecer la cooperación para que cada país aplique mejor sus propias leyes en su propio territorio.

4.3.6.2. Obligaciones

Con respecto a la soberanía de cada país, el Acuerdo confirma el derecho de cada uno de ellos a establecer sus propias políticas, prioridades y niveles de protección ambiental. Asimismo, confirma el compromiso de los tres países a que sus leyes proporcionen altos niveles de protección ambiental (artículo 3).

El Acuerdo prohíbe explícitamente a las autoridades de un país llevar a cabo la aplicación de la legislación ambiental en otro país (artículo 37). Los países se comprometen a aplicar de manera efectiva su legislación en materia de medio ambiente. Para ello, los gobiernos podrán adoptar acciones tales como: el nombramiento y capacitación de inspectores; la vigilancia del cumplimiento de la ley; la investigación de supuestas violaciones; la negociación y aplicación de acuerdos de cumplimiento voluntario, y el uso de los procedimientos jurídicos para sancionar las violaciones al derecho ambiental y reparar el daño. En ningún caso el Acuerdo faculta a las autoridades de un país a emprender acciones que tengan por objeto garantizar la aplicación de las leyes ambientales en el territorio de otro país (artículo 5).

Cada país se compromete, respecto a su territorio, a: informar sobre el estado del medio ambiente; desarrollar planes de contingencia ambiental; promover la educación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de medio ambiente; evaluar, cuando proceda, el impacto ambiental, y promover el uso de instrumentos económicos para el logro efectivo de los objetivos en materia de medio ambiente.

Con respecto a lo anterior, los países se comprometen a continuar garantizando que los procedimientos administrativos y judiciales para la aplicación de su derecho ambiental sean justos, abiertos y equitativos (artículo 6).

4.3.6.3. Comisión para la Cooperación Ambiental

La Tercera Parte del Acuerdo establece la Comisión para la Cooperación Ambiental, integrada por un Consejo, un Secretario y un Comité Asesor Conjunto (secciones A, B, y C respectivamente). El Consejo será la institución reguladora de la Comisión y estará integrado por los representantes de cada país a nivel gabinete, o su equivalente, que sean responsables de la política ambiental. El Consejo supervisará la aplicación del Acuerdo, servirá como un foro para discutir asuntos ambientales, promoverá y facilitará la cooperación entre los gobiernos de los países, supervisará al Secretariado y resolverá los asuntos y controversias que puedan surgir respecto a la interpretación y la aplicación del Acuerdo.

El consejo será también el vínculo institucional con la Comisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este vínculo permitirá prevenir y resolver controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente y ofrecer asesoría técnica a las instituciones del Tratado de Libre Comercio. El consejo propiciará la cooperación para la elaboración y el mejoramiento continuo de las leyes y los reglamentos ambientales nacionales.

Además, elaborará recomendaciones para lograr un mayor grado de compatibilidad de las normas ambientales, de manera congruente con el TLCAN y sin reducir los niveles de protección ambiental.

El Consejo podrá presentar recomendaciones en una amplia gama de asuntos ambientales, incluyendo: técnicas y estrategias para la prevención de la contaminación; protección de especies amenazadas y en peligro de extinción, y enfoques para lograr el cumplimiento y la aplicación de la Ley (artículo 9 y 10). El Secretariado será responsable de proporcionar apoyo técnico y administrativo al Consejo, así como a los comités y grupos de trabajo que establezca. El Secretariado estará encabezado por un Director Ejecutivo.

4.3.6.4. Consultas

Cualquiera de los tres países podrá solicitar consultas con los otros dos sobre cualquier asunto que afecte el funcionamiento del Acuerdo. Si las consultas no permiten solucionar el problema en 60 días, cualquiera de las Partes podrá convocar a una reunión del Consejo. El Consejo se reunirá a más tardar 20 días después de que haya sido convocado por un país. Con el objeto de resolver la controversia, el Consejo podrá realizar consultas con asesores técnicos, crear grupos de trabajo o grupos de expertos y hacer recomendaciones. El Consejo contará con un máximo de 60 días para tratar de resolver el conflicto.

4.3.6.5. Solución de Controversias

Cuando el Consejo no haya podido resolver una controversia y dicha controversia sea: 1) relativa a una presunta pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de su ley ambiental (artículo 45), y 2) afecte la producción de bienes o servicios comerciados entre los países miembros o de bienes o servicios que compitan con ellos, cualquiera de los tres países podrá solicitar que se establezca un panel arbitral. Para que se establezca dicho panel se requerirá, además de los requisitos mencionados, del voto aprobatorio de dos terceras partes del Consejo (artículo 29).

Los panelistas serán elegidos a través del procedimiento de selección cruzada, de una lista previamente acordada de 45 expertos que incluirá especialistas en materia ambiental. El panel podrá, previo acuerdo de los países en conflicto, solicitar información y apoyo técnico de cualquier persona o institución que considere apropiada. El panel entregará su informe inicial a los países involucrados en la controversia dentro de los 180 días siguientes a la formación del panel. A más tardar 60 días después de que se presente el informe final al Consejo, incorporando los comentarios que los países involucrados le hayan hecho llegar.

Cuando un panel determine que el gobierno de un país incurrió en una falta sistemática en la aplicación de su derecho ambiental, los países involucrados podrán, en un plazo de 60 días, acordar un plan de acción, mutuamente satisfactorio para solucionar el problema.

Si los países no pueden acordar un plan de acción, el panel podrá volver a reunirse para evaluar el plan de acción presentado por la parte demandada, o proponer uno alternativo, en un plazo no menor de 60 y no mayor de 120 días posteriores a la fecha en que el panel rinda su informe final. El panel podrá imponer una contribución monetaria al país demandado si éste no presenta un plan, o si no lo acuerda con el otro país y el panel decide presentar uno alternativo.

El panel podrá volver a reunirse en cualquier momento para determinar si un plan de acción ha sido ejecutado. El panel podrá imponer una contribución monetaria a la parte demandada que no ejecute el plan de acción. En el caso de que el panel confirme que el país demandado no ha pagado la contribución monetaria o continúa sin resolver el problema del que es acusado, o ambas cosas, se procederá de la siguiente manera:

- 1) En el caso de Canadá, el Consejo podrá exigir el pago de la contribución monetaria y el cumplimiento de la decisión del panel ante un tribunal canadiense competente.
- 2) En el caso de México o E.U.A., el país o los países reclamantes podrán suspender al país demandado beneficios derivados del TLCAN con base en el monto de la contribución fijada y con un tope máximo equivalente a 0.007% del comercio regional cada año. Dichos beneficios deberán restituirse de manera automática, una vez que el país en falta cumpla con el pago y/o el plan de acción.

Los recursos recaudados por las contribuciones se utilizarán para coadyuvar a resolver el problema de falta de aplicación de la legislación ambiental en el país demandado. El procedimiento elegido por México para garantizar el pago de la multa, esto es la suspensión temporal de beneficios del Tratado, respeta la soberanía del país al no permitir que el Consejo demande a las autoridades mexicanas ante sus propios tribunales.

4.4. Aspectos Jurídicos del TLCAN en su Aplicación Práctica: Una Visión desde los Extremos

El presente apartado contiene un análisis desde el punto de vista del comercio, el medio ambiente y el derecho interno, en el cual se plantean los elementos que dieron origen al conflicto y las razones que invalidan su pertinencia. Por otro lado se encuentra el impacto del embargo atunero en la legislación ambiental mexicana.

4.4.1. El Embargo por Razones Ecológicas

El embargo atunero se estableció contra México el 10 de octubre de 1990, pero entró oficialmente en vigor el 21 de febrero de 1991; el argumento que fundamentó este embargo fue el que E.U.A. manifestó que se prohibían todas las importaciones de atún aleta amarilla provenientes de México debido a que la flota atunera de éste último excedía los límites de mortandad incidental de delfines en el procedimiento de captura del atún.

4.4.2. Elementos para Análisis del Caso

El explicar y entender el embargo atunero, significa el hacer una serie de aclaraciones técnicas, en la cual se describa de manera breve la relación atún – delfín y lo relativo a las artes de pesca, ambas situaciones son elementos clave para analizar el problema y descubrir sus contenidos comerciales y ambientales.

4.4.2.1. La Relación Atún – Delfin

El grupo de los túnidos agrupa seis especies, entre ellas está la de *Thunnus Albacares*, Atún aleta amarilla, que puede llegar a medir 1.8 m. y pesar 130 kg. Los atunes son peces oceánicos que en ocasiones se aproximan a la costa, se desplazan formando cardúmenes constituidos por individuos de igual tamaño. Los más pequeños integran los bancos más extensos, cuanto mayor es la talla los bancos son más pequeños y los atunes más grandes suelen ser solitarios.

Tienen alto ritmo de fecundidad, se desplazan a grandes velocidades, de ahí su caracterización como especie migratoria. Las zonas de distribución se encuentran en los Océanos Pacífico, Indico y Atlántico. Son sensibles al cambio climático, no toleran temperaturas por debajo de los 12 grados centígrados, lo que provoca su traslado estacional. El atún que no se mueve muere, ya que es la manera de que recibe oxígeno. Tienen gran capacidad de adaptación que se relaciona con su edad.

La manera en que se capturan los túnidos ha variado conforme se ha desarrollado la tecnología. Es por ello que en la actualidad existen cinco tipos de artes de pesca que son utilizados en la actualidad por diferentes países para llevar a cabo la captura.

El arte de pesca es importante en la relación de los túnidos con otras especies ya que en ciertas regiones de captura tienen efectos en ellas. La pesca de cerco, es una forma sofisticada de tender la red, en cada lance la red captura no solo atunes sino otras especies asociadas, en las zonas en las que en México se hace la captura, una de las especies asociadas es el delfín.

4.4.2.2. Artes de Pesca

Debido a la importancia del conflicto atunero, se hace necesario especificar el tipo de procedimiento para capturar atún y poder comprender la existencia del embargo atunero.

Existen cinco tipos de artes de pesca:

TIPO	DESCRIPCION
<ul style="list-style-type: none">• Almadraba	Consiste en redes transversales. Se aplica en zonas costeras a poca profundidad en las vías de paso del atún. Tiende a desaparecer.

- Red de Cerco

Consiste en redes que se tienden con ayuda de helicópteros que detectan el banco tiran la panga y sujetan a ésta a un extremo de la red, cercando con dos embarcaciones al atún.

Se aplica en alta mar.

Es la más utilizada y se aplica en la transformación de la pesca de vara que operaba en la década de los 60 en el Océano Pacífico.

- Pesca de vara

Se captura el atún por medio de cañas u anzuelos concentrando y cebando al atún con carnada viva.

Se realiza en barcos de pequeño tonelaje que operan cerca de las costas.

- Palangre

Tiende una o varias líneas de anzuelos con carnada, que varían de acuerdo a la zona y a la flota, las líneas pueden llegar a medir hasta 200 Km. de longitud, se ponen cada mañana y se levantan a maniobra continua, el barco coloca alrededor de 4, 000 anzuelos diariamente.

Es el método de más amplia distribución mundial.

Es la que tiene más rango de distribución y es la menos dirigida para la pesca de atún, ya que captura gran número de otras especies.

- Troleo o arrastre de curriacán en

Superficie

Se localiza el cardumen para pasar sobre ellos esperando que al estar hambrientos y que muerdan el anzuelo los que están en la superficie.

Se realiza en barcos pequeños.

4.4.2.3. Razones Comerciales

Otro factor a considerar para el análisis del embargo atunero son las variaciones que han tenido la flota y la zona pesquera de E.U.A., ya que al momento en que se cambia la región de captura, estos cambios tienen efectos para los costos de llegada del producto del producto al consumidor.

4.4.2.3.1. Razones de las Variaciones de la Zona de Pesca de la Flota de E.U.A.

A continuación se exponen los principales aspectos que producen las citadas variaciones:

- El reconocimiento y adopción de la Zona Económica Exclusiva (ZEE), por los países ribereños de América Latina.

- La disponibilidad del recurso ya que la sobre explotación ha provocado escasez en diferentes regiones.
- La aparición del fenómeno del “niño”, que coinciden con la abundancia y las rutas del recurso.
- La reubicación de las compañías enlatadoras de California a Puerto Rico (Caribe) y Samoa Estadounidense (Pacífico Sur).
- El establecimiento de políticas ambientales como lo referente a la muerte incidental de delfines y su consecuente protección a esta especie.

4.4.2.3.2. Mercado del Atún

Otro aspecto a considerar es el mercado atunero de E.U.A., a continuación se presenta un esquema estos elementos:

Tipos:

- a) Manejo del producto fresco – congelado.
- b) “ “ “ “ enlatado.

Consumo per cápita:

El consumo per capita en 1989 era de 1.585 kg., el atún enlatado lo consumía el 85% de las familias estadounidenses. Respecto a la industria del enlatado, 3 empresas (*Star Kist (H.J. HEINZ)*, *Van Camp (Purina)*, *Bumble Bee (UNICORD)*) producían 71.2% de la producción; que en el año de 1990 reportó 29.8 millones de cajas standard (48 latas de 6

onzas) y la producción de atún en general fue para ese año de 3'352 miles de toneladas. Estos datos son una pauta para poder establecer el origen del embargo atunero desde el punto de vista comercial.

4.4.2.4. Iniciativas para Levantar el Embargo Atunero

México y en particular la industria atunera ha vivido el embargo de manera dramática, ya que se puede decir que en los últimos años la flota atunera y la producción de túnidos se han desmantelado. En estos años han sido indispensables las iniciativas mexicanas para levantar el embargo, pero cabe aclarar que esta medida surge de la aplicación de una ley estadounidense de protección de mamíferos marinos. Por ello cabe destacar en este largo proceso tan solo los últimos acontecimientos que parecieran ser el principio del fin de este embargo.

4.4.2.4.1. La Posición del Gobierno Mexicano

Como argumento del gobierno mexicano que pidió la eliminación del castigo se menciona que la flota atunera mexicana redujo la mortandad de los delfines que son atrapados en la pesca del atún en un 97%, entre 1986 y 1993.

La propuesta incluyó el cambio de la denominación de "seguro para delfines" en las etiquetas de productos atuneros, que implican que la pesca se realizó sin matanza de los mamíferos marinos, origen del embargo impuesto por E.U.A. Algunos grupos ecologistas y

legisladores aliados se opusieron al levantamiento del embargo por considerar que admite la posibilidad de que sufran daños inadmisibles, los delfines.

4.4.2.4.2. Posición de los Legisladores Estadounidenses

El 18 de abril de 1996, se inició el proceso legal para levantar a México el embargo atunero impuesto por E.U.A. desde 1991, al aprobarse una iniciativa del subcomité de pesca de la Cámara de Representantes.

En el Senado de E.U.A. también se trabajó en un proyecto para eliminar la restricción para comprar atunes mexicanos y de otros países, el cual fue sometido a votación el 24 de mayo de 1996. Las posiciones de distintos representantes, son importantes para entender el levantamiento del embargo. *Wayne Gilchrest*, el representante republicano por el Estado de *Maryland* y autor de la iniciativa, sostuvo que el embargo tenía que ser eliminado porque los países afectados hicieron grandes esfuerzos para la protección del delfín y se dijo: "es tiempo de que recompensemos estos esfuerzos".

Al respecto, el presidente del subcomité, el republicano de *New Jersey Jean Saxton* coincidió en que "el Congreso deba actuar este año" para poner fin al embargo e institucionalizar la declaración de Panamá firmada por doce países para proteger al delfín durante la pesca atunera. La senadora *Barbara Boxer*, demócrata de California tuvo una propuesta alterna, que sostuvo la denominación en etiqueta y se mantuvo la posibilidad de

un nuevo bloqueo. Boxer tuvo el apoyo del diputado también demócrata de California, *George Miller*.

4.4.2.4.3. La Ley HR 2823

Cabe mencionar que el proyecto de Ley denominada “HR 2823”, fue aprobado por diez votos a favor y seis en contra, y buscó abrogar las sanciones comerciales impuestas a México y otros países en 1991 y otorgó el etiquetado “dolphin safe”, (a salvo el delfin) a todo atún en cuya captura no hayan muerto delfines.

La audiencia de votación se produjo ocho meses después de que el tema se retomó a instancias de los republicanos, luego que en agosto de 1996 se emitió la versión inicial de una nueva iniciativa para abrogar el embargo tras tres años de iniciación congressional. La votación del proyecto en el subcomité se vio por fuentes oficiales como un avance significativo.

El voto representó también la derrota de una iniciativa alterna, el proyecto de Ley HR 2856 auspiciada por el demócrata *George Miller* que pretendió mantener intacto el etiquetado “*dolphin safe*”, una cláusula que se consideró inaceptable por los países embargados, con esto también terminó el problema que generó a 23 países la decisión del juez de San Francisco, *Delton Henderson*, de los cuales lo padecieron Japón, Italia, México, Panamá, Costa Rica, Vanuatú, Venezuela y Colombia.

4.4.2.4.4. El Acuerdo de Panamá

La revisión a la legislación fue el inicio del proceso legal para terminar con el embargo estadounidense contra la compra de atún capturado por países latinoamericanos mediante la aplicación del Acuerdo de Panamá, firmado el 4 de octubre de 1995 que garantizó, entre otras cosas, la incorporación de medidas para proteger a delfines en general y reducir al máximo posible la mortalidad de ese mamífero en el curso de la pesca de atún.

El acuerdo de Panamá marcó el compromiso de los países firmantes, incluso México, E.U.A., Colombia y Venezuela, para limitar la muerte de delfines a un máximo de 5,000 en términos anuales. Parte de la propuesta de ley incluyó la cancelación del embargo y el acceso del atún capturado en el Pacífico al mercado estadounidense. La legislación terminó con un problema iniciado en 1991 y que fue una fricción en las relaciones entre E.U.A. y México.

4.4.2.4.5. La Posición de los Ecologistas

La determinación de disminuir y llegar a la desaparición de la mortalidad de delfines resulta insuficiente para algunos ecologistas que como el mexicano *Homero Aridjis*, en un reciente viaje a Washington denunció que el levantamiento del embargo resultaría nuevamente en una nueva matanza de delfines.

Otros grupos, como el “*Sierra Club*”, expresaron preocupación sobre el “efecto de largo plazo” que podría tener sobre los mamíferos la posibilidad de verse acorralados en el curso de las operaciones pesqueras.

En una carta al presidente de E.U.A. *Bill Clinton*, en 1996, la senadora *Boxer* advirtió que “muchos biólogos han expresado preocupación sobre los efectos de largo plazo sobre la actividad atunera sobre población de delfines y a severamente reducida en número”.

4.4.3. El Impacto del Embargo Atunero en la Legislación Ambiental Mexicana

La legislación ambiental mexicana ha sido clave para dar solución al conflicto que se generó por el embargo atunero. Desde la constitución de 1917, el texto de la Carta Magna, en el artículo 27, contiene el principio de conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación, este principio de conservación se amplía por el esquema de propiedad originaria de la Nación, ejerciendo sus derechos de soberanía a elementos o recursos naturales que al ser protegidos, forman parte del patrimonio natural del país y que integran la riqueza de la nación.

4.4.3.1. La Legislación Ambiental Mexicana

México desde la promulgación de la constitución de 1917 en todas las leyes relativas al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, entre los que se encuentran la fauna silvestre acuática y las especies susceptibles de aprovechamiento pesquero, han tenido como base el principio de conservación.

La protección del mar, y de las especies marinas, siempre ha sido un principio que ha alimentado a la legislación mexicana; cuando se extendió a 200 millas la jurisdicción y los derechos soberanos, se amplió entonces la zona de protección.

4.4.3.1.1. Principios Fundamentales

El principio de aprovechamiento racional de los recursos naturales, se encuentra en la Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual, es el primer paso para establecer un aprovechamiento sustentable y sostenido de los recursos susceptibles de aprovechamiento y por ende de dar protección integral a los recursos.

4.4.3.1.2. Constitución – Artículo 27

El artículo 27 se refiere al dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, que constituyen la flora y fauna, cuyo medio de vida, total, parcial o temporal sea el agua. En el artículo 27 se establece como principio la propiedad de las aguas de los mares territoriales, en el cual destaca lo siguiente:

“Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional”²⁰.

El dominio de los bienes de la nación es inalienable e imprescriptible, por eso el aprovechamiento de éstos por parte de particulares o por sociedades mexicanas, se realiza mediante concesiones, que otorga el Ejecutivo Federal de conformidad con las leyes de la materia.

4.4.3.1.3. Régimen Constitucional de la Pesca

El poder pesquero del Estado no es sino una derivación de su poder político o de su soberanía política. Este poder en México se encuentra dentro del marco jurídico de la pesca desde 1872.

²⁰ Carmona Lara Ma. del Carmen, *Aspectos Jurídicos Del Tlcan*, página de internet: <http://www.harbour.sfu.ca/CNABS/conference/carmona.htm>, 1996, P.6.

En México el poder soberano pesquero esta contemplado en artículo 27, el cual ha sido regulado por las diversas leyes y reglamentos de pesca expedidos hasta la fecha. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entró en vigor el 1º. de mayo de 1917, al afirmar la soberanía nacional sobre los recursos, inició una nueva etapa en la actividad pesquera.

La nación instituye como de su propiedad, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; la de los ríos; las de los arroyos y afluentes. La pesca está encomendada a la federación por los artículos 27 y 124 de la constitución dentro de la regla general de competencia del sistema federal, por lo que se entiende como una competencia exclusiva de la Federación y, por lo tanto, no concurrente con las entidades federativas.

Aunque existen plasmadas las facultades implícitas en el texto constitucional la tendencia ha sido la de desarrollar las facultades expresas y a reformar la constitución para ampliar paulatinamente desde 1883 por lo menos, las facultades federales.

4.4.4. Reflexión Final

Desde el punto de vista jurídico y legal, México hizo todo lo que ha estado a su alcance para lograr un manejo integral y sustentable de los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento como es el caso de los túnidos y la conservación de especies asociadas como es el caso del delfín.

Cabe aclarar que tal vez un hecho importante que fundamentó el levantamiento del embargo, es que México inició las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. El caso del embargo atunero, fue mas un caso comercial que ambiental, siempre se le quiso dar la apariencia de castigo ecológico y en realidad el problema se inserta en cuestiones de mercado, ubicación de la flota pesquera y del desarrollo de la tecnología para el aprovechamiento de túnidos y de las artes de pesca.

Por ello, para analizar adecuadamente el tema, es importante ver los efectos comerciales del embargo y no centrarse solamente en los efectos ambientales, ya que para ello se sentaron las bases tanto a nivel internacional con el Acuerdo de Panamá, como a nivel nacional, con el desarrollo de la normatividad, para establecer reglas claras para evitar que en una norma de aprovechamiento de una especie, altere a otras y finalmente a su ecosistema.

México sufrió bastante, por el embargo atunero, el desmantelamiento de su flota atunera, y la caída del mercado del atún. Conoció las nuevas facetas de un comercio difícil e intolerante, que ya demostró que las reglas del juego no se dan exclusivamente en la libre competencia, sino en un juego sucio que permite aplicar normas ambientales para escudar los verdaderos intereses. La experiencia mexicana sirvió para tomar medidas preventivas para evitar nuevos embargos por razones ambientales, que en realidad son formas de proteger a un mercado interno de la importación.

Las lecciones del embargo atunero fueron un elemento a considerar para México, en cuanto a la defensa de sus intereses ambientales y comerciales se refiere, y de una de las más importantes industrias mexicanas. De esta experiencia y de la manera en que sea considerada depende el éxito de la aplicación de la normatividad ambiental y comercial mexicana, y de la forma en que se articule una estrategia para hacer más compatible a nivel global la relación comercio / ambiente.

4.5. Aspectos Económicos del Atún en el Mundo

Son diez las naciones que realizan las principales capturas mundiales de atún. Por su importancia destacan Japón, Taiwán, España, Corea, E.U.A., Indonesia, Francia, Filipinas y México. Este tipo de captura presentó un fuerte incremento (84.21%) en el periodo de 1980 a 1993, al pasar de 1.72 millones de toneladas a casi 3.7 millones. De acuerdo con información de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), la flota atunera mexicana realiza aproximadamente 3.7% de las capturas mundiales de atún y 32% en el Pacífico Oriental (ver cuadros 1 y 2 al final del apartado).

“En el Océano Pacífico Oriental se registran las mayores capturas de atún en el mundo”²¹.

Lo anterior se apoya con datos de la CIAT (2 020 miles de toneladas en 1992). Le sigue el Océano Índico (546.2 mil toneladas) y el Atlántico (467.6 mil toneladas). La especie que más se captura es el barrilete, seguido por el aleta amarilla y el albacora (ver cuadro 3 al final del apartado).

²¹ Pesca De Atun Y Protección Del Delfin, Semarnap, México, 1998, P. 59.

En cuanto al comercio internacional de atún enlatado, desde 1985 la principal nación exportadora ha sido Tailandia. En 1989, sus exportaciones correspondieron a poco más de la mitad del atún exportado mundialmente. Los principales países exportadores de atún enlatado, en orden de importancia, son: Tailandia, Filipinas, Costa de Marfil e Indonesia (cuadro 4).

Aunque la calidad del atún mexicano es excelente, nuestro país no es un importante exportador de atún enlatado, debido a los altos costos de producción y a barreras arancelarias y no arancelarias a las que se enfrenta este producto. México figura entre los principales consumidores, como también lo son Japón, E.U.A. y los países europeos.

Por lo que toca a los precios mundiales del atún, el aleta amarilla sin procesar ha disminuido en los últimos años de un precio de 1,350 USD/t en 1990 a 700-750 dólares a fines de 1991. Para 1994, dichos precios se recuperaron, alcanzando un promedio de 1,100 dólares. En general, este promedio se ha mantenido a la fecha, aunque los precios han experimentado variaciones coyunturales. Tal es el caso del período registrado entre septiembre y noviembre de 1996, cuando, como resultado de la ausencia de pescado, el precio llegó a ser de 1,400 dólares la tonelada.

En cuanto al número de embarcaciones que operaron en 1995 en el Pacífico Oriental, por país, en el cuadro 5 se observa que destaca la flota mexicana, con 38 barcos (de clase seis, que son los de capacidad igual o mayor a 363.2 toneladas de acarreo). Le siguen Venezuela, Vanuatu y Ecuador. E.U.A. sólo participó con cinco embarcaciones.

Cuadro 1**Captura mundial de las principales especies de atún
1988-1995 (miles de t)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Part. %
Japón	752.3	672.3	653.2	716.3	668.3	775.7	677	664	24.2
Taiwán	220.1	256.4	307.7	230.2	331.9	281.6	373	377	8.8
España	242.1	250.0	262.7	265.4	253.2	254.6	247	281	7.96
Corea	146.9	170.7	232.4	269.9	224.3	240.7	242	220	7.52
E.U.A.	275.6	244.8	232.3	235.3	260.9	221.0	255	224	6.91
Indonesia	170.3	179.8	201.6	210.8	233.9	215.7	247	274	6.74
Francia	152.7	141.9	152.5	168.6	175.7	158.3	198	183	4.95
Filipinas	112.8	126.6	180.6	197.8	128.0	148.3	305	314	4.63
México	132.6	136.7	125.5	133.5	132.2	118.4	128	149	3.7
Tailandia	92.8	81.9	102.2	84.7	74.4	78.6	149	152	2.45
Otros	546.0	588.1	615.5	636.9	681.8	705.1	919	940	2.2
Total	2 844.1	2 849.2	3 066.2	3 149.4	3 164.6	3 698.0	3 744	3 769	100.0

Fuente: Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).

Cuadro 2**Estimaciones preliminares de las capturas de atunes en el Océano Pacífico Oriental
1º de enero al 29 de diciembre de 1997 (Por bandera, en t)**

Bandera	Total	Porcentaje del total
Colombia	24 640	5.2
Ecuador	99 639	21.1
México	151 360	32.0
E.U.A.	29 933	6.3
Vanuatu	41 890	8.9
Venezuela	67 894	14.4
Otros*	57 124	12.1
Total	459 007	100

*Incluye Belice, Chipre, Costa Rica, España, Honduras, Liberia y Panamá

Fuente: Modificado de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).

Cuadro 3

Captura mundial de las especies comerciales de atún 1980-1992 (Miles de t)

Area	1980	1985	1989	1990	1991	1992
Océano Pacífico	1 245	1 456	1 785	1 970	2 085	2 020
Océano Atlántico	367	443	434	473	506	467
Océano Índico	137	319	466	468	456	546
Todos los océanos	1 749	2 218	2 685	2 911	3 047	3 033

Fuente: Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Informe anual 1994.

Cuadro 4

Exportaciones mundiales de atún enlatado
1989-1993 (Cajas Estándar x 1000)

País	1989	1990	1991	1992	1993
Tailandia	23 110	23 917	28 005	24 996	26 534
Filipinas	4 538	4 490	4 406	4 470	5 509
Costa de Marfil	3 560	4 014	4 874	4 024	5 117
Indonesia	2 116	1 905	4 215	1 952	2 559
Senegal	1 771	1 648	1 866	1 649	2 145
España	1 325	1 142	1 676	1 519	1 974
Ecuador	144	171	428	788	1 855
Francia	694	607	612	613	960
Madagascar					901
Seyebelles	341	406	638	563	607
Italia	493	421	436	352	566
Maldivas	370	479	509	507	527
Portugal	311	372	626	527	395
Venezuela	0.8	146	96	255	79
Japón	839	535	393	470	490
Total	39 612	40 253	48 780	49 255	50 218

Fuente: Infofish Trade News N. 16.

Cuadro 5
Número de barcos¹ que pescaron en el OPO en 1997²
y capacidad de acarreo de los mismos
(t cortas, por bandera, artes de pesca y clase de arqueo)

Bandera	Arte	1	2	3	4	5	6	Total
Belice	PS			1			4	5
Colombia	PS			2		1	7	10
Costa Rica	PS					1	1	2
Chipre	PS						1	1
Ecuador	PS		6	12	10	5	23	56
	BB	1						1
México	PS			10	1	2	41	54
	BB	1	3	6				10
Nueva Zelandia	PS				1			1
Panamá	PS				3	1	2	6
España	PS						3	3
E.U.A.	PS	1	7	4		2	6	20
	BB	1	6	1				8
Vanuatu	PS						12	12
Venezuela	PS						22	22
Todas la banderas	PS	1	13	30	14	11	120	189
	BB	3	9	7				19
	Todas las artes	4	22	37	14	11	120	208

(Pure seine: red de cerco), (BB: barco pequeño de carnada)

¹ Estimaciones preliminares

² No se incluyen palangreros ni pequeños barcos diversos

Fuente: Modificado de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).

CAPITULO V
ASPECTOS RELEVANTES DEL TLCAN Y EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO CON LA UNION EUROPEA (TLCUE): MEXICO ANTE LA
APERTURA COMERCIAL

INTRODUCCION

A escala mundial México se considera la octava potencia comercial y la primera en América Latina, con una participación de 43% en las exportaciones totales y 37% del total de las importaciones de la región.

De acuerdo con cifras de la Organización Mundial de Comercio -OMC-, en los últimos 10 años, el comercio exterior de México se ha incrementado a un ritmo mayor al de cualquier otro país en el mundo. En especial, las exportaciones mexicanas se incrementaron a una tasa promedio de 31.8% al año, cifra que supera por mucho la cifra mundial de 8.5%. (ver Cuadro 1)

Cuadro 1
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MEXICO
1993-1998
(miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Var. % 98/93
Exportaciones	51.8	60.8	79.5	96	110.2	117.4	126.6
Importaciones	65.4	79.3	72.4	89.4	109.8	125.2	91.4

Fuente: SECOFI

En 1998, las exportaciones mexicanas fueron mayores a las exportaciones en conjunto de Australia y la India; a las exportaciones de los cuatro países del MERCOSUR más Chile; a las de todos los países de Europa Central, o a las exportaciones de todo el continente africano.

El proceso de apertura económica, los tratados de libre comercio, el proceso de privatización y la mejora regulatoria, han permitido que México sea uno de los países más atractivos para las inversiones productivas tanto nacionales como extranjeras. Por este motivo, México fue el tercer país en desarrollo receptor de inversión extranjera directa - IED-, después de China y Brasil.

En el período 1994-1998, la IED ascendió a más de 41 mil millones de dólares, casi tres veces más que los cuatro años previos a la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN-.

A julio de 1999, más de 35 mil empresas mexicanas, en su mayoría empresas de menor tamaño vendían sus productos en el exterior.

Un beneficio adicional derivado de la apertura comercial, fue la diversificación sectorial de las exportaciones mexicanas y la desconcentración de la actividad exportadora. En 1999, del total de ventas al exterior 89.4% fueron manufactureras y participaron prácticamente todas las regiones del país; mientras que en 1982, las exportaciones petroleras

representaban más del 80% de las exportaciones totales y la actividad exportadora se concentraba sólo en una cuantas ciudades y en la frontera norte.

En los últimos doce años, México ha negociado diversos acuerdos comerciales, entre los que destacan: el Tratado de Libre Comercio con América del Norte -TLCAN- y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea -TLCUE-.

5.1. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte, entró en vigor el 1 de enero de 1994; entre México, EE.UU. y Canadá; y representa un conjunto de reglas que permiten fomentar el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los tres países, mediante la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; el establecimiento de normas a respetar por los productores de los tres países y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir.

El TLCAN tiene como principales objetivos:

- Integrar una región en la cual el comercio de bienes y servicios y las corrientes de inversión sea más intenso, expedito y ordenado para beneficio de los consumidores e inversionistas de la región.
- Eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios y auspiciar condiciones para una competencia justa.
- Incrementar las oportunidades de inversión.

- Proteger la propiedad intelectual.
- Establecer los procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias.
- Fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

En los cinco primeros años de su vigencia, el comercio total entre México y EE.UU. se incrementó 122.3%, como resultado del aumento en las exportaciones de México a EE.UU. de 140%, así como en las exportaciones estadounidenses a México de 105.5%. Estos resultados permitieron que en septiembre de 1998, por primera vez México haya sustituido a Japón como segundo socio comercial de EE.UU., siendo superado únicamente por Canadá.

Por su parte, el comercio con Canadá aumentó sólo 38.9% como resultado de la disminución de 3.0% en las exportaciones de México a Canadá y de un aumento en las importaciones canadienses a México de 95.1%.

En este mismo año, México se ubicó como el tercer socio comercial de EE.UU. con un comercio bilateral de 173.7 mil millones de dólares, después de Canadá y Japón; y como su tercer proveedor de bienes.

Durante los primeros once meses de 1999, el saldo de la balanza comercial con EE.UU. registró un superávit de 13 mil 953 millones, cifra que comparada con el mismo período del año anterior registra un incremento del 56.4%.

A continuación se muestra la relación de mercancías que participaron en el comercio entre los principales socios de México en el TLCAN, en el cual se puede ver que la influencia de las exportaciones radica en el rubro de automóviles, seguido televisores y computadoras (Cuadro 2).

CUADRO 2
PRINCIPALES PRODUCTOS COMERCIADOS CON LOS SOCIOS DEL TLCAN
EN 1999 (miles de dólares)

Exportaciones			Importaciones		
Producto	1999 Ene-Nov	Participación %	Producto	1999 Ene-Nov	Participación %
EE.UU.					
Automóviles	8.914.5	8.1	Partes para automóviles	4.031.9	4.2
Televisores a color	4.674.3	4.3	Circuitos integrados	3.826.9	4.0
Cables p/bujías	4.226.2	3.9	Manufacturas de plástico	2.274.8	2.4
Máquinas y otros	3.857.1	3.5	Manufacturas de Hierro	1.728.8	1.8
Vehículos de carga	3.282.7	3.0	Automóviles	1.500.5	1.6
Aparatos de radiodifusión	2.854.8	2.6	Tubos catódicos	1.466.6	1.5
Partes para automóviles	2.737.2	2.5	Motores p/automóviles	1.458.8	1.5
Pantalones de algodón	2.274.6	2.1	Interruptores eléctricos	1.123.7	1.2
Partes para máquinas	1.861.5	1.7	Circuitos impresos	738.8	0.8
Interruptores eléctricos	1.583.1	1.4	Aparatos emisores	718.1	0.7
Total Exportado	109,750.7	100.0	Total Importado	95,798.4	100.0
Canadá					
Automóviles	794.2	37.5	Automóviles	236.1	9.0
Computadoras	304.8	14.4	Partes para vehículos	173.8	6.6
Motores	185.1	8.7	Semillas de canela	98.6	3.8
Arboles de transmisión	42.1	2.0	Trigo y morcajo	92.3	3.5
Partes para motores	42.1	2.0	Barras y perfiles de acero	70.9	2.7
Alfombras	27.2	1.3	Útiles p/embutir	68.9	2.6
Cerveza de malta	25.6	1.2	Motores para automóviles	49.8	1.9
Transformadores eléctricos	24.2	1.1	Motores p/caucho o plástico	44.0	1.7
Sostenes	18.2	0.9	Carne deshuesada fresca	34.9	1.3
Fregaderos, lavabos	14.3	0.7	Las demás aeronaves	34.1	1.3
Total Exportado	2,117.5	100.0	Total Importado	2,613.6	100.0

Fuente: SECOFI

Este resultado se debe principalmente a que en este periodo las exportaciones petroleras y manufactureras registraron incrementos del orden de 27.8% y 16.8% respectivamente; mientras que las agropecuarias sólo se aumentaron 9.8% respecto al año anterior.

Por el lado de las importaciones, las variaciones más significativas se observan las importaciones de capital y de bienes intermedios, al registrar tasas de crecimiento de 15% y 14%; respectivamente.

Respecto a Canadá se observa que el comercio total se incrementó 38.6% como resultado de un incremento en las exportaciones mexicanas de 52.7% así como en las importaciones hechas a ese país de 29%. Esto permitió que México se ubicara como el quinto socio comercial de Canadá; después de EE.UU., Japón, Reino Unido y China.

Dentro de los trabajos realizados destacan la eliminación a partir del 1 de julio de 1997 del arancel de importación de productos agropecuarios, químicos y farmacéuticos además de películas para fotografía, persiana de madera, monofilamentos, cinturones de seguridad para avión, partes para bicicletas y partes interruptores de horario.

Asimismo, se presentó la lista de productos para la aceleración arancelaria la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1998. Cabe mencionar que 97% de los productos para los cuales se eliminar aceleradamente los aranceles corresponde a dos sectores:

- Productos de la cadena textil de interés para México como ciertas fibras, hilados, telas; y
- Productos químicos farmacéuticos que no se fabrican en México.

Este acuerdo de aceleración beneficia a México con aproximadamente 615 y 62 millones de dólares en exportaciones anuales de México a EE.UU. y Canadá, respectivamente. Por su parte, EE.UU. y Canadá serán beneficiados con aproximadamente 408 y 9 millones de dólares en exportaciones anuales a México, respectivamente.

Los resultados obtenidos hasta ahora han sido satisfactorios para México, en especial se logró que los productos mexicanos tuvieran un acceso preferencial a los mercados americanos y canadienses al reducir el arancel promedio aplicado a nuestros productos del 3.3 a 1.1% en 1998 en EE.UU. y del 2.4 a 0.9% en Canadá. Asimismo, se ha logrado equilibrar el comercio México-EE.UU., lo que contribuye a crear un mercado regional más integrado. Esta integración se ha visto traducida en beneficios para la sociedad ya que casi la mitad de los empleos creados desde agosto de 1995 están relacionados con el sector exportador y reciben un mejor salario que el promedio nacional.

Si bien los resultados son alentadores aún quedan retos por superar en el siguiente siglo son:

- Aumentar y diversificar la composición y destino de las exportaciones.
- Mantener a México atractivo para la IED y promover las alianzas estratégicas de producción conjunta.

- Expandir la capacidad productiva y exportadora a lo largo del territorio mexicano.
- Generar más y mejores empleos.

5.2. El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE)

La Unión Europea -UE- está integrada por 15 Estados miembros -EM-²² y en proceso de ampliación, tiene una población de 370 millones de habitantes y un PIB superior a los 8.4 billones de dólares en 1998. Además, considerada la primera potencia comercial en el mundo, ya que concentra alrededor de la quinta parte del comercio mundial.

En 1998, el intercambio total de bienes de la UE ascendió a 4.3 billones de dólares. De los cuales, 37.0% corresponde a comercio intra-comunitario. El 1 de enero de 1999, se inició la tercera etapa de la unión monetaria con el establecimiento del euro como medio de pago y de reserva internacional, lo que consolida aún más su unión económica.

A continuación en el Cuadro 3 se presenta la participación de México con la UE en el comercio y su influencia como importador.

²² Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Cuadro 3
RELACION COMERCIAL MÉXICO-UE 1993-1998
(miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Var. % 98/93
Exportaciones	2.7	2.8	3.3	3.5	4.0	3.9	40.2
Importaciones	7.8	9.0	6.7	7.7	9.9	11.7	50.2
Comercio Total	10.6	11.9	10.1	11.2	13.9	15.6	47.6

Fuente: SECOFI

Durante muchos años y hasta 1995, México representó el principal mercado de la UE en América Latina. En 1997, la recuperación económica y el crecimiento significativo de las importaciones mexicanas, ubicaron a México como el segundo comprador en América Latina de productos comunitarios.

En 1998, el comercio bilateral México-UE se incrementó 12.4% y 47.6% comparado con 1997 y 1993, respectivamente. Entre los principales productos exportados destaca el petróleo seguido de los motores con mayor participación en la UE; para el caso de la importaciones de dicha entidad sobresale el rubro de autopartes. (Cuadro 4)

Cuadro 4
PRINCIPALES PRODUCTOS COMERCIALIZADOS MÉXICO-UE
1998

Exportaciones		Importaciones	
Productos	Participación	Productos	Participación
Exportados a la UE	%	Importados a la UE	%
Petróleo	15.7	Autopartes	4.4
Motores	8.3	Máquinas mecánicas	1.1
Vehículos	7.7	Partes para motores	1.0
Partes para computadoras	3.0	Gasolina	1.0
Azúcar	2.1	Partes para computadoras	0.9
Café	2.1	Medicamentos	0.8
Penicilinas	1.4	Máquinas para moldear	0.8
Partes para motores	1.3	Máquinas para hilar materias textiles	0.7
Acido terftálico	1.2	Productos laminados de acero	0.6
Plata	1.2	Moldes para caucho	0.6

Fuente: SECOFI

Por su parte, la inversión de la UE en México entre 1994 y 1998, ascendió a 8.7 mil millones de dólares, lo que representó 21% de la IED total en México. De ese total, 32.7% provino de Reino Unido, 30.4% de Holanda; 19% de Alemania, 7.2% de España, 5% de Francia y 2.1% de Suecia.

A diciembre de 1998, el número de empresas con capital europeo establecidas en México fue de 3,485 empresas; las cuales generaron más de 110 mil empleos. Es importante mencionar que la inversión de la UE en el comercio total de México se redujo al pasar de 10.8% en 1990 a sólo 6.4% en 1998, debido a que tanto México como la UE negociaron Tratados de Libre Comercio y acuerdos preferenciales: lo que ocasionó por una parte, que

los productos mexicanos exportados a la UE enfrentaran aranceles superiores a los pagados por los exportadores de más de 100 países a los que la UE otorga un trato comercial más favorable que el proporcionado a México: y por otra que el arancel promedio a las importaciones de la UE fuera de 12% mientras que el arancel aplicado a los productos procedentes de EE.UU. fuera menor a 2% y se vaya reduciendo conforme avanza el proceso de desgravación acordado en el TLCAN.

A fin de evitar que la desaceleración del intercambio comercial entre México y la UE, se profundizará dicho intercambio conforme se consolidan las reducciones arancelarias pactadas en acuerdos comerciales preferenciales con sus respectivos socios ambas partes decidieron negociar un Tratado de Libre Comercio que les brindará la oportunidad de fortalecer sus relaciones económicas y comerciales.

Entre los beneficios que brinda el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea a México se encuentran:

- Garantizar el acceso preferencial y seguro de los productos mexicanos al mercado más grande del mundo, aún mayor al de EE.UU.
- Diversificar las relaciones económicas, tanto el destino de las exportaciones como las fuentes de insumos para las empresas nacionales.
- Generar mayores flujos de inversión extranjera y alianzas estratégicas entre empresas mexicanas y europeas para promover la transferencia de tecnología.
- Fortalecer la presencia en el exterior y la posición como centro estratégico de negocios, al ser la única economía del mundo con acceso preferencial a la UE, EE.UU. y Canadá.

A fin de cumplir con lo dispuesto por los artículo XXIV y V del GATT y del GATS, el TLCUE incluye todos los sectores. Por este motivo, los temas que cubrieron la negociación fueron:

- Comercio de bienes.
- Cobertura y períodos transitorios.
- Aranceles y restricciones cuantitativas.
- Cooperación aduanera.
- Salvaguardas y excepciones.
- Reglas de origen.
- Normalización.
- Restricciones por dificultades en la balanza de pagos.
- Servicios.
- Inversión y movimientos de capital y de pagos.
- Compras del sector público.
- Cooperación para evitar distorsiones y restricciones de la competencia.
- Propiedad intelectual.
- Solución de Controversias.

CRONOLOGIA DE LA NEGOCIACION DEL TLCUE	
Fecha	Acontecimiento
26 de abril de 1991	Se firma el acuerdo marco de cooperación.
2 de mayo de 1995	Se firma la Declaración Conjunta Solemne.
8 de diciembre de 1997	Se firman el Acuerdo Global, el Acuerdo Interino y la Declaración Conjunta.
14 de julio de 1998	Se inician formalmente las negociaciones.
Del 30 de septiembre al 2 de octubre de 1998	Se realiza una reunión preparatoria en México para acordar el programa de trabajo y estructura de la negociación.
Entre el 1 de 1998 y 25 de noviembre de 1999	Se celebran 9 rondas de negociación.

Fuente: SECOFI

Respecto a lo anterior, es importante señalar que las rondas de negociación habrán de rendir frutos en beneficio de la balanza comercial de México, ya que el mantener una política de apertura del comercio significa considerar las condiciones más favorables para el país local sin menoscabo del mercado doméstico. En el ámbito del intercambio de bienes y servicios las reglas del juego son el principal aspecto para evaluar el papel de las importaciones y su relación con la producción interna para apoyar la industria local.

No obstante que México es un socio estratégico para América del Norte, así como para la Unión Europea, los valores de cada nación no pueden ser dañados para establecer barreras comerciales y en consecuencia la afectación de las relaciones comerciales que se pueden convertir en tensas y difíciles.

En lo futuro, es conveniente llevar un seguimiento del papel que juega México en el marco de las relaciones comerciales a nivel mundial y las repercusiones en su economía local, para proponer mecanismos de apoyo a la política comercial de modo que se mejore en beneficio de la economía mexicana.

CONCLUSIONES

Es indudable que la relación entre comercio y medio ambiente adquirirá cada día mayor relevancia en el ámbito internacional, en particular en el GATT. Los debates que rodearon el proceso de negociación del TLCAN y los diversos aspectos relacionados el medio ambiente confirman una tendencia irreversible. La sostenibilidad como un elemento crucial del desarrollo justifica la creciente importancia del tema.

Las primeras manifestaciones de este fenómeno se observan en el empleo creciente de instrumentos y políticas comerciales para adelantar objetivos relacionados con el medio ambiente.

La mayoría de las veces ello no es, sin embargo, lo más conveniente para todos los países y mucho menos para los más débiles. Además, si se analizan las distintas posibilidades de relación entre los problemas ambientales y el sistema de comercio internacional, se concluye que la actual normatividad del GATT parece pronunciarse a favor de empleo de medidas comerciales sólo en escasas excepciones, como podría ser garantizar el cumplimiento de un acuerdo internacional ambiental por parte de todos los países miembros.

Es incuestionable que el GATT analice este tema con más detalle y poner en claro su posición. Mientras ello no ocurra seguirán presentándose numerosas dudas que deterioran no sólo el medio ambiente, sino también los flujos comerciales.

Esta revisión se hace a partir de una serie de premisas, entre las que se encuentran el respeto de las escalas de valores de los diferentes países, así como sus distintas ventajas comparativas; la posibilidad de las naciones de elegir la mejor manera de materializar las opciones de cada sociedad, y la inconveniencia –no sólo desde el punto de vista del fomento de las relaciones internacionales ordenadas, sino también de la eficiencia económica y la protección del medio ambiente- de utilizar instrumentos y políticas comerciales como armas para imponer en otros países conceptos ambientales nacionales.

La historia de las relaciones entre comercio internacional y medio ambiente se ha venido construyendo en estos últimos años en un marco de conflictos que conduce a pensar que esta relación es necesariamente contenciosa. Nada más lejos de la verdad. Lo que la historia de esos conflictos muestra es que el comercio internacional puede ser manipulado desde una perspectiva ambiental, en términos de erigirse como un mecanismo generador de barreras no arancelarias al servicio de intereses proteccionistas. Este es el caso, por ejemplo, del embargo decretado en 1991 respecto del atún y el delfín en el Pacífico Oriental.

La reseña que se ha hecho de la relación entre el atún y el delfín en el Pacífico Oriental, así como de la gestación y aplicación del embargo de 1991, pone de manifiesto que la cuestión de la mortalidad incidental de delfines en un cierto tipo de pesca de atunes fue manejada como un argumento para bloquear la exportación del atún mexicano al mercado estadounidense, lo que quedó aún más en claro cuando se estableció la exigencia de la etiqueta *dolphin safe* para la introducción del atún a ese mercado.

Así lo pone de manifiesto el hecho de que la población de delfines del Pacífico Oriental, calculada en unos 9.5 millones de ejemplares, no se ha encontrado nunca una situación de riesgo, ni siquiera en la época en que fue más alta la mortalidad incidental de delfines, lo que ocurrió en la época en que la flota estadounidense operaba en el Pacífico Oriental. Tampoco dicha mortalidad ha provocado efectos indeseables para el ecosistema.

La verdad es que la protección del delfín responde básicamente a motivaciones culturales, mismas que por otra parte han sido siempre compartidas por México. Por eso nuestro país ha participado, al lado de otros países, en la adopción y puesta en práctica de un conjunto de medidas que han logrado abatir, en forma drástica, la mortalidad incidental del delfín asociado con el atún. Estos son los resultados concretos que muestra el Programa Internacional para la Conservación del Delfín, que se implantó mediante el Acuerdo de la Joya de 1992.

La ejecución en los últimos años de este programa, que ahora está asumiendo la forma de un Acuerdo internacional jurídicamente vinculante para todos los países que lo suscribieron, ha confirmado la posición de México en el conflicto atún-delfín, que se puede resumir así:

1. La pesquería del atún asociado con delfines mediante la red de cerco es la técnica ecológica y económicamente correcta. Los inconvenientes que presenta desde el punto de vista de la mortalidad incidental de delfines pueden superarse mediante desarrollos

tecnológicos, como son los que se han puesto en práctica en estos años y que, como se ha dicho, han reducido de una manera espectacular dicha mortalidad.

2. La promoción que se ha estado haciendo mediante estos embargos de la pesquería del atún no asociado con delfines, esto es, de la pesquería del atún sobre brisas y sobre palos, es un error desde el punto de vista ecológico, dado que pone en riesgo la conservación del atún al propiciar la captura de especímenes de poca talla y sexualmente inmaduros, como lo ha reconocido la propia Academia Nacional de Ciencias de EE.UU.
3. La incorporación de la etiqueta *dolphin safe* como elemento discriminatorio en el mercado estadounidense del atún capturado en lances sobre delfines profundiza ese error, al propiciar que se excluya de ese mercado todo atún capturado en dichos lances, con independencia de lo que éstos pueden haber representado para los delfines en materia de mortalidad incidental, es decir, sin tener en cuenta los progresos que se han hecho en este campo.

El Programa Internacional de Conservación del Delfin, suscrito en 1998 como un Acuerdo internacional jurídicamente vinculante por todos los países involucrados en la pesca del atún en el Pacífico Oriental, establece las bases para el desarrollo de una pesquería ambientalmente sustentable en ese Océano, que tenga en cuenta tanto la protección del delfin como la conservación del atún.

La vigencia de ese Programa, así como el reingreso de México a la CIAT, permitirá que los cambios introducidos durante 1997 en la legislación estadounidense entren en vigor y se levante el embargo decretado en 1991, poniendo a salvo al país de medidas arbitrarias.

Todos los intereses comerciales son legítimos en la medida que sean congruentes con las reglas comerciales internacionales establecidas. Todos los intereses ambientales son legítimos en la medida en que se fundamenten en el conocimiento científico. No cumplen con estas condiciones los intereses que en estos años prepararon las bases para el embargo atunero de 1991 e impulsaron su aplicación, así como los intereses que incorporaron la exigencia de la etiqueta *dolphin safe* a las latas de atún capturado en lances en que no ha habido participación de los delfines.

A partir de la imposición del embargo atunero en contra de México, es necesario que las autoridades mexicanas lleven a cabo reuniones para vigilar el levantamiento del embargo, no obstante que las autoridades estadounidenses no darán fácilmente la solución al conflicto atunero, pues los lineamientos asentados en el citado embargo, exigen resultados avalados por observadores a bordo de los barcos atuneros sobre la captura de atún y el número de delfines sacrificados, en este sentido el sistema de pesca de atún que aplicó la flota atunera mexicana cumplió al 100 por ciento.

No obstante lo anterior. México tiene sus propias sanciones en materia ambiental y las exigencias del gobierno estadounidense por medio del embargo atunero, han significado un costo extra muy alto en términos de observadores, abogados, equipos ecológicos de captura de atún y la adaptación de las embarcaciones para operar con el equipo de pesca ecológica de atún.

En los años posteriores al levantamiento del señalado embargo, serán de crecimiento en la producción atunera no sólo nacional sino de exportación que aunado a los recursos que se le suministren para reiniciar su ritmo de operación, permitirá la renovación de la flota atunera adecuada para capturar atún sin degradar la existencia del delfín; a pesar de la restricción de EE.UU. de vigilar mediante el mencionado estudio anteriormente junto con la CIAT el impacto ambiental por la pesca de atún, así como las redes utilizadas en cada pesca de atún.

La industria atunera mexicana, tiene como experiencia del embargo atunero, los enormes costos que significó resolver el conflicto, así como la estela de abandono casi total de la industria atunera y la necesidad de rehabilitar plantas de enlatado, embarcaciones, sistemas de pesca, principalmente es mayor debido a las circunstancias del mercado internacional de atún y las dificultades que implica el acceso de un producto.

El atún mexicano por ser uno de los productos pesqueros de mayor éxito internacional, constituye un rival comercial para países como EE.UU. que busca el liderazgo en el comercio mundial y particularmente en este tema, impedir que México recupere la posición que tenía en la comercialización del atún, por lo que autoridades e industriales nacionales

tienen la constante amenaza de un bloqueo comercial en este ramo y adquiere importancia el planear una estrategia comercial que brinde protección en situaciones como el embargo atunero para evitar daños tan cuantiosos como los que dejó la sanción comercial al rubro del atún.

La política estadounidense aplicada en el embargo atunero, se diseñó en torno a la competencia que representaba el atún enlatado mexicano, pues este ramo pesquero es de gran interés para EE.UU., lo que dio paso a que el vecino país del Norte aprovechara el daño económico a la industria atunera mexicana. A partir de 1992, cuando comienzan los daños económico, político y social a ejercer su posición en plantas enlatadoras, puertos donde se realizaban las operaciones atuneras y embarcaciones destinadas al atún. entonces se pensaba que dicha industria desaparecería del terreno económico nacional; pero gracias al apoyo de las autoridades y empresario atuneros fue posible que la citada industria se mantuviera en la economía nacional.

Durante el período vigente del embargo atunero, la política de pesca responsable tuvo el propósito de cooperar en los programas de política social al haber abastecido de productos pesqueros a la población de escasos recursos. Por otra parte el aprovechamiento de especies marinas como sardina y anchoveta que aportan proteína animal y de bajo costo con el objetivo de apoyar a los sectores más desprotegidos de la sociedad, teniendo presente la alimentación y el abasto.

Debido a la participación de cooperativas pesqueras y empresas del sector pesquero, se trabajo en conjunto con la misión de fortalecer la pesca en el plano nacional respetando los límites de captura establecidos por la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca con el objetivo de preservar los recursos del mar. Aunque el Gobierno Federal tenía el problema de solventar recursos en apoyo a la negociación del embargo atunero con EE.UU., no suspendió los recursos presupuestarios para sustentar los esfuerzos de la industria pesquera en conjunto, pues del sector pesca dependen muchos mexicanos que sostienen a sus familias y representa para algunos un trabajo heredado por sus antecesores, razón por la cual le dan un significado muy personal.

La creación de programas oficiales en el señalado sector, ha permitido el desarrollo de los puertos mexicanos en su conjunto apoyados con recursos de la iniciativa privada principalmente, ya que la política económica se ha dirigido a reducir la participación estatal en lo que se refiere al desarrollo de la industria pesquera; este cambio de condiciones para el sector de las cooperativas pesqueras, dificulta su operación, pues los costos son mayores que cuando los apoyaba en mayor medida el Gobierno y enfrentan costos como mantenimiento de sus embarcaciones, precio de venta del producto, expectativas de ingresos para sustento propio y el de sus familias.

BIBLIOGRAFIA

- BASSOLS BATALLA ANGEL
"GEOGRAFIA ECONOMICA DE MEXICO".
EDIT. TRILLAS EDI.4a, MEXICO 1980
- BLANCO MENDOZA HERMINIO
"LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE MEXICO CON EL MUNDO"
EDIT. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, EDI. 1ª. MEXICO 1994.
- BOTTEMANNE C.J.
"ECONOMIA DE LA PESCA"
EDIT. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 2a REIMPRESION, MEXICO 1980.
- CHACHOLIADES MILTIADES
"INTERNATIONAL ECONOMICS"
EDIT. MCGRAW-HILL, U.S.A. 1990
- DE VIRES BAREND A.
"LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN MATERIA DE EXPORTACIONES".
EDIT. TECNOS EDI.1a., ESPAÑA 1969
- ELLSWORTH P.T.
"COMERCIO INTERNACIONAL"
EDIT. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1954
- GROSSMAN M. GENE Y COAUTORES
"INNOVACION Y CRECIMIENTO EN LA ECONOMIA GLOBAL"
EDIT. GRAFOS EDITORES S.A. DE C.V. EDI. 1a ESPAÑOL
MEXICO, 1994
- HABERLER
"EL COMERCIO INTERNACIONAL"
EDIT. LABOR S.A. ESPAÑA 1950
- HERNANDEZ YZAL SANTIAGO
"ECONOMIA MARITIMA"
EDIT. TEIDE S.A. EDI. 1a, ESPAÑA 1967
- IBAÑEZ CIPRIANO MAURO
"ANALISIS DE LA POLITICA PUBLICA EN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA NAVAL PARAESTATAL 1983-1985"
EDIT. INAP, MEXICO 1987

JONES FIELDEN CLARENCE Y COAUTORES
"GEOGRAFIA ECONOMICA"
EDIT.FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 2a REIMPRESION. MEXICO 1983

KINDLEBERGER CHARLES P.
"COMERCIO EXTERIOR Y ECONOMIA NACIONAL"
EDIT.AGUILAR EDI.1a. ESPAÑA 1968

KRAMER ROLAND K.
"COMERCIO INTERNACIONAL"
EDIT.COMPAÑIA GENERAL DE EDICIONES EDI.2a MEXICO 1974

KRUGMAN PAUL
"GEOGRAFIA Y COMERCIO"
EDIT.ANTONI BOSCH EDI.1a ESPAÑA 1992

MARTINEZ DOMIGUEZ ALFONSO
"REUNION NACIONAL PARA EL ESTUDIO DEL DESARROLLO PESQUERO"
EDIT.COMISION NACIONAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS,
ECONOMICOS Y SOCIALES, PRI
EDI.1a MEXICO 1969

MENDEZ SILVA RICARDO
"EL MAR PATRIMONIAL EN AMERICA LATINA"
EDIT.INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM
EDI.1a MEXICO 1974

RIVERO SERRANO OCTAVIO Y COAUTORES
"LA SITUACION AMBIENTAL EN MEXICO"
EDIT.UNAM EDI.1a MEXICO 1996

RUIZ DURAN FERNANDA M.
"RECURSOS PESQUEROS DE LAS COSTAS DE MEXICO"
EDIT.LIMUSA EDI.2a MEXICO 1985.

SAMUELSON A. PAUL
"ECONOMIA"
EDIT.MCGRAW-HILL EDI.14a MEXICO 1995

TUGORES QUES JUAN
"ECONOMIA INTERNACIONAL E INTEGRACION ECONOMICA"
EDIT. MCGRAW-HILL, EDI. 1ª., ESPAÑA 1994

VALERO RICARDO. DIPUTADO. COORDINADOR
"DEMOCRACIA, SOBERANIA Y DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL"
CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA.
EDIT. COLECCION PROPUESTA ALTERNATIVA PRD
EDI.1a MEXICO 1994

VIDAL GREGORIO
"ECONOMIA INTERNACIONAL"
EDIT.UAM EDI.1a MEXICO 1992

INFORME DE LA UNCTAD. ONU
"EL TRANSPORTE MARITIMO 1972-1973"
EDIT.PUBLICACION-ONU, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA 1975

HEMEROGRAFIA

- EXCELSIOR, Primera plana, 9 de mayo de 1996, p.1.
"APRUEBAN EN EU LEVANTAR EL EMBARGO AL ATUN".
- EL UNIVERSAL, Noticiero pecuario, 20 de septiembre de 1996, p.1.
"ESPERA CARABIAS LILLO QUE EU LEVANTE EMBARGO ATUNERO ANTES DE 1997".
- EXCELSIOR, Otras noticias, 22 de octubre de 1996, p.1.
"SUSPENDE ACTIVIDADES LA CANAJPES: POR FALTA DE RECURSOS ECONOMICOS".
- LA PRENSA, Centroamérica, 7 de enero de 1997, p.1.
"BILL CLINTON PROMETER LEVANTAR EMBARGO ATUNERO A ISTMO".
- EL UNIVERSAL, Noticiero pecuario, 17 de abril de 1997, p.1
"ASCIENDEN A 200 MDD PERDIDAS POR EMBARGO ATUNERO: PROVENCIO".
"ALLANAN EN EU EL CAMINO PARA LEVANTAR EMBARGO ATUNERO A MEXICO".
- CAMARA DE DIPUTADOS, 30 de mayo de 1997, p.1
"BOLETIN No. 346".
- UNO MAS UNO, Sector pesquero, 15 de julio de 1997, p.5.
"PERDIDAS POR MAS DE 300 MDD POR EL EMBARGO ATUNERO".
- EL FINANCIERO, Sector pesquero, 21 de julio de 1997, p.37
"DEBATE DEL SENADO DE EU PARA LEVANTAR EL EMBARGO ATUNERO".
- EL FINANCIERO, Sector pesquero, 22 de julio de 1997, p.29
"EL EMBARGO ATUNERO A LAS AGUAS PROFUNDAS DEL SENADO DE EU".
- NOVEDADES, Noticiero pecuario, 28 de julio de 1997, p.1
"OPTIMISMO EN MEXICO DE QUE ESTADOUNIDENSES LEVANTEN EMBARGO ATUNERO".
- NOVEDADES, Noticiero pecuario, 2 de agosto de 1997, p.1
"LA FLOTA JAMAS VOLVERA A SER LA DE ANTES".
- EXCELSIOR, Express, 2 de agosto de 1997, p.1
"DIFICIL EL LEVANTAMIENTO DEL EMBARGO ATUNERO".
- EL FINANCIERO, Economía, 6 de agosto de 1997, p.27
"OBTENER RECURSOS FRESCOS. NUEVO RETO DE LA RAMA ATUNERA".
- CAMARA DE DIPUTADOS, 11 de agosto de 1997, p.1
"BOLETIN No. 483".

Comercio, Medio Ambiente y el Derecho Interno
El Impacto del Embargo Atunero en la Legislación Ambiental Mexicana
p.p.15, 1996.

“UNITED STATES—RESTRICTIONS ON IMPORTS OF TUNA”
Report of the Panel, GATT, 1991

PODER EJECUTIVO FEDERAL

“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988”
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO
Capítulo 8: Políticas Sectoriales
Pesca y Recursos del Mar, p. 301-309

“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994”
CARLOS SALINAS DE GORTARI
Modernización de la Pesca, p. 75-76.

“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000”
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON
P. 168

COMERCIO EXTERIOR

“Comercio Internacional y Medio Ambiente”
Autor: González Anabel
México, septiembre de 1993
p. 827 p. 835