



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**"EL NEOPROTECCIONISMO COMERCIAL EN LA RELACIÓN  
BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: EL CASO DEL EMBARGO  
ATUNERO"**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:  
GILBERTO SÁNCHEZ MARTÍNEZ**

**DIRECTORA DE TESIS: DRA. MARÍA CRISTINA ROSAS GONZÁLEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

México D.F.

NOVIEMBRE, 2002



X



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.

## INDICE

Prefacio.....	4
Introducción.....	6
<b>I. EL PROTECCIONISMO COMERCIAL</b>	
1.1 Antecedentes históricos del proteccionismo Estados Unidos / México.....	10
1.2 Instrumentos de protección comercial.....	11
1.2.1 Aranceles.....	
1.2.2 Subsidios a la exportación.....	
1.2.3 Cuotas de importación .....	
1.2.4 Restricción voluntaria de exportación.....	
1.2.5 Subsidio al crédito.....	
1.2.6 Barreras Administrativa.....	
Modalidades de protección al Comercio Exterior	
1.3 El proteccionismo.....	13
1.3.1 El neoproteccionismo.....	15
<b>II. EL EMBARGO ATUNERO DE 1990 DE ESTADOS UNIDOS CONTRA MEXICO.</b>	
2. Aspectos biológicos del atún .....	
2.1 Aspectos tecnológicos de la pesquería del atún.....	21
2.2 Implicaciones de la pesca de atún con red de cerco.....	23
2.3 Evolución de la pesquería del atún.....	24
2.4 Flota atunera mexicana.....	25
2.4.1 Las plantas procesadoras mexicanas.....	28
2.5 Atún y comercio internacional: industria del atún en México.....	31
2.6 Comercialización nacional e internacional del Atún: .....	
Demanda Interna.....	33
2.6.1 Exportaciones.....	
2.6.2 Importaciones.....	34
2.7 Expansión mexicana y contracción estadounidense.....	36

2.8 Embargos practicados y prohibiciones estadounidenses al mercado del atún.....	38
2.8.1 Embargos primario y secundario contra México.....	40
2.8.2 Cronología del embargo atunero de 1990.....	42
2.8.3 Embargo atunero de 1990: las modificaciones a la ley de protección de mamíferos marinos.....	
2.8.3.1 Procedimiento para la imposición del embargo de 1990.....	46
2.8.4 Informe del grupo especial del GATT respecto a las restricciones impuestas por Estados Unidos a la Importación del Atún.....	48
2.8.5 Medidas de protección al Delfin y a otros mamíferos marinos en México.....	49
2.8.6 El GATT y el embargo atunero.....	50
2.8.7 Solución de disputas bajo el GATT/OMC.....	51
2.9 Reacciones estadounidenses ante la resolución del GATT.....	58
2.10 Postura Estadounidense.....	59
2.11 Reacciones del gobierno de México ante la resolución del panel del GATT.....	60
2.12 Postura Mexicana.....	61

### III MEDIO AMBIENTE Y EMBARGO ATUNERO

3.1 Medio ambiente, marco jurídico y legislación en Estados Unidos y México.....	64
3.2 Restricciones voluntarias a las exportaciones de atún a los Estados Unidos.....	
3.3 Ley de protección de Mamíferos Marinos (the marine mammal protection act).....	67
3.4 La Ley Magnuson y el embargo de 1980.....	68
3.5 El Acuerdo de la Jolla.....	70
3.6 Declaración de Panamá.....	72
3.7 Las modificaciones de 1997 a la ley de protección de mamíferos marinos: iniciación del levantamiento del embargo.....	
3.7.1 Programa Internacional de Conservación del Delfin.....	76
3.7.2 Modificaciones a la Ley de protección de Mamíferos Marinos.....	77
3.7.3 Reingreso de México a la comisión Interamericana de Atún	

Tropical.....	81
3.8 La protección al Delfin y la ecología.....	82
3.9 Las enlatadoras de Estados Unidos y el Etiquetado Dolphin safe.....	83
3.10 Objetivos de la mortalidad cero.....	84
3.11 Estado Actual del levantamiento del embargo de 1990.....	
3.11.1 Medidas recientes de protección al Delfin en México.....	85
3.11.2 Resultados en la reducción de la mortalidad incidental de Delfines.....	86
3.11.3 Consecuencias económicas del último embargo atunero 1990.....	87
3.11.4 Perdidas económicas en las exportaciones de atun procesado.....	88
4 CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.....	89
Bibliografía, hemerografía y ceberografía.....	93

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Gilberto

Sánchez Nardora

FECHA: 04 - DIC - 02

FIRMA: Gilberto Sánchez Mte.

## PREFACIO

Los procesos de globalización y regionalización se han incentivado durante los últimos años, especialmente a partir de la denominada crisis del multilateralismo - Ronda Uruguay del GATT (1986-1994)-.

Paralelamente las controversias comerciales se han incrementado, bajo un contexto en donde las relaciones y negociaciones comerciales se establecen a través de acuerdos o zonas de libre comercio, mercados comunes o uniones económicas.

Siendo México un país que realiza mayoritariamente su intercambio comercial con Estados Unidos, resulta de gran interés personal revisar los instrumentos de protección comercial utilizados por el gobierno estadounidense en su relación comercial bilateral con México, para de esta forma, tener el marco teórico para analizar el embargo atunero generado en el marco de esta relación México-Estados Unidos, en donde el neoproteccionismo, como una práctica comercial restrictiva es aplicada a las exportaciones mexicanas de atún aleta amarilla.

Para la delimitación del tema de estudio en el marco de las Relaciones Internacionales, me enfoqué en cómo los Estados Unidos han desarrollado una política neoproteccionista como una medida de resguardo a su mercado interno, a través de la utilización de políticas comerciales de carácter ecológico-proteccionista.

Tal investigación me pareció oportuna para demostrar como las medidas proteccionistas han obstaculizado el libre comercio y por ende el crecimiento económico del país afectado, en este caso México, pese a la diversificación de sus mercados. A su vez, mostrar como la solución de controversias comerciales repercuten directamente en el deterioro de la industria afectada, dados los tiempos establecidos por los organismos multilaterales.

Por lo tanto, espero que esta investigación académica contribuya al entendimiento de uno de los casos más significativos de controversias comerciales entre Estados Unidos y México, como un parteaguas para las futuras negociaciones comerciales de México con nuestros y posibles socios comerciales a nivel internacional.

## INTRODUCCION

El comercio bilateral entre Estados Unidos y México ha aumentado de manera significativa en los últimos años, empero, el intercambio aún se enfrenta a ciertos obstáculos, algunos de ellos debido a la adopción de medidas proteccionistas y su modalidad neoproteccionista por parte del gobierno estadounidense, que se han traducido en el condicionamiento o cierre injustificado de este mercado a productos mexicanos como el atún.

Bajo este contexto la teoría política económica internacional ha experimentado transformaciones teóricas y prácticas, por un lado los organismos multilaterales como el GATT (hoy OMC) durante la última década se han enfrentado a la eliminación de aranceles de los cuales han sido participantes países como Estados Unidos y México con el establecimiento de áreas o zonas de libre comercio, mientras por otro lado se aplican políticas comerciales proteccionistas, por ende contrarias al libre comercio internacional.

En el caso de Estados Unidos la aplicación de las políticas económicas proteccionistas se ha incrementado como resultado del déficit comercial por el que ha atravesado este país durante las últimas décadas y la necesidad de resguardar algunos sectores de la competencia internacional, presionados por intereses políticos y económicos.

El aumento del desempleo y la contracción de la actividad económica en los Estados Unidos durante la década de los 80 y arrastrada a los 90, provocó el aumento de las medidas proteccionistas como resultado de la pérdida de competitividad en industrias tradicionales en este país, debido a la sobrevaluación del dolar así como la acelerada ampliación del déficit comercial.

Asímismo, la hegemonía económica política de los Estados Unidos a nivel internacional fue puesta en entredicho en la década de los 80, marcada por el proceso de globalización y consolidación de bloques económicos a nivel internacional, sobre todo con sus principales rivales Europa y Asia, situación

que obligó a Estados Unidos a replantear su estrategia geopolítica y económica.

De esta forma, las medidas neoproteccionistas estadounidenses parecen tener como objetivo el restablecimiento de la hegemonía no sólo económica, sino también política a nivel internacional por lo que los países como México que tienen concentradas sus relaciones económicas y comerciales con los Estados Unidos son más vulnerables ante la aplicación de estas medidas proteccionistas y sus diferentes modalidades, dejando al descubierto las desigualdades económico políticas y jurídicas entre estos países.

Aunque la economía estadounidense mostró signos de recuperación para inicios de la década de los 90, se observaron caídas en los niveles de actividad como la textil, minería y sobre todo la silvicultura, razón por la que el gobierno estadounidense presionado por compañías como Starkis Seefood y Van Camp Seafood entre otras, adoptó una nueva política económica comercial que más tarde apoyada por el grupo ecologista Earth Island Institute estableciera el embargo atunero en agosto de 1990 a México.

Así, Estados Unidos se presenta al mundo en la década de los 90 con un doble rostro, por un lado como promotor de la liberación y el libre intercambio de mercancías a nivel internacional a través de acuerdos de libre comercio y por el otro como eje principal de mercado regional proteccionista.

México a partir del embargo atunero aplicado por Estados Unidos, no solo se enfrenta a la política comercial de su principal socio comercial, sino también a los grupos ecologistas que han tomado gran fuerza e injerencia en el comercio internacional.

Los daños no sólo se traducen en cierre de mercados, imposición y discriminación de productos o el cierre o pérdida de los sectores afectados, sino también el enfrentamiento de políticas comerciales interna y externamente como resultado de la ausencia de legitimación y consenso internacional de las modalidades proteccionistas.

Aunque el atún es solo uno de los productos en el que el gobierno estadounidense ha manifestado su política neoproteccionista este es sin duda

muy representativo de los alcances y límites de la política comercial estadounidense y mexicana y nos permite vislumbrar el futuro comercial bilateral entre Estados Unidos y México.

De esta forma este trabajo de investigación pretende mostrar como el proteccionismo y especialmente su modalidad neoproteccionista aplicada por el gobierno estadounidense constituye desde el aspecto económico, político jurídico y comercial un factor que obstaculiza el comercio exterior y por ende el crecimiento económico del sector en estudio, al limitar el incremento de sus exportaciones.

Por esta razón, en el capítulo I se analizará al proteccionismo y sus diversas modalidades -neoproteccionismo- como una política económica comercial aplicada por el gobierno estadounidense con el objeto de proteger su economía nacional de la competencia extranjera instrumentada a través del establecimiento de aranceles o embargos aplicados por el gobierno estadounidense.

En el capítulo II estudiaremos el embargo atunero aplicado por Estados Unidos a México en 1990, el cual nos muestra la aplicación del neoproteccionismo como parte de una "nueva" política comercial estadounidense.

Revisaremos la cronología del embargo atunero para a su vez analizar la secuencia del proteccionismo aplicado así como el papel del otrora GATT hoy OMC, como organismo multilateral al cual fue remitido el embargo atunero, resaltando las posturas de los gobiernos involucrados, situación que influiría fuertemente en la política económica de México frente a Estados Unidos.

Dado el papel preponderante que juega la ecología en el embargo atunero en el capítulo III estudiaremos el caso desde este punto de vista, subrayando la fuerza de los grupos ecologistas estadounidenses como el Earth Island Institute, para la aplicación del mismo, basado en la presión puesta al presidente George Bush para imponer embargos a las exportaciones de atún provenientes de México y las legislaciones estadounidenses y mexicanas bajo las cuales se fundamenta y ampara el embargo, sin dejar aun lado los acuerdos bilaterales signados entre estos dos gobiernos.

En este mismo capítulo revisaremos el papel del otrora GATT hoy OMC, como organismo multilateral al cual fue remitido el embargo atunero, resaltando las posturas de los gobiernos involucrados, situación que influiría fuertemente en la política económica de México frente a Estados Unidos.

De esta forma llegaremos al capítulo IV en donde se muestran las consideraciones finales a un caso hoy por hoy vigente, que ha repercutido no sólo en la pérdida económica a través de flotas pesqueras o de mercado sino también en la forma de dar solución a las controversias comerciales de México ante su principal socio comercial.

Baste revisar el caso del atún y ver el incremento de las prácticas neoproteccionistas para certificar la necesidad de desarrollar una legislación comercial en México que nos permita hacer frente a la aplicación de dichas políticas por parte de cualquiera de sus socios comerciales y de esta forma asegurar a los sectores exportadores del país y por ende el crecimiento económico.

# EL NEOPROTECCIONISMO COMERCIAL EN LA RELACION BILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS: EL CASO DEL EMBARGO ATUNERO

## CAPITULO I

### 1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROTECCIONISMO E.U./ MEXICO

Para comprender el proteccionismo, antes debemos estudiar el proceso de liberalización del comercio, por lo cual veremos a continuación las principales teorías sobre el libre cambio unilateral.

La teoría política comercial de David Ricardo, Marshall y Stuart Mills implicaba que una nación se beneficiara más si seguía una política librecambista y que esto sucedería así independientemente del hecho que sus socios comerciales fueran librecambistas o proteccionistas. <sup>1</sup>

Esta teoría se basa en que dadas las oportunidades comerciales externas, la especialización y el intercambio resultantes garantizarían las ganancias derivadas del comercio a las naciones implicadas en transacciones voluntarias.

Es decir, esta ciencia de la economía política se centró en el comercio como una oportunidad de especializarse en la producción de intercambiar lo que un país produce eficientemente por lo que otros producen también eficientemente; de esta forma el librecambio maximizaría los rendimientos a través de la producción especializada de otros bienes.

- a) El librecambio conduciría a un resultado eficiente solo si el mecanismo de precios funciona "bien", es decir los precios tenían que reflejar los verdaderos costes sociales como lo señala Stuart Mills.
- b) Si había rendimientos futuros que una industria naciente no podía capturar y que se dispensarían entre otras industrias del país, este fallo de mercado justificaba la protección.

---

1. Jagdish Bhagwati. "El Proteccionismo" Alianza. P 73

- c) Si el comercio de un país en un sector era lo bastante importante como para conferirle la capacidad de afectar a los precios, un arancel podría permitir al país restringir su comercio y ganar más.

Marshall consideraba que la protección de la industria naciente justificaba algunos de los aranceles por lo que la reciprocidad era adecuada, empero, creían que por muy válida que fuera la justificación en la que se apoyaba la utilización de aranceles para conseguir la reciprocidad, esta política acabaría en manos de intereses proteccionistas y políticos.

Los estructuralistas por su lado han argumentado que las naciones dominantes buscan acceder a los mercados mundiales contemplando en las políticas y regímenes de comercio liberales su propio interés nacional, basado este argumento en que la potencia hegemónica requiere ser capitalista.<sup>2</sup>

## 1.2 Instrumentos de protección comercial

Los instrumentos de política económica internacional se consideran instrumentos fundamentales de la política de seguridad nacional. Con la finalidad de restringir el comercio exterior los países han utilizado instrumentos como son:

1.2.1. Aranceles: considerados como la más simple de las políticas comerciales, es un impuesto exigido cuando un bien es importado. El arancel puede ser: a) específico, que es cuando se aplica una cantidad fija exigida por cada unidad de bien importado. b) advalorem: son impuestos exigidos como fracción de valor de los bienes importados. En ambos casos el efecto del arancel es incrementar el coste de trasladar los bienes a un país<sup>3</sup>, en donde su verdadera finalidad ha sido generalmente proteger sectores nacionales concretos.

---

2. Op cit p 52

3. Krugman Paul. " Economía Internacional, teoría y política. McGrawHill p 246..

La importancia de los aranceles ha declinado porque los Estados modernos generalmente prefieren proteger las industrias nacionales mediante una variedad de barreras no arancelarias.

1.2.2 Los subsidios a la exportación por su parte son considerados un pago realizado a una empresa o individuo que vende un bien en el extranjero. Este puede ser específico o advalorem al igual que el arancel. Cuando el Estado ofrece un subsidio a la exportación, los vendedores exportaran el bien hasta el punto en que los precios nacionales excedan a los extranjeros en la cantidad de subsidios. 4

1.2.3 Las cuotas de importación son una restricción directa de la cantidad de algun bien que se puede importar. La restricción es impuesta normalmente mediante la concesión de licencias a algún grupo de individuos o empresas. Una cuota de importación siempre aumenta el precio nacional del bien importado en la misma cantidad que un arancel que limita las importaciones hasta el mismo nivel - excepto en el caso del monopolio nacional en que una cuota aumenta mas los precios.

La diferencia entre una cuota y un arancel es que con una cuota el Estado no recibe ingresos. 5

1.2.4 Una variante de la cuota de importación es la restricción voluntaria de exportación que también se conoce como un acuerdo de restricción voluntaria, la cual es una cuota al comercio impuesta por parte del exportador en vez del país importador, son impuestos generalmente por el exportador para evitar restricciones comerciales.

---

4.Op cit p 248

5.Op cit p. 251

1.2.5 Los subsidios al crédito a la exportación son como un subsidio a la exportación, pero tienen la forma de un préstamo subsidiado al comprador.

1.2.6. Las barreras administrativas por su parte, son una nueva modalidad de barreras las cuales son aplicadas por un gobierno que quiere restringir las importaciones sin hacerlo formalmente, esto puede darse con la aplicación de procedimientos sanitarios o de seguridad de la que se genera el denominado neoproteccionismo. 6

## MODALIDADES DE PROTECCION AL COMERCIO EXTERIOR

### 1.3 El proteccionismo

Durante las últimas décadas el comercio internacional se ha visto empañado por la aplicación de políticas e instrumentos de protección como una respuesta a salvaguardar los mercados nacionales.

Debemos partir antes que nada del concepto de proteccionismo para así estudiar sus distintas modalidades, específicamente el neoproteccionismo tema central de esta investigación.

El concepto proteccionismo implica una política que tiene como objetivo proteger la economía nacional de la competencia extranjera, instrumentada a través del establecimiento de aranceles para los productos importados iguales o similares a los producidos internamente 7, es decir, constituye la imposición de medidas restrictivas gubernamentales a las importaciones, a fin de proteger los productos nacionales de aquellos bienes producidos en el extranjero. 8

Uno de los mayores efectos del proteccionismo es prevenir la competencia y planificación de la oferta exportable. Las acciones de

---

6. Op. Cit p 254.

7. Hanson J.L. Dictionary of economics and commerce. Ed. McDonalds and Evans. 1997. P.581

8. Jan Osmanozyk Edmund. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. FCE. 1986. P3339

antidumping y de subvención han inducido a algunos productores extranjeros a limitar sus exportaciones a Estados Unidos por el temor a sufrir pérdidas financieras en forma de impuestos adicionales a los pesados gravámenes que que es la mas simple defensa que se impone al importador en formas de gastos, honorarios, etc. aunque se reconoce que estas acciones han sido iniciadas para que los productores extranjeros detengan o reduzcan sus planes de expansión en el mercado estadounidense. 9

A partir de 1970 se da un incremento al proteccionismo comercial con la aplicación de barreras no arancelarias o protección administrativa. Estas restricciones se aplican a través de instituciones y procedimientos establecidos para regular las importaciones incluyendo el ejercicio del poder político por parte del ejecutivo para llegar a acuerdos con países con el fin de limitar el comercio.

A partir de este año los sectores proteccionistas han forzado, a través del congreso norteamericano, la combinación de una política librecambista de carácter general como un proteccionismo sectorial y una presión selectiva por países. Cada administración presidencial ha tenido que hacer concesiones proteccionistas, primero para obtener la aprobación del congreso de las iniciativas de Ley que han permitido la liberalización y la reducción arancelaria negociada por Estados Unidos en cada una de las Rondas del GATT de posguerra y en segundo para impedir las propuestas de política del congreso consideradas mas proteccionistas aún.

Este nuevo equilibrio de fuerzas entre los sectores proteccionistas y los defensores del librecambio se inaugura en 1971, lo que se denominó la Nueva Política Económica, a través de la cual el presidente Nixon devaluó unilateralmente el dolar y suspendió su convertibilidad en oro. Asimismo, el gobierno norteamericano impuso una sobretasa de 10% a casi todas las importaciones norteamericanas y exigió el control voluntario de las exportaciones de textiles a EUA y el relajamiento de las barreras comerciales acumuladas de la otrora CEE y Japón para permitir un mayor acceso de las exportaciones estadounidenses a sus mercados domésticos. 10

---

9. Gustavo Vega comp. México-Estados Unidos. Colmex 1964. P 116-117.

10. Bhagwati. Op cit. P 56.

La presión proteccionista aumenta con condiciones macroeconómicas adversas. Cuanto mayor era el Producto Interno Bruto (PIB) menor la tasa de desempleo y mayor la tasa de utilización de la capacidad productiva, menor era el número de demandas de protección presentadas. 11

El actual proteccionismo estadounidense emana de toda una gama de leyes promulgadas por el gobierno de Estados Unidos con el objeto de prevenir la competencia desleal, entendiéndose por competencia desleal las violaciones de patentes y marcas y otros derechos de propiedad. Sin embargo en Estados Unidos el concepto de competencia desleal se amplía de tal modo que a menudo se hace ya imposible distinguir entre prácticas normales o aquellas que efectivamente atentan contra patrones establecidos propios del comercio. 12

### 1.3.1 El Neoproteccionismo.

El neoproteccionismo es "un conjunto de nuevas prácticas comerciales restrictivas, públicas y privadas, que están substituyendo a los principios de no discriminación, multilateralismo y libertad de comercio en los intercambios internacionales. 13

El neoproteccionismo norteamericano incluye restricciones por medio de pactos de caballeros, políticas nacionales de compra, normas de calidad, subsidios, derechos contra la inundación de mercancía a precios arbitrarios, así como restricciones a la inversión directa. 14

La tendencia neoproteccionista en Estados Unidos se afianzó de manera espectacularmente fuerte a partir del régimen de Reagan, tan comprometida con la retórica de las fuerzas de los mercados y al mismo tiempo promotor de una postura y una legislación para el comercio internacional de naturaleza ofensiva, proteccionista y unilateral. 15

---

11. Bahgwati Op. Cit p. 254

12. Gustavo Vega. Op cit. P 121

13. Hernández Vela Edmundo. Diccionario de Política Internacional. Tercera Edición Porrúa 1988. P 175.

14. H Anderson Gerald y F H Owen. "El nuevo proteccionismo" p 35-40

15. John Saxe Fernández. Estados Unidos nuevas perspectivas. Configuraciones del Mundo Actual

El neoproteccionismo de Estados Unidos surgió de la idea de perfeccionar algunas leyes estadounidenses, cuyo propósito principal era aliviar los daños causados por el aumento de las importaciones. Esas leyes como la ley antidumping, la de subsidios e impuestos compensatorios, o la sección 337 de la Ley arancelaria de 1939, se encontraban en vigor desde antes de la fundación del GATT - AGAAT. 16

Desde 1970 la economía norteamericana se ve francamente sujeta a una gran competencia externa y con una clara tendencia al deterioro competitivo, factor que como señala Bahgwati, insentiva el proteccionismo. La tendencia al deterioro competitivo de la economía norteamericana estaba ligada a la rápida expansión de los aparatos industriales de los países europeos y de Japón, primero, y de los países de industrialización reciente (NICS) posteriormente. Sin embargo los elementos decisivos de la dinámica de pérdida de competitividad de la economía norteamericana se encuentran en el relativo estancamiento y el papel jugado por los inversionistas norteamericanos en el exterior.

La salida de capitales proveyó a los industriales domésticos de las fuentes de capital necesaria para renovar las plantas industriales y restaurar la competitividad industrial.

El régimen liberal de comercio surgió del apoyo de la diplomacia norteamericana a la idea de que la eliminación de las trabas comerciales entre los países podía lograr un mayor bienestar internacional y evitar las restricciones comerciales discriminatorias características de las décadas de los veinte y treinta. 17

A partir de 1971 se puede decir que se conforma un nuevo equilibrio entre la política librecambista y el proteccionismo, que lleva a la proposición en la década de los años setenta, de una política de liberalización comercial de EUA para ampliar los mercados de sus exportaciones y una política más específica de apoyo a los sectores sujetos a grandes presiones del exterior.

---

16. Vega Canovas. Comercio y Política p 129

17 Vega Gustavo. México Estados Unidos. 1984 p 116-117

La presión de los sectores proteccionistas logró su objetivo cuando hizo incluir en la Ley de Comercio de 1974 disposiciones que facilitaban la aplicación de las medidas de alivio a los perjuicios ocasionados por el aumento de las importaciones y la legislación que los protegía contra las prácticas desleales en el comercio. Estas disposiciones aparecieron en las secciones 201 y 301 de la Ley de Comercio de 1974 y en las reformas a las leyes de antidumping y de subsidios e impuestos compensatorios, y en la sección 337 de la ley arancelaria de 1930.

La sección 201 de la Ley de Comercio de 1974 permitía restringir las importaciones que dañaran a la industria, aunque no fuera la causa más importante del daño. Dentro de las restricciones admitidas se reconocía la posibilidad de llegar al Acuerdo de Libre Comercio Organizado (OMAS), imposición de cuotas, aumento en los impuestos o restricciones cuantitativas.

La justificación de esta sección se encontraba supuestamente en el artículo XIX del GATT, denominada cláusula de salvaguardia, que exige que las medidas restrictivas sean coherentes con el principio de Nación Más Favorecida (MFN por sus siglas en inglés). Sin embargo los OMAS autorizadas por la sección 201 resultaban desde el principio incompatibles con el artículo XIX, porque se suponían negociaciones bilaterales irreconciliables con el principio de la MFN.

En la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 y en las reformas a la sección 337 de la Ley Arancelaria de 1930 se permitía imponer restricciones a las importaciones provenientes de un país que tratara en forma desleal a las exportaciones norteamericanas y se prohibían los "métodos desleales" de competir y actos "desleales" al importar bienes a Estados Unidos.

Finalmente, se concedían a ambas cámaras del Congreso la prerrogativa de revocar la decisión presidencial que rechazara las decisiones positivas de la Comisión Internacional de Comercio en asuntos relativos a la sección 201 o en investigaciones antidumping.

Las reformas a la ley Antidumping removieron los primeros obstáculos para probar la existencia del dumping. De acuerdo con las nuevas disposiciones, el Departamento del Tesoro no debía tomar en cuenta las ventas menores que el costo de producción en el mercado nacional cuando

juzgaba si una industria extranjera cometería o no dumping en Estados Unidos, con lo cual, teóricamente, se posibilitaba que dijera que habia dumping en Estados Unidos.

Estas reformas legislativas son el origen del proteccionismo que caracterizaría al comercio exterior norteamericano en los años sesenta.

Así, el neoproteccionismo se considera una política proteccionista encubierta que supero las herramientas proteccionistas tradicionales, como los aranceles aduaneros, las cuotas y las restriccionen cuantitativas que usaban en el mundo industrializado desde el shock petrolero de 1974-1975, caracterizado el término neoproteccionismo como la utilización de instrumentos legales con propósitos proteccionistas. 18

A finales de la decada de los 70 la Ronda Tokio dio un nuevo ímpetu a la liberalización comercial, en particular a una serie de rubros de especial interes para las empresas trasnacionales y las industrias de punta. Sin embargo, mientras esto ocurría, diversos factores norteamericanos e internacionales fortalecieron la política neoproteccionista de EUA como fue el establecimiento de nuevos tipos de cambio en las monedas de los países europeos y Japón, que había aliviado por un corto periodo el déficit comercial norteamericano, y segundo, el reconocimiento por parte de los países europeos, Japón y los NIC's, de la necesidad de satisfacer a los sectores proteccionistas del Congreso Norteamericano de acuerdos bilaterales restrictivos de sus productos textiles específicamente. 19

En 1977, y como resultado de la presión de las industrias del acero y textil se creó en la Cámara de Diputados del Congreso estadounidense una coalición textilera de 229 diputados para defender los intereses de ambas industrias. Estas coaliciones tendrían gran injerencia en las negociaciones ante la NCM, especialmente en los grupos de trabajo sobre subsidios y dumping.

En 1979, las actividades de las coaliciones acereras y textiles en el Congreso obtuvieron triunfos de gran trascendencia para el curso del futuro de la política de comercio exterior estadounidense. Dichos triunfos marcaron la consolidación del proteccionismo.

---

18 Vega Canovas Gustavo. México y Estados Unidos. Colmex p 131

19 Op cit 136

Una prueba palpable del éxito de los sectores proteccionistas en el proceso de incorporación a la legislación vigente de los compromisos de la NCM era la Nueva Ley de Subsidios que afectó la manufactura, la producción o la exportación de productos importados a EUA.

A partir de 1981, el déficit comercial de Estados Unidos se amplió aceleradamente hasta alcanzar en 1984 un desequilibrio estimado en aproximadamente 125 000 millones de dólares.

Tres factores principales contribuyeron a ese rápido deterioro de la balanza comercial estadounidense:

1) la valoración del dolar desde la segunda mitad de 1980 que colocó a la producción norteamericana en una marcada desventaja competitiva con la producción externa tanto en su propio mercado como en otros países.

2) A partir del inicio de la recuperación en Estados Unidos a finales de 1982, luego de la profunda recesión internacional de 1980-1981, la economía estadounidense ha crecido de manera más rápida que el resto de los países industrializados, como los consiguientes efectos sobre los flujos del comercio y.

3) La crisis financiera extrema de varias economías subdesarrolladas, particularmente las latinoamericanas ha forzado la contracción de su importaciones de EUA que durante los últimos años de la década de los sesenta se había expandido aceleradamente, estimuladas por un dinámico proceso de endeudamiento. 20

Entre las acciones de los gobiernos extranjeros se mencionaban innumerables barreras no arancelarias, en particular los subsidios gubernamentales, algunos acuerdos bilaterales comerciales que habían desviado las exportaciones. De esta forma y convencidos de la ilegitimidad de estas políticas de los gobiernos extranjeros las industrias afectadas han presionado al gobierno norteamericano par limitar las importaciones.

Empero, la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, caracterizada por su marcado contenido proteccionista, denominada "ley omnibus" propone un conjunto de principios y estrategias de negociación dirigidas a incrementar la capacidad de Estados Unidos de obtener concesiones de sus socios comerciales, disposiciones que refuerzan el carácter restrictivo de la legislación comercial estadounidense y estimulan el recurso a medidas unilaterales de protección.

La ley incluye además una mayor flexibilidad para la aplicación de medidas proteccionistas en Estados Unidos, aumentando así la capacidad de respuesta estadounidense. Para ello, autoriza la iniciación de casos conforme a la sección 301 por el ustr, sección que comprende diferentes instrumentos legales encaminados a lograr de los gobiernos extranjeros la eliminación o alteración de cualquier política o práctica comercial que Estados Unidos considere "desleal". La LCA amplía el alcance de la sección 301 a los nuevos ramos de servicio y asuntos de inversión. Se consideran desleales ciertas prácticas políticas y otras medidas, aún cuando estas no sean contrarias a los compromisos internacionales asumidos por ese país.

"Lo que parece deducirse de estas nuevas disposiciones es que Estados Unidos se propone utilizar su poder de represalia para tratar de modificar las políticas internas y las prácticas comerciales que este país considera "irracionales" o simplemente "desleales". Este último concepto incluye los subsidios a la exportación y la producción, las políticas de desarrollo industrial, las normas que rigen la aceptación y presencia de inversión extranjera y determinan su comportamiento"

A su vez, la sección 201 regula las condiciones bajo las cuales los productores norteamericanos pueden recurrir a acciones proteccionistas, aún cuando las importaciones resulten "justas" y al hacer tal evaluación, debe tomarse también en consideración el cierre de plantas.

La nueva ley modifica las disposiciones que regulan los subsidios y el dumping dirigidas a reforzar la petición de los peticionantes, y facilitar la aplicación de los impuestos compensatorios y las medidas antidumping.

## II. EL EMBARGO ATUNERO DE 1990 DE ESTADOS UNIDOS CONTRA MEXICO

" El fuerte actúa como quiere  
y el débil como debe "  
Túcidos

### 2. ASPECTOS BIOLÓGICOS DEL ATUN

El atún pertenece a la familia de los escombridos. Esta familia se divide en 15 géneros y 48 especies de peces oceánicos epipelágicos, entre los cuales se encuentran los atunes, los bonitos y las macarenas.

Las principales especies de atún explotadas en el mundo son el aleta amarilla (*thunnus albacares*), el barrilete (*katsumonus pelatis*), el patudo u ojo grande (*thunnus obesus*), el aleta azul (*thunnus thynnus*) y el albacora (*thunnus alunga*). Estas cinco especies representan aproximadamente 80% de las capturas mundiales de túnidos. La captura del atún aleta amarilla representaba entre 40 y 60% en 1980, y a partir de 1986 entre 60 y 75%. 21

En general, los cardumenes de atún asociados con delfines están formados por peces de mayor talla que los que se capturan en cardumenes libres o con objetos flotantes. 22

#### 2.1 ASPECTOS TECNOLÓGICOS DE LA PESQUERÍA DEL ATUN

La pesca del atún se remonta al siglo XIX; igual que el origen de su industria enlatadora, que procede de Francia. En 1804, el francés Nicolás Appert desarrolló la técnica de enlatado para conservar alimentos; el primer intento de conservar el atún de esta manera se verificó entre 1860 y 1870 con atunes albacora y otras especies, capturadas en la bahía de Vizcayas.

---

21. SEMARNAP. Pesca del atún y protección del atún. 1988. P 11

22. op cit p 15

En los Estados Unidos, la industria enlatadora de atún se inició entre 30 y 40 años después que en Europa aunque fue en este país en el que se desarrolló con mayor rapidez y plenitud.

Las principales artes utilizadas para la pesca del atún son: el palagre, la vara y la red de cerco. - El atún capturado por palagre se dirige a mercados de crudo (sashimi, sushi), principalmente el de vara al mercado de atún fresco o enlatado y el capturado con red de cerco al enlatado. En México se utiliza el palagre en el Golfo de México y la vara y la red de cerco en el Océano Pacífico.

El Palagre (long -line ) Este arte de pesca esta formado por una linea principal de hasta 120 km de largo, a la cual se une a otras lineas llamadas reinales, equipadas con 200 o 300 anzuelos y carnadas. Cuatro lineas reinales o más se unen a una boya. El tendido dura cinco horas y el recobre de arte de 10 a 12 horas más.

La vara; este método consiste en localizar el atún y arrojar una carnada por la borda para fijar el cardumen y enseguida pescar el atún por medio de cañas largas (varas) con anzuelos o ganchos. En México sólo se utiliza en el OPO, con una captura que representa sólo el 2% del total.

La red de cerco (purse seine). La técnica de red de cerco consiste en encerrar el cardumen por medio de una red de desplome vertical de hasta 200 metros. El barco atunero y su embarcación auxiliar forman un círculo dentro del cual se atrapa el cardumen. Luego se procede a cerrar la red por debajo y a recuperar la captura.

La pesca de atún con red de cerco que se efectua en el OPO se hace bajo tres modalidades: 1)atún en cardumenes libres (sobrebrietas) 2)atún asociado con objetos flotantes (sobre palos) y 3) atún asociado con manadas de delfines.

En la pesca de cerco sobre cardumenes libres un porcentaje muy alto (más de 90%) de los atunes son juveniles. Este tipo de pesca predominó en los años 60 y 70. En este tiempo, la captura global de la región del OPO no superó las 120 mil toneladas y la población del atún aleta amarilla estuvo sujeta a cuotas de captura, por consiguiente sobreexplotada.

Con la pesca de cerco sobre palos u objetos flotantes se captura también un elevado número de ejemplares juveniles (más de 90%) de los cuales se descarta cerca de 50% por no alcanzar la talla comercial, y se registra una importante captura incidental de otras especies distintas al objeto de la pesquería. En aguas mexicanas hay pocos objetos flotantes de origen natural, por lo que los cardumenos de este tipo son relativamente escasos.<sup>23</sup>

En la pesca de atún sobre delfines se capturan ejemplares adultos en un alto porcentaje. Los atunes permanecen dentro de la red si los delfines son cercados. Los atunes quedan en medio del cerco de la red, por lo que hay que permitir su liberación. Las zonas de mayor producción en el OPO se localizan en aguas oceánicas de la Zona Económica Exclusiva mexicana y áreas aledañas.

Al realizarse los lances sobre delfines se desarrolla una variante que sirve para liberar a los delfines: al llegar más de la mitad de la red a bordo, se realiza una maniobra de retroceso. Se coloca el timón completamente a babor y se da marcha atrás lentamente para permitir la formación de un canal. Se aumenta gradualmente la velocidad y se unden los corchos de la parte más alejada del barco, con lo que los delfines pueden escapar. Habitualmente se introduce y guía su escape con la ayuda de lanchas y buzos.

La liberación de delfines está señalada como obligatoria dentro de los acuerdos regionales y de las reglamentaciones nacionales para la protección del delfin en los países que capturan atún con redes de cerco en el OPO. <sup>24</sup>

## 2.2 IMPLICACIONES DE LA PESCA DE ATUN CON RED DE CERCO.

De acuerdo con un estudio realizado por el doctor James Joseph, director de la CIAT (Comisión Interamericana de Atún Tropical) titulado "The tuna dolphin controversy in the Eastern Pacific Ocean, biological, economical and political impacts, si se pescara atún solamente con las técnicas de palos y brisas, la captura se reduciría entre 30 y 60 por ciento. Esto se debe a que con estas técnicas se capturan atunes sexualmente inmaduros y de menos tamaño. <sup>25</sup>

---

23. Op cit p 15

24. Op cit p 16

25. Op cit p18

La actual pesquería de atún se encuentra basada principalmente en los atunes aleta amarilla, albacora, aleta azul, patudo y especies afines. En 1990, el valor de la pesca mundial de atunes fue cercano a cuatro mil millones de dólares, siendo en valor la segunda pesquería después del camarón, dato que muestra el incremento que se ha dado durante las últimas tres décadas a ritmos de 7% anual.

Entre las diversas razones para el crecimiento sostenido de la demanda mundial del atún, debe considerarse que, además de contar con un costo de producción por kilogramo menor que cualquier otro producto cárnico y su amplia variedad de presentaciones y usos, resulta saludable alimentarse con carne de este animal. 26

### 2.3 EVOLUCION DE LA PESQUERIA DEL ATUN

En nuestro país, la pesquería del atún se ha desarrollado en el Océano Pacífico Oriental (OPO) desde principios de siglo. Esta pesquería se ha visto siempre influida por hechos y circunstancias relacionadas con las actividades de captura, transformación, distribución y consumo de atún en los Estados Unidos.

En 1923, el 46% del atún consumido en Estados Unidos, era pescado en aguas que hoy son parte de la Zona Económica Exclusiva mexicana, porcentaje que se incrementó a 77% en 1927.

A partir de 1933, la flota estadounidense tuvo que pagar derechos de pesca para realizar operaciones en aguas del mar territorial mexicano. La situación de la pesquería se agravó cuando el gobierno de Estados Unidos emitió un decreto aumentando el impuesto a las importaciones de atún japonés, que ese año representaron 30% del consumo doméstico estadounidense.

El 29 de diciembre de ese mismo año, el gobierno de México determinó cerrar el mar territorial a la captura de atún y carnada. La controversia

---

26. James Joseph. The Conservation Ethic and his Impact. Tuna Fisheries p 12

disminuyó en 1935 con la expedición de un decreto que permitía el acceso a las doce millas de mar territorial mexicano a embarcaciones de Estados Unidos, a condición que se pagaran los derechos correspondientes en materia de pesca de atún y carnada, así como el transporte de tránsito del producto.

Durante el periodo de 1936 a 1950 la industria mexicana seguía siendo muy pequeña y dependiente de las flotas estadounidenses. Los beneficios más importantes para México derivaron de los derechos de pesca establecidos oficialmente en 1935.

El 25 de enero de 1949 México suscribió un acuerdo con Estados Unidos para crear la Comisión Interamericana para la Investigación Científica del Atún. Asimismo Estados Unidos, el 31 de mayo del mismo año, suscribió con la República de Costa Rica la convención para el establecimiento de la Comisión Interamericana de Atún Tropical (CIAT) en Washington D.C. a la cual se adherieron posteriormente México y otros países el 7 de septiembre de 1950 y el instrumento jurídico por el que se crearon se conoce como Decreto de las Convenciones Atuneras.

## 2.4 FLOTA ATUNERA MEXICANA

### Nacimiento y Desarrollo

Entre 1940 y 1950 México contó con cuatro embarcaciones atuneras y durante el periodo 1956-1965 la captura anual promedio fue menor de 4500 toneladas. En 1965, un año después de su ingreso a la CIAT, México contaba con siete barcos con una capacidad total de acarreo de 711 toneladas. En septiembre de 1965, el gobierno mexicano ordenó la construcción de cinco barcos a los astilleros españoles Marítimos de Musel, en Gijón y Marítima de Axpe, S.A., de Bilbao, para ser operados en el sector paraestatal. Durante ese mismo año una cooperativa y una empresa privada firmaron un contrato con el Banco de Fomento Cooperativo (el BANFOCO, antecesor de BANPESCA) para construir en los mismo astilleros dos embarcaciones, de 650 y 920 toneladas, respectivamente.

Durante 1978 operaron 25 embarcaciones, con una capacidad de acarreo de 12,349 toneladas, obteniéndose una captura de 22,783 toneladas. Este mismo año México dejó de pertenecer a la CIAT logrando durante 1980 el mayor incremento en el número de embarcaciones y capacidad de acarreo con respecto a la flota internacional que opera en el OPO. Este año la flota mexicana se compuso de 46 barcos cargueros y seis vareros, con una capacidad total de acarreo de 32539 toneladas, registrandose una captura de 31016 toneladas. En 1981 la captura registrada fue de 62,356; durante 1982-1983 el número de barcos en operación disminuyó notablemente por la crisis económica nacional y por los embargos que se impusieron a México por el gobierno estadounidense. Ello redujo la captura de 36,736 toneladas durante 1982 a 27,633 en 1983. En 1984, con 47 cerqueros y siete vareros se capturaron 65,221 toneladas. Para 1985, la flota se compuso de 44 cerqueros y un varero, que contituyeron una capacidad de acarreo de 40, 105 toneladas.<sup>27</sup>

**Flota atunera: número de barcos, arte de pesca y capacidad de acarreo 1990-1995**

AÑO	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	NUM	CAP										
TIPO DE ARTE DE PESCA	NUM	ACARREO										
RED DE CERCO	52	46043	52	46043	49	43134	58	43206	50	38964	46	35870
CARNADA	11	1172	11	1172	9	992	8	840	7	701	6	525
TOTAL	63	47215	63	47215	58	44126	64	44046	57	39665	52	36395
CAPTURA		149507		143321		141219		130672		13679		126485

Fuente: Raúl Paéz Delgado. El embargo atunero

Durante 1989, la flota atunera contó con 69 barcos, de los cuales cuatro estuvieron inactivos. La capacidad de acarreo de esta flota fue de 47,500 tm en 1989, 46 mil durante 1990 y de 40,420 en 1991. El desarrollo alcanzado hasta estos momentos permitió a la flota mexicana figurar en el primer lugar entre las flotas que operan en el OPO.

27. Raúl Paéz Delgado. Mercado global del atún y embargo estadounidense. P 170-171.

Esta flota logró una captura importante, representando durante 1989-1995, en promedio, el 37.9% del total de la captura en el OPO oriental durante esos años. Ello revela que la flota e industrias atuneras mexicanas han dependido en un elevado porcentaje del atún aleta amarilla, especie que se asocia con delfines y para la captura de la cual se utiliza el tipo de arte denominado de cerco.

Como resultado de los embargos impuestos por los Estados Unidos a las importaciones de atún aleta amarilla procedentes de México, durante los últimos años la flota atunera se ha visto obligada a diversificar las capturas. Así, durante 1990-1993 la participación del aleta amarilla en las capturas mexicanas en el OPO fue en un promedio del 88.30%. Esta participación del aleta amarilla se redujo al 82% durante 1994 y 72% durante 1995. Ya desde 1993 aumentó la importancia de las capturas de barrilete, al alcanzar las 16795 ton. Con el 12.85% de participación en el total, y durante 1994 las 16660 tn, con el 18% de la captura total, para pasar en 1995 a 34684 ton con un 24.4% en las capturas totales. En el caso del bonito, de capturas tradicionalmente muy escasas, durante 1994 alcanzaron las 6414 tn, con el 4.88% de participación en el total, y durante 1995 su participación fue del 4.93% con 6,928 tn. Estas tendencias llevaron a la flota atunera mexicana a depender menos del aleta amarilla en relación con las exportaciones y a reducir su vulnerabilidad frente al recurrente acoso ecoproteccionista de los embargos estadounidenses. 28

Hasta 1983, la flota atunera de los Estados Unidos fue la mayor en el área del OPO en cuanto a número, tamaño y, sobre todo capacidad de acarreo. Hasta 1987, tuvo que compartir su liderazgo con la flota mexicana, para luego ser superada por esta en 1989 y prácticamente desaparecer en 1991 al trasladar la mayor parte de sus operaciones hacia el Pacífico Occidental: Samoa Americana, la Micronesia y parte del Norte de Australia. La supremacía alcanzada por la flota atunera mexicana resulta ser más evidente tomando en consideración que en 1989, la participación de los EU representaba el 25.2% del total de la captura en el OPO, declinando al 19.5% durante 1990 pero en 1991 su participación se vio drásticamente reducida a solamente el 11.4%. Durante 1992 y 1993, su presencia se vio ligeramente elevada 12.4 y 12.7% respectivamente. Pero durante 1994 y 1995 esta se redujo a solamente el 9 y al 7.9% respectivamente.

---

28. op cit p 173

A pesar de la fuerte presión que ha significado la persistencia de los embargos a las importaciones de atún capturado por la flota mexicana desde 1990 y su ampliación desde enero de 1992 a 20 naciones consideradas como intermediarias por el gobierno estadounidense, gracias al continuo crecimiento del consumo interno y a cierta capacidad para diversificarse, esta sigue manteniendo el liderazgo.

Bajo este contexto se puede calificar a los embargos como una acción política antimexicana, aunque también es cierto que en el marco de la política "dolphin Safe", es considerada como la versión moderna de la guerra del atún.

### Capturas por especie y banderas en el OPO. 1995.

Bandera	AAA	Barrilete	Patudo	A. azul	Bonito	Albacora	Otras	Total	%
México	99651	34684	322	13	6998	0	29	141697	38.9
Venezuela	45244	3163	391	0	0	0	0	48798	13.4
Ecuador	18413	26055	4616	0	0	0	179	49263	13.5
Vanautu	25114	11619	6640	0	0	0	0	43373	11.9
EEUU	8793	12911	6241	520	11	532	25	29033	7.9
Colombia	12535	8208	2727	0	0	0	711	24181	6.6
Otros	6765	15088	5255	0	0	0	0	27108	7.4
Total	216514	111724	26192	533	7009	532	944	363448	100

Fuente: CIAT, "Tercer Informe Trimestral" 1995

#### 2.4.1 Las plantas procesadoras

La industria atunera se ha localizado principalmente en el noreste del país. El puerto de Ensenada ha sido, la cuna de esta industria, convirtiendo a Baja California en el centro atunero más importante del país a lo largo de varios años. Esta presencia se ha ido reduciendo paulatinamente, observandose entre 1979 y 1984 una disminución del 27.6% de su participación en la producción nacional. En 1983 la industria enlatadora del atún estaba integrada por 16 plantas, con una capacidad instalada de 456 tm/turno de ocho horas, es decir, de 11400 toneladas anuales. En 1986 las plantas aumentaron a 18, con una capacidad disponible de 668 tm/turno de

ocho horas, equivalente a una capacidad anualizada de 167 mil toneladas. La oferta destinada al mercado nacional creció y el consumo también.

Esta tendencia llevó a que en 1986 la industria atunera se localizara en un 45% en Ensenada e Isla de Cedros, Baja California, 3% en Sonora y 24% en Mazatlán, Sinaloa. Durante ese mismo año, dos pequeñas enlatadoras existían en el Golfo de México y en el Caribe, con una capacidad instalada de 13 tn/turno de ocho horas, y se iniciaron los trabajos de construcción de los complejos pesqueros de Puerto Madero, Chiapas y Manzanillo, Colima.

Es importante tomar en consideración que el 21 de octubre de 1972, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de protección de Mamíferos Marinos.

Dicha Ley establece que las poblaciones de mamíferos marinos deben ser manejadas bajo el concepto de población óptima sustentable, definidas como el número de ejemplares que se puedan capturar sin afectar la capacidad de recuperación de esas especies. En 1976, el límite permisible de mortalidad para la flota estadounidense fue de 78 mil delfines.

En 1976, el gobierno de México - expresando la misma preocupación- propuso, en el seno de la CIAT, estudiar el fenómeno de asociación entre atunes y delfines, a fin de contar con los elementos científicos que permitieran determinar las medidas de protección al delfín.

En 1977, el entonces Departamento de Pesca de México, emitió la circular número 20, dirigida a los delegados de pesca del país, para comunicar a las cooperativas, permisionarios y empresas relacionadas con la pesquería del atún, en particular a las que pescaban atún con redes de cerco, que desde ese momento quedaba estrictamente prohibida la captura de mamíferos marinos, se obliga a las embarcaciones a realizar las maniobras de retroceso para liberar a los delfines incidentalmente capturados, a contar en las redes con el paño medida y con una serie de aditamentos para la liberación inmediata de aquellos delfines que hubieran quedado atrapados durante el lance, así como permitir la presencia de observadores a bordo.<sup>29</sup>

---

29. Op cit 131

En el período de 1951-1980, México empezó a desarrollar su flota y su planta industrial. A partir de 1958, estableció en Ensenada la empresa Atun-Mex S.A. dedicada a la captura e industrialización del atún.

En los años sesenta la capacidad de la industria atunera mexicana era de 21 900 toneladas, mientras que en 1964 sólo se capturaron 1226 toneladas. De 1970 a 1976 se incrementaron las capturas y se conformó una nueva flota con una capacidad de acarreo de 12834 toneladas, con adquisiciones provenientes de España, Polonia y Estados Unidos.

El desarrollo de la industria atunera mexicana se intensificó en la segunda mitad de la década de los 70, debido a dos factores básicos, la adopción del régimen de la Zona Económica Exclusiva (ZEE), de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el establecimiento de un plan para incrementar la capacidad de la flota atunera y la infraestructura asociada con esta pesquería.

En 1976 quedó establecida la soberanía sobre nuestros recursos marinos en una franja de 200 millas de mar a lo largo de nuestras costas, lo que propició el crecimiento de la flota atunera y el de la capacidad instalada total de procesamiento. Esto dio lugar al incremento de la flota atunera que en 1976 contaba con apenas 30 embarcaciones y en 1980 aumentó a 52. Se incrementó la capacidad de procesamiento, hasta alcanzar 64 480 toneladas anuales.

En 1966 la CIAT fijaba anualmente una cuota máxima de captura dentro de un área denominada ARCAA (Area reglamentaria de la comisión de aleta amarilla) creada en 1962 por la propia CIAT. El ARCAA va desde San Francisco (Estados Unidos) hasta Valparaíso (Chile) y abarcan una zona de más de cinco millas cuadradas (consultar mapa anexo).

Al inicio, la captura se realizaba de acuerdo con el principio "first come first served". Esto favorecía a la flota con mayor capacidad pesquera, que en ese tiempo era la de Estados Unidos.

En 1976 se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer la zona económica exclusiva mexicana y se

expidió una Ley reglamentaria en la materia, siguiendo de cerca lo estipulado sobre el particular en el Texto Unico Oficioso para Fines de Negociación que surgió de la Reunión de Ginebra, durante el tercer periodo de sesiones de la Conferencia del Mar de 1975.

El gobierno de México consideró que si la parte de la ARCAA que pasaba a integrar a su Zona Económica Exclusiva (ZEE) dejaba de ser alta mar, en ella dejaría de regir el principio de la libertad de pesca, que era el fundamento del sistema de la CIAT.<sup>30</sup>

Este nuevo régimen internacional fue propuesto por México y Costa Rica en una conferencia de plenipotenciarios que se llevó a cabo en San José de Costa Rica, de los días 19 al 23 de septiembre de 1977, con resultados negativos, principalmente por la insistencia de que los Estados Unidos deberían mantener el status quo creado en torno a la CIAT.

México decidió renunciar a la Convención de la CIAT, lo que hizo el 8 de noviembre de 1977, mediante notificación al depositario de la Convención. Esta medida sufrió sus efectos, de acuerdo con lo previsto en la Convención en 1978.

No obstante su retiro de la Comisión, México continuó participando en ese organismo como observador apoyando sus actividades de investigación, así como sus medidas para la conservación del atún y del delfin asociado con la pesca del atún.

## **2.5 ATUN Y COMERCIO INTERNACIONAL**

### **INDUSTRIA DEL ATUN EN MEXICO**

La contribución de esta pesquería al total de la producción pesquera del país 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

30. Op cit. P 25

términos de volumen, y por el camarón, en cuanto a su valor. En comparación con las 27 mil toneladas alcanzadas en 1976, el nivel de captura prácticamente se cuadruplico en 20 años.

El consumo aparentemente 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 aproximadamente 46 mil toneladas para 1997. En cuanto a la industria del atún, a partir de 1995 el congelado y el ahumado registraron una tendencia a la alza.

La producción promedio de la industria enlatadora de atún fuera de 53 mil toneladas para el periodo de 1991-1995. La tasa media anual de crecimiento fue de 2.6%, de 1991 a 1996. Para 1997 alcanzó la cifra de 66 mil toneladas.

En cuanto al consumo interno, en 1994 se alcanzó un máximo histórico de 124 mil toneladas. En 1995 volvió a presentarse un descenso, que refleja en parte los efectos de la crisis económica del país, recuperándose un poco para 1997, al alcanzar las 133 mil toneladas.

Para 1997, las exportaciones de atún y similares alcanzaron un valor de 60 millones de dólares, lo que representó en volumen 46 mil toneladas de atún. Las importaciones realizadas para ese mismo año correspondieron a 4279 miles de dólares y a 1501 toneladas.

## 2.6 COMERCIALIZACION NACIONAL E INTERNACIONAL DEL ATUN

El volumen de productos pesqueros comercializados durante el período nov. 1991-oct 1992 ascendió a 836202 tn. destinándose 701884 al abasto interno y 134318 a la exportación, lo que representa una proporción del 83.9 y el 16.1 del total, respectivamente. Durante el período a que se hace referencia, los ingresos totales por exportaciones fueron de 426 millones de dólares. Los productos con mayor participación en valor fueron el camarón, con el 60.6%. los túnidos con el 9.5%, el abulón con el 7.6% y algas y sargazos con el 5.4%.

### Demanda Interna

De acuerdo a la SEPESCA, la demanda nacional de alimentos marinos se ubicó durante 1992 alrededor de 1.5 millones de toneladas, lo que representó un incremento considerable en el consumo percapita de productos frescos y enlatados.

El volumen comercializado durante ese lapso alcanzó 1,242,778 toneladas de productos pesqueros, de los cuales 804629 (el 64.7%) se destinaron al consumo humano directo (CHD) y 438139 (35.3%) al consumo humano indirecto (CHI), a través de la preparación de alimentos para ganado bovino, porcino y aves. Así, el consumo CHD per capita fue de 9.5% kg en tanto que el CHI llegó a los 5.2 kg., lo que representó un consumo de alimentos marinos de 14.7 kg per capita

Ese crecimiento en el consumo general de productos pesqueros en México ha implicado un sensible incremento en el consumo de atunes, lo que ha llevado al país a ocupar el quinto lugar entre los principales consumidores mundiales de este alimento marino, si se toma en cuenta al consumo per capita, pero el cuarto lugar por el consumo nacional en toneladas por año.

### 2.6.1 EXPORTACIONES

Durante la década de los 80, la producción de atún enlatado se incrementó cerca de 83%. La participación de los Estados Unidos, en la producción mundial, que era de 45% en 1980 se redujo al finalizar la década a sólo el 28%. Por el contrario, Tailandia emergió como el principal productor y exportador de atún enlatado.

México por su parte, no ha sobresalido por ser un importante exportador de atún enlatado, pero sí, cuenta entre los principales consumidores del producto. A pesar de las medidas embargatorias impuestas a México durante 1980 y 1981, México logró emerger desde mediados de los años ochenta como un importante productor y exportador de atún fresco-congelado con destino a Europa y Japón.

### 2.6.2 IMPORTACIONES

México ha tenido que hacer uso de las importaciones, más por sus compromisos comerciales e imagen de un país promotor de libre comercio, que por su incapacidad para cubrir su propia demanda.

El comportamiento de México tiene su explicación en la protección de la industria mexicana, a través de elevados aranceles, cuotas de importación y requisitos de permisos previos, que hicieron que en el pasado reciente las importaciones de atún enlatado a México fueran prácticamente insignificantes.

Durante 1989 resaltan por su importación mundial en el consumo de atún, los Estados Unidos, con 152.5 mil ton., Reino Unido con 66.10 mil ton. Alemania Federal (cuyo consumo se elevó con la unificación de Alemania Democrática) con 31.9 mil ton. Y Canadá con 25.9 mil ton.

El creciente volumen de importaciones hacia el mercado de los Estados Unidos desde principios de la década de los ochenta ha sido parte de una estrategia de las empresas líderes de ese mercado. La reducción de la participación estadounidense en el volumen total se explica por los propios cambios en el mercado global y por la reducción en el consumo interno, que no

había podido recuperar el volumen máximo alcanzado en 1989 de 3.9 kgs. anual per cápita, y en 1981 años en los que las importaciones fueron de 18.54 millones y 18.03 millones de cajas, respectivamente, en tanto que durante 1993 las importaciones descendieron de 12.29 millones de cajas a un nivel de 1986.

## Exportaciones

México: exportaciones de atún fresco-congelado por países compradores 1981-1994 <sup>TM</sup>

Año	Italia	España	Francia	EEUU	Canadá	Japón	Tailandia	América L.	Otros	Total
1981	8235	1935	405	2970	2272	20	0	1557	907	18301
1982	3599	0	0	0	581	20	0	680	0	4880
1983	4224	393	0	0	0	0	0	2175	0	6792
1984	2020	1456	0	0	0	0	0	1157	1680	4871
1985	25365	0	0	0	4689	0	0	1802	0	31856
1986	54158	4476	500	2537	0	2970	5258	1328	900	69899
1987	61752	3329	293	7538	360	4655	854	750	120	79651
1988	32621	629	0	7441	0	22435	6123	5851	0	75100
1989	38033	340	1331	13936	0	15117	0	4995	2069	75821
1990	17689	3243	298	1623	0	7446	4080	0	3603	37982
1991	17559	4776	1977	0	0	10526	0	6710	0	41548
1992	8014	0	0	0	0	1011	0	11279	0	20304
1993	0	0	0	0	0	0	0	13850	13026	26876
1994	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7732
<b>Total</b>	<b>273369</b>	<b>20577</b>	<b>4804</b>	<b>36045</b>	<b>7902</b>	<b>64200</b>	<b>16315</b>	<b>52134</b>	<b>25080</b>	<b>508058</b>

Fuente: CANAINPES. Sección especializada del atún

A lo largo de los 14 años de las exportaciones de atún fresco-congelado hacia los Estados Unidos y Canadá en menor medida, apenas han sumado 43,947 tm. Durante el mismo periodo, las exportaciones hacia Italia, Francia y España contabilizaron 298,750 tn. Hacia los países asiáticos, el Japón principalmente, las exportaciones sumaron 80515 tn y hacia los países de América Latina 52134 tm, siendo Costa Rica, Panamá y Colombia los principales importadores. Para los exportadores mexicanos de esta presentación, durante la década de los ochenta y principalmente a principios de los noventa, el mercado europeo ha sido de primerísima importancia, el Japón fue importante y tanto los mercados de los Estados Unidos como de América Latina han sido mercados secundarios. De esta forma las exportaciones de atún fresco-congelado destinadas hacia la Unión Europea fueron mayores 6.8 veces en relación con las exportaciones hacia América del Norte.<sup>31</sup>

31. Paéz. Op cit. 186.

## 2.7 EXPANSION MEXICANA Y CONTRACION ESTADOUNIDENSE

En los primeros años de la década de los 80, la pesquería del atún en el Océano Pacífico Oriental tuvo dos cambios radicales: la flota atunera mexicana experimento un proceso de expansión y la estadounidense otro de contracción.

En los inicios de los años 80, México contaba con la flota más numerosa y moderna del Océano Pacífico Oriental: de 1980 a 1983 un promedio de 70 embarcaciones cerqueras, la mayoría nuevas. De estas, entre 35 y 40 correspondían a una capacidad de mil 200 toneladas y más. Además el grueso del recurso de atún se localizaba frente a sus costas, el combustible era barato, se hacía uso de nuevas técnicas de detención de cardumenes y la distancia que se tenía que recorrer para decargar el producto era menor que para otros países.

Estas circunstancias contribuyeron a hacer más dinámica la flota atunera mexicana que, incluso además de pescar en Centro y Sudamérica, comenzó a operar en aguas de África y hasta en la Micronesia.

Para México era estratégico desarrollar la pesquería del atún, tanto desde el punto de vista del ejercicio del derecho soberano a utilizar sus propios recursos pesqueros como del propio desarrollo de su economía. La experiencia de la flota atunera mexicana de esos años sirvió para preparar empresarios y tripulantes que actuaran en esta y otras pesquerías de altura y para apoyar a la industria enlatadora, que carecía de materia prima suficiente.<sup>32</sup>

Sin embargo, la situación económica de la flota atunera se había vuelto insostenible. Las empresas no quebraron gracias a la intervención del gobierno de México, que financió la operación de la cadena productiva mediante el apoyo de Bancapesca y comercializó el atún enlatado a través de Productos Pesqueros Mexicanos.

La incorporación gradual de barcos mexicanos hizo que la operación de la flota atunera de Estados Unidos se convirtiera en antieconómica, por lo

---

32. SEMARNAP. Op cit. P 28

que esta, buscó nuevos puntos de localización de pesca en el Océano Pacífico Suroccidental, sobre todo en aquellos países que carecían de capacidad para desarrollar su propia industria y que por tanto, estaban dispuestos a expedir licencias de pesca. Algunos barcos estadounidenses fueron abanderados en Venezuela y Panamá, con lo cual Estados Unidos continuó su estrategia de presionar a México para que otorgara licencias de pesca a barcos "latinoamericanos" como reciprocidad, dado que México adquiría licencias de pesca para aguas de esos países.

Las plantas enlatadoras de Estados Unidos también fueron reubicadas en el Caribe (Puerto Rico), Sudamérica y el Sudeste Asiático (Samoa, Filipinas y Tailandia). En 1982, la flota estadounidense comenzó a pescar grandes volúmenes de atún en el Pacífico Occidental, por lo que el precio de este producto en el mercado mundial bajó en los años siguientes.

## 2.8 EMBARGOS PRACTICADOS Y PROHIBICIONES ESTADOUNIDENSES AL MERCADO DEL ATUN

De acuerdo a la American Tunaboat Association, a partir de 1961 y hasta el 30 de junio de 1973, 202 embarcaciones atuneras fueron capturadas en México por la patrullas marinas de las naciones costeras, esto como resultado del establecimiento de las 200 millas de ZEE, que generó como respuesta el rechazo absoluto por parte de los Estados Unidos, pues su gobierno solo reconocía en esos momentos tres millas de mar territorial. 33

Como resultado de esta disputa del territorio marino, y sobre todo de las riquezas contenidas en el, los Estados latinoamericanos buscaron hacer efectivas las declaraciones de Santiago de Chile y Santo Domingo, capturando embarcaciones pesqueras que penetraran en su ZEE, problema que de manera especialmente recurrente se presentó con la flota atunera de los Estados Unidos. El gobierno de este país estableció todo un sistema de protección a su flota a partir de la promulgación de la Fishermen Protective Act de 1954. Desde entonces, en distintas formas y apoyándose en legislaciones domésticas diversas, ha procedido a la protección de los intereses pesqueros de sus nacionales.

Así, a partir de la década de los setenta, los Estados Unidos de manera periódica han impuesto embargos a las importaciones de productos de atún. Tales embargos han sido aplicados bajo la autoridad de dos leyes, la Fisheries Convention Management Act, de 1976 y la Marine Mammal Protection Act, de 1972. En el pasado los embargos fueron impuestos bajo la autoridad de la FCMA como resultado de la captura de embarcaciones pesqueras estadounidenses por gobiernos extranjeros en aguas no reconocidas por los EU, como pertenecientes a aquellas naciones para el propósito de capturas de especies altamente migratorias como el caso del atún.

---

33. Rosinol Alfonso. El embargo atunero norteamericano. P 68

PAISES Y PRODUCTOS AFECTADOS POR LOS EMBARGOS Y LA LEY APLICADA DE 1980 A 1990.

PAIS	FECHA	RESCINDIDO	LEY	PRODUCTOS EMBARGADOS
Senegal	02-01-80	03-11-82	MMPA	Aleta Amarilla y Derivados
Costa Rica	02-01-80	03-11-82	FCMA	Todo tipo de atún y derivados
Congo	02-01-80	04-1983	MMPA	Aleta Amarilla y Derivados
Perú	02-22-80	04-19-83	FCMA	Todo tipo de Atún y derivados
México	07-14-80	04-19-83	FCMA	Todo tipo atun y derivados
Ecuador	02-01-81	05-21-86	MMPA	Todo tipo de atún y derivados
México	02-01-81	05-21-86	MMPA	Todo tipo de atún y derivados
N Guinea	04-06-82	04-08-82	FCMA	Aleta amarilla y derivados
URSS	04-04-83	03-07-89	MMPA	Aleta Amarilla
Costa Rica	04-24-86	10-10-86	FCMA / MAGNUSON	Todo tipo de atún y derivados
El Salvador	10-10-86	09-18-89	MMPA	Aleta amarilla y derivados
Venezuela	10-16-86	09-18-89	MMPA	Todo tipo de atún y derivados
Ecuador	10-16-86	11-01-88	MMPA	Aleta amarilla
España	12-14-88	002-21-89	MMPA	Aleta amarilla
Ecuador	09-07-90	09-11-90	MMPA	Aleta amarilla
Panamá	09-07-90	11-16-90	MMPA	Aleta amarilla
México	10-10-90	11-14-90	MMPA	Aleta amarilla

Fuente: Tuna Competitive condition Affecting the US and European Tuna, Industries in Domestic and Foreign Market, USICT, 1990.

## 2.8.1 EMBARGOS PRIMARIO Y SECUNDARIO CONTRA MEXICO

En la región del Océano Pacífico Oriental existen diversas flotas que han sobresalido por su desempeño en la pesca de atún entre los que destacan México, Venezuela, Ecuador, Vanautú, Estados Unidos, Colombia y en menor medida Chipre, Panamá, Costa Rica, España y Nueva Zelanda.

El primer embargo atunero contra las importaciones mexicanas de atún se llevó a cabo el 14 de julio de 1980, bajo la FMCA, y si bien los motivos fueron similares a los de Canadá, entonces México no recurrió al GATT, en buena medida, porque no pertenecía a este organismo; optó por diversificar la producción exportable hacia otros países de Europa, especialmente a Italia y promover un mayor consumo nacional. Ambas medidas resultaron exitosas y permitieron que además de la subsistencia de la industria atunera, se alcanzara un crecimiento inusitado en los frentes interno y externo.

Hasta 1985, la flota estadounidense fue la mayor en la región del OPO en cuanto al número, tamaño, y capacidad de acarreo. Entre 1985 y 1988, la flota estadounidense tuvo que compartir la supremacía con la flota mexicana. Para 1981, la flota de Estados Unidos prácticamente desapareció del OPO al trasladar sus operaciones de pesca del atún hacia la región del OPO y a partir de 1988, la flota mexicana asumió el liderazgo en el OPO, muy por encima de la flota estadounidense. 34

El 28 de agosto de 1990, un juez de la Corte Distrital de San Francisco California ordenó un nuevo embargo a las importaciones de atún hacia los Estados Unidos procedentes de países que capturaban el producto con redes de cerco en el OPO. Inicialmente fueron incluidos Panama, Venezuela, Ecuador, Vanautú y México, con salvedad de que podrían quedar libres de tal disposición en el caso de que sus gobiernos presentaran al departamento de comercio de los EU la evidencia suficiente de que estaban cumpliendo con las especificaciones de la MMPA.

---

34. Paéz. Op cit p 174

**CAPTURA MUNDIAL DE LAS PRINCIPALES ESPECIES DE ATUN POR NACIONES MAS IMPORTANTES 1988-1993 EN TONELADAS CORTAS POR CIENTO.**

PAIS	1988	1989	1990	1991	1992	1993
JAPON	828.6	740.5	719.4	788.9	736.1	854.3
TAIWAN	242.5	282.4	338.9	253.5	365.6	310.2
ESPAÑA	266.7	275.4	289.4	292.4	278.9	280.5
COREA	161.8	188	256	297.2	247.1	265.1
EE.UU.	303.6	269.7	255.9	259.2	287.4	243.4
INDONESIA	187.6	198.1	222.1	232.2	257.7	237.6
FRANCIA	168.2	156.3	168	185.7	193.6	174.4
FILIPINAS	124.3	139.5	198.9	217.8	141	163.4
MEXICO	146.1	150.6	138.3	147	145.7	130.4
TAILANDIA	102.2	90.3	112.6	93.3	82	86.6
OTROS	601.4	647.7	677.9	701.5	750.9	776.6
TOTAL	3133	3138.6	3378.5	3459.6	3459.6	3522.5

Fuente: Raúl Paéz Delgado. Mercado global del atún y embargo estadounidense. SEMARNAP LVI Legislatura Camara de Diputados. P 89.

Es importante resaltar que el mercado del atún en los Estados Unidos, históricamente ha sido controlado por tres grandes empresas 1) Starkist Sea Food, Inc. filial desde 1963 de la Heinz company, 2) Bumble Bee SeaFood y 3) Van Camp SeaFood.

## 2.8.2 CRONOLOGIA DEL EMBARGO ATUNERO DE 1990

- Abril 12, 1990

Las compañías Starkis Seafood, Bumble Bees, Seafood and Vam Camp Seafood anunciarón la adopción de una política para la protección del delfin y la suspensión de compras de atún a México.

- Agosto 28, 1990

El grupo ecologista Earth Island Institute logra un fallo favorable del juez Thelton Hederson de San Francisco California, en el que se ordena al presidente Bush imponer embargos a las exportaciones de atún provenientes de México, Venezuela, Panamá, Ecuador y Vanautú, hasta que estos países demuestren que han reducido la mortalidad incidental del atún, basado en las enmiendas a la Ley para la Protección de Mamíferos Marinos vigentes al 7 de marzo de 1989.

- Septiembre 07 de 1990

El Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de Estados Unidos comunicó a la Secretaria de Pesca (SEPESCA) la certificación positiva a nuestro país y la posibilidad de exportación de atún aleta amarilla al mercado estadounidense.

- Octubre 15, 1990

El Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de Estados Unidos, notifica al gobierno de México que a partir del 10 de octubre anterior quedan prohibidas las exportaciones de México, de atún capturado en asociación con delfin, pese a la certificación del 7 de septiembre.

- Noviembre 15, 1990

Se suspende el embargo en virtud de una decisión tomada en la corte de Aplicación del Noveno Circuito del Norte de California. En tal fecha se revisaría nuevamente el caso para dictar la suspensión definitiva o la ratificación del embargo.

- Diciembre 20, 1990

Se dicta una norma que amplía del 31 de diciembre de 1990 al 31 de mayo de 1991, el plazo a los países que recibieron la certificación que les permite exportar atún aleta amarilla a Estados Unidos.

-Febrero 14, 1991

EEUU aplica un embargo a las exportaciones de atún mexicano argumentando violaciones a las disposiciones de la ley estadounidense sobre la protección de los mamíferos marinos al exceder el límite permitido por esa ley de mortalidad de delfines en el Océano Pacífico Oriental

- Febrero 20, 1991

SEpesca anuncia la reanudación del embargo atunero por parte de los Estados Unidos basado en una decisión de la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito de California.

- Septiembre 09, 1991

En la Reunión binacional México-Estados Unidos, los representantes del gobierno mexicano se comprometieron a realizar las gestiones necesarias para que el poder legislativo estadounidense modificara la legislación en la que se fundamenta el embargo atunero.

- Octubre 08, 1991

Los representantes de las delegaciones de México y Estados Unidos convienen posponer temporalmente la decisión del fallo del Consejo del GATT con el objeto de que el gobierno de Estados Unidos iniciara ante el poder legislativo de ese país las gestiones acordadas en la IX reunión binacional.

- Enero 27, 1992

La corte federal de San Francisco ratificó el embargo a 27 países que compraban atún a México, entre ellos Venezuela y Vanantu.

- Septiembre 1992

El GATT otorga fallo positivo a favor de México en el embargo atunero.

- 1993

Se suscribe el Acuerdo Intergubernamental de Conservación del Delfin, conocido como Acuerdo de la Jolla.

-Abril 18, 1996

El subcomité de Pesca, Océanos y Vida Silvestre de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de enmienda presentado por los Senadores Breaux y Stevens, por 10 votos a favor y 6 en contra

- 1995

Se firma la Declaración de Panamá para afirmación y reducción de la muerte incidental del atún.

-Diciembre 07, 1996

La senadora Barbara Boxer presentó un texto alternativo que contemplaba el fin del embargo, pero no la modificación del concepto "dolphin safe"

- 9 de abril de 1997

Se da inicio en los Estados Unidos un proceso legislativo para levantar el embargo del atún y la modificación del concepto "dolphin safe".

- 29 de abril de 1997

Se permite la exportación de atún enlatado con la leyenda "dolphin safe" a Estados Unidos por parte de la Cámara de Representantes, el Senado nunca lo ratifica.

- Octubre 23 de 1997

México decide retirarse de las reuniones del Acuerdo de la Jolla en San Diego California, como consecuencia de la no ratificación de la propuesta del 29 de abril.

- 2-7 de febrero de 1998

Se firma en Washington DC el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD).

15 de febrero de 1999

México ratifica el APICD, entrando en vigor ese mismo día.

### **2.8.3 EMBARGO ATUNERO DE 1990 LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE PROTECCION DE MAMIFEROS MARINOS.**

El embargo establecido en 1990 por parte del gobierno de Estados Unidos sobre el atún a México, a diferencia del impuesto en 1980 se fundamenta en razones aparentemente ecológicas. Con base en las modificaciones que se incorporaron en 1988 a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos, se decretó un embargo de las exportaciones mexicanas a ese país por haber rebasado la flota atunera de México los límites de mortalidad incidental de delfines establecido en esa Ley.

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 dió un carácter indefinido a ese límite impuesto a la flota estadounidense manteniendo de esta manera la mencionada cuota de 20 mil 500 ejemplares.

#### **2.8.3.1**

#### **PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DEL EMBARGO DE 1991**

En 1990 el grupo ecologista estadounidense Earth Island Institute (EII) y otros interpusieron, ante la Corte del Distrito Norte de California una demanda contra el Secretario de Comercio y el Secretario de Tesoro del gobierno de los Estados Unidos.

El 28 de agosto de 1990 la corte expidió una orden de "preliminary injunction", en virtud de la cual se dispuso que el Secretario de Tesoro debería prohibir la importación a los Estados Unidos de atún aleta amarilla o productos de atún aleta amarilla capturados mediante redes de cerco por cualquier nación extranjera, a menos 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 la nación extranjera no había excedido más de 2.0 veces la de las embarcaciones de los Estados Unidos para el año de 1990 y de 1.25 veces a partir de 1991.

Esta orden fue acatada por el gobierno de los Estados Unidos, pero la prohibición fue levantada el 7 de septiembre de 1990, por haberse emitido una constancia positiva por el propio gobierno estadounidense a favor de México.

El 7 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 dispuesta 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 Estados Unidos, 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 en el OPO.

A partir de este momento el gobierno de los Estados Unidos estableció nuevas medidas legislativas: La ley de Información al Consumidor para la protección al Delfin (1991) y la ley de conservación Internacional del Delfin (1992).

En 1991, el Congreso aprobó la Ley de Información al Consumidor para la protección del Delfin, que pasó a formar parte de la Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976 (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 los Mamíferos Marinos, en tanto dispuso que el atún en lata ofrecido a los consumidores en los Estados Unidos debía contar con un certificado impreso en su etiqueta, con la leyenda dolphin safe.

En 1992 el Congreso de los Estados Unidos 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 Estados Unidos para concertar acuerdos internacionales que tuvieran como finalidad "establecer una moratoria global para prohibir la pesca del atun mediante el uso de redes de cerco desplegadas en o sobre delfines u otros mamiferos 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, manifestando 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.

#### **2.8.4 INFORME DEL GRUPO ESPECIAL DEL GATT RESPECTO A LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR ESTADOS UNIDOS A LA IMPORTACION DEL ATUN 1991**

El 25 de enero de 1991 México solicitó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) la constitución de un grupo especial que examinara las restricciones impuestas por los Estados Unidos a la importación de atún mexicano, a la luz de las obligaciones que ese Acuerdo generaba para dicho país.

El 16 de agosto de 1991, el grupo citado, conformado por integrantes de Suiza, Hungría y Uruguay, 21 países que incluyen a la Comunidad Europea, presentaron sus conclusiones, en las cuales se estableció que las prohibiciones de las importaciones de atun aleta amarilla y determinados productos de atún aleta amarilla provenientes de México y de los llamados "países intermediarios", así como las disposiciones de la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos, en virtud de las cuales se impusieron dichas prohibiciones, eran contrarias a las disposiciones del GATT.

El grupo especial recomendó al GATT solicitar a Estados Unidos que ajustara dichas medidas, de conformidad con las obligaciones que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio le imponía a este país.

El procedimiento fue iniciado por México ante el GATT, sin embargo, no fue más allá de este informe porque, como consecuencia de acuerdos alcanzados en reuniones el 24 de septiembre de 1991 que solicitaría al Consejo del GATT posponer el examen del embargo para intentar una solución bilateral a los problemas planteados.

Al hacerlo así, confirmó su disposición de resolver las diferencias generadas mediante acuerdos bilaterales, de acuerdo con las disposiciones del GATT que promueven la solución de esas diferencias mediante arreglos satisfactorios entre las Partes interesadas.

### **2.8.5 MEDIDAS DE PROTECCION AL DELFIN Y A OTROS MAMIFEROS MARINOS EN MEXICO**

El 20 de mayo de 1991, el gobierno de México publicó el Acuerdo que norma la operación de la flota atunera de cerco de bandera mexicana, que opera en aguas del mar territorial y en la Zona Económica exclusiva de los Estados Unidos Mexicanos en el Pacífico Oriental, en aguas internacionales y en la Zona Económica exclusiva de otros países que se encuentran en el Pacífico Oriental.

Entre las principales disposiciones del Acuerdo destacan el establecimiento de la lista de equipo necesario para la liberación de los delfines y para llevar a cabo su verificación. La obligación para cada embarcación de contar con un programa de acciones para reducir la mortalidad incidental de delfines. El establecimiento de la bitacora oficial para calificar el desempeño de las embarcaciones y de sanciones a los técnicos y permisionarios que registren un mal desempeño en cuanto a la captura de delfines y la creación del Programa Nacional para el Aprovechamiento del Atún y de Protección de Delfines (PNAAPD). Los objetivos de este programa se desarrollan a través de tres subprogramas: Monitoreo de los barcos atuneros con la presencia de observadores científicos a bordo; realización de investigación científica tendiente a disminuir la mortalidad de los delfines y el desarrollo de tecnologías que favorezcan una pesca sustentable.

Entre las investigaciones que se llevan a cabo, figuran la estimación de la abundancia de delfines, la modernización de la pesquería del atún, el uso de

bengalas submarinas y cortinas de burbujas para arrear a los delfines y ayudar a su liberación, así como la aplicación de nuevas adaptaciones a las redes para hacer más eficientes las maniobras de liberación de delfines.

Asimismo, dentro del PNAAPD se realizaron actividades como la formación de observadores científicos; mantenimiento y actualización de un banco de datos; recopilación de datos de más de 70 especies de mamíferos marinos, aves, tiburones, picudos y otras especies y por supuesto la vigilancia del desempeño de la flota.

Como parte del mismo Acuerdo el 20 de mayo, se creó el comité de expertos para la evaluación del Desempeño de la Flota Atunera, integrado por representantes de los sectores gubernamental, privado y social, así como por técnicos especializados en la pesca del atún.

El 24 de septiembre de 1991, México estableció el Código de Ensenada. En diez puntos se planteó la realización de diversas acciones de protección de especies, entre las que destacan la tortuga marina y otros mamíferos marinos.

El 27 de septiembre de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual se regula la captura de atún por parte de las embarcaciones atuneras de cerco de bandera mexicana que operan en el Océano Pacífico Oriental, con las siguientes disposiciones principales: establecimiento de límites de mortalidad de delfines por embarcación, definición de periodos de evaluación de la flota (semestrales), y cobertura total de 100% de observadores a bordo de la flota atunera mexicana.

El 31 de diciembre de 1991 se incorporó el artículo 254 bis al Código Penal, que sanciona con prisión a quienes de manera intencional capturen, dañen gravemente o priven de la vida a mamíferos o quelonios marinos, o recolecten o comercialicen en cualquier forma sus productos sin autorización, en su caso, de la autoridad competente.

#### 2.8.6 EL GATT Y EL EMBARGO ATUNERO

En 1991 México, bajo los procedimientos de ajuste de disputas del GATT demanda a los Estados Unidos por el embargo impuesto. El acta de Protección

a Mamíferos Marinos de los Estados Unidos establece los estándares para la flota doméstica de pesca americana y para los países que sus barcos pescan atún aleta amarilla en la parte este tropical del Océano Pacífico. Si un país exporta atún a los Estados Unidos y no puede probar a las autoridades estadounidenses que este cumple con los estándares de protección dispuestos en la ley estadounidense, el gobierno estadounidense deberá embargar todas las importaciones del pescado -atún- de ese país. En esta disputa, México era el país exportador concerniente. Sus exportaciones de atún a los Estados Unidos fueron amonestadas.

El embargo también aplica a los países "intermediarios" que manejan en la ruta del atún desde México a los Estados Unidos. Frecuentemente el atún es procesado y enlatado en uno de esos países. En esta disputa los países intermediarios de cara al embargo fueron Costa Rica, Italia, Japón y España, mas tarde Francia, las Antillas y Reino Unido. Otras incluyendo Canadá, Colombia, la República de Corea y los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASAN), fueron también nombrados como "intermediarios"

#### 2.8.7 SOLUCION DE DISPUTAS BAJO EL GATT / OMC

Los miembros del GATT han acordado que si creen que uno de los miembros esta violando las reglas de comercio, ellos utilizaran el sistema multilateral de disputas en lugar de tomar acciones unilaterales.

A partir de la Ronda Uruguay el formato de solución de controversias dentro del GATT fue modificado para la agilización de la misma quedando bajo el siguiente esquema:

## TIEMPOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS

60 Días	Consultas, Mediación, etc.
45 Días	Establecimiento del Panel y fechas para reunión de panelistas
6 Meses	Reporte final del panel a las Partes
3 Semanas	Reporte Final del Panel a los Miembros de la OMC
60 Días	Solución de la Disputa y adopción del reporte
<b>Total = 1 año</b>	<b>(sin apelar.)</b>
60-90 Días	Reporte de apelación
30 Días	Solución de la disputa y adopción del reporte de apelación
<b>Total = 1 año 3 meses</b>	<b>(con apelación.)</b>

Fuente: GATT

La solución de disputas es responsabilidad del Cuerpo de Solución de Disputas (algo como el Council General). El Cuerpo de Solución de Disputas tiene la única autoridad para establecer los páneces de expertos para considerer el caso, y aceptar o rechazar los paneles o los resultados de la apelación. Este monitorea las implementaciones y tiene el poder de autorizar la contrademanda cuando un país no cumple con las reglas.

Primera Etapa: Consulta (en 60 días) Antes de tomar cualquier acción los países deben encontrarse entre ellos para ver si pueden solucionar sus diferencias de una forma bilateral por ellos mismos. Si esto fracasa, pueden pedir al Director General sea mediador para ayudar a dar solución de alguna forma.

Seguda etapa: El panel (hasta 45 días para la reunión del panel, más 6 meses para que el panel concluya) Si las consultas fallan, el país demandante puede pedir al panel una reunión. El país "en el banco de los acusados" puede bloquear la creación del panel una vez, pero cuando el Cuerpo de Solución de Disputas se reúne por segunda vez, la reunión no puede ser bloqueada ( a menos que haya consenso una vez reunido el panel).

Oficialmente, el panel ayuda al Cuerpo de solución de Disputas a hacer las reglas o recomendaciones. Pero los reportes del panel pueden unicamente ser rechazados por consenso en el Cuerpo de Solución de Disputas, sus conclusiones son difícilmente rechazadas. Los encuentros del panel deben ser basados en los acuerdos citados.

Los acuerdos citados describen como los paneles deben trabajar.

- Antes de la primera llamada: cada parte en la disputa presenta su caso por escrito al panel.
- Primer llamado: El caso para el país demandado y la defensa: el país demandado (o países), el país demandante y los que tienen algún interés en la disputa, hacen su caso para el primer llamado del panel.
- Refutación: Los países involucrados envían refutaciones escritas y presentan argumentos orales para el segundo encuentro del panel.
- Expertos: Si una de las partes plantea de una manera científica o técnica, el panel debe consultar a expertos, o consultar un grupo de expertos para preparar un reporte de asesoría.
- Primer borrador: El panel envía las secciones descriptivas (factual y argumentos) de este reporte de cada una de las dos partes, dándoles dos semanas para los comentarios. Este reporte no incluye resultados y conclusiones.
- Reporte Interno: El panel entonces envía un reporte interno, que incluye sus resultados y conclusiones, para las dos partes, dándoles una semana para solicitar revisión.
- Revisión: el periodo de revisión no debe exceder a dos semanas. Durante este periodo, el panel debe mantener en espera cualquier encuentro adicional con las dos partes.
- Reporte Final: Un reporte final es enviado a las dos partes tres semanas más tarde, este se hace circular a todos los miembros de la OMC. Si el panel decide que las medidas de la disputa comercial rompen un acuerdo u obligación de la OMC, se recomienda que las medidas sean hechas de conformidad con las reglas de la OMC. El panel deberá sugerir como puede esto hacerse.

El reporte llega a ser una regla del Cuerpo de Solución de Disputas o recomendación dentro de los 60 días a menos que por consenso se rechace. Ambas partes pueden apelar al reporte.

#### Apelación:

Ambas partes pueden apelar a la regla (algunas veces ambas partes lo hacen). Las apelaciones deben basarse en puntos de la ley con interpretaciones legales - no pueden reexaminar evidencias existentes o examinar nuevas evidencias.

Cada apelación es escuchada por tres miembros de los siete miembros permanentes del Cuerpo de Apelación establecido para el Cuerpo de Solución de Disputas y generalmente representante del rango de los miembros del WTO. Los miembros del cuerpo de Apelación tienen una duración de 4 años en su puesto. Deben ser individuos con reconocida reputación y resultados de ley y comercio internacional, no afiliados a ningún gobierno.

El apelante puede detener, modificar o revertir las resoluciones y conclusiones legales del panel. Normalmente los apelantes no tienen más de 60 días, con un máximo absoluto de 90 días.

El Cuerpo de Solución de Disputas tiene que aceptar o rechazar el reporte de apelación dentro de 30 días - y el rechazo es únicamente posible por consenso.

## PROCESO DEL PANEL

### Tiempos

60 Días

para el segundo  
encuentro del  
Cuerpo de Solución  
de Disputas

0-20 Días (+ 10 si  
el director general  
es solicitado para  
tomar el panel

6 meses desde la  
composición del  
panel. 3 meses si  
es urgente

Hasta 9 meses para  
el establecimiento  
del panel

60 días para el  
reporte del panel  
sin apelación

Periodo razonable  
de tiempo determinado  
por los propósitos  
de los miembros  
los acuerdos CSD  
o los acuerdos de  
las partes en disputa  
aproximadamente 15  
meses si es arbitrario

Consultas  
(Art. 4)

Establecimiento del Panel  
para el Cuerpo de Solución  
de Disputas  
(Art 6)

Terminos de Referencia  
( Art. 7)  
Composición  
(Art 8)

Examinación del Panel  
( Normalmente 2 reuniones las partes (art 12)  
1 encuentro con la tercera parte (Art 10)

Revisión Interna  
Descripcion de las partes del reporte  
(Parte descriptiva del reporte enviada a las  
partes para acuerdo (Art 15.1)

Reporte del panel  
(Art. 12.8 apéndice 3 par 12(J))

Reporte del panel  
circulado para el cuerpo de solución de  
disputas  
(Art. 12.9; apéndice 3 par 12(k))

Adoptación del panel del cuerpo de solución  
de disputas/ reporte de apelación  
inclusión de cambios para el reporte del  
panel hecho para el reporte de apelación  
(Art. 16.1, 16.4 y 17.14)

Implementacion  
Reporte por la parte perdida de los propósitos  
implementados dentro de un periodo razonable  
(Art. 21.3)

En caso de no implementación  
las partes negociarían una compensación  
pendiente de completa implementación  
(Art. 22.2)

Durante todas las etapas  
buenos oficios,  
conciliación o mediación

Revisión del grupo de  
expertos (Art 13 app 4)

Junta de revisión con el  
panel  
bajo requerimiento  
(Art. 15.2)

Revisión de la apelación  
(Art. 16.4 y 17)

30 días para el reporte  
de apelación

Posibilidad de proceder  
incluyendo referendos al  
panel inicial en  
implementación  
propuesta  
(Art. 21.5)

## EL PANEL

México solicitó el establecimiento de un panel ante el GATT para dar solución a la controversia del atún en Febrero de 1991. Un número de países intermediarios también expresaron su interés. El panel reportó a los miembros del GATT en septiembre de 1991 y concluyó que los Estados Unidos no deberían embargar las importaciones de productos de atún de México simplemente porque las regulaciones mexicanas no son satisfactorias a las regulaciones estadounidenses, aunque lo fuera a las internacionales. Pero los Estados Unidos pueden aplicar sus regulaciones a la calidad o contenido del atún importado. Este ha sido conocido como "producto" versus "proceso".

Las reglas del GATT no permiten a un país tomar acciones comerciales por el propósito de ejecutar sus propias leyes domésticas a otro país - a pesar de la protección a la salud animal o la extinción de recursos naturales-. El término usado aquí es "extraterritorialidad".

Si los argumentos estadounidenses fueron aceptados, entonces cualquier país podría prohibir importaciones de un producto desde otro país únicamente porque el país exportador tiene diferentes políticas ambientales de salud o sociales que las suyas. Esto crearía una ruta virtual sin salida por cualquier país que aplique restricciones comerciales unilateralmente - y hacer que no se justifiquen los esfuerzos de sus propias leyes domésticamente, pero imponer sus propios estándares en otros países. La puerta podría estar abierta a exceso de abusos proteccionistas. Esto se conflictuaría con el principal propósito del sistema multilateral de comercio.

Se sugiere que las políticas estadounidenses puedan hacerse compatibles con las reglas del GATT si los miembros están de acuerdo en modificaciones, decisiones o alcances para ceder reglas específicamente para este punto. De esta forma, los miembros pueden negociar el punto específico, y pueden establecer los límites que puedan prevenir abusos proteccionistas.

Al panel también se le solicitó juzgar la política estadounidense de requerir el etiquetado "dolphin safe" a productos de atún (dejando al consumidor la elección de comprar o no el producto). Se concluyó que esto no viola las reglas del GATT porque esto estaba designado a prevenir las

prácticas adversas en todos los productos de atún, ya sea para importaciones o producciones domésticas.

Bajo el presente sistema de la Organización Mundial de Comercio (OMC), si sus miembros, por consenso, no rechazan el reporte del panel después de 60 días, este es automáticamente aceptado (adoptado). Este no fue el caso y el reporte del panel para México que nunca fue adoptado a pesar de que algunos de los países intermediarios presionaron para su adopción. México y Estados Unidos decidieron solucionar el problema de manera bilateral fuera de los acuerdos alcanzados en el GATT.

Habiendo transcurrido los 60 días necesarios para el desarrollo de las consultas para alcanzar acuerdos que permitieran la solución del conflicto, de conformidad con las reglas del GATT, el gobierno mexicano solicitó que fuera establecido el panel de especialistas de ese organismo para que analizara y dictaminara sobre el conflicto. El panel se estableció el 06 de febrero de 1991. Esta petición tuvo su primera respuesta el 16 de agosto, pero el reporte correspondiente fue distribuido hasta el 13 de septiembre de ese año.

La resolución del panel fue la prohibición de las importaciones de atún aleta amarilla y de los productos derivados de esta especie procedentes de México bajo las medidas de la Marine Mammal Protection Act, ante la cual se ha impuesto la prohibición, son contrarias al art. XI.1 y no se justifican bajo el artículo XX(b) o el artículo XX(g) del acuerdo.

La prohibición de las importaciones impuestas por los Estados Unidos con respecto al atún aleta amarilla y sus productos de "naciones intermediarias" y las medidas de la Marine Mammal Protection Act bajo las cuales han sido impuestas las prohibiciones son contrarias al artículo XI.1 y no se justifican por los artículos XX(b), XX(d) o XX(g).

El panel recomienda que las partes Contratantes soliciten a los Estados Unidos modificar las anteriores medidas (de la MMPA), de conformidad con sus obligaciones bajo el Acuerdo General.

Lo estipulado en la Sección 8 de la Ley de Protección a Pescadores (enmienda Pelly respecto a la MMPA) como tal, no es inconsistente con el GATT.

Las provisiones del etiquetado 'Dolphin Save' de la ley de Información al Consumidor de Protección al Delfín (DPCIA), relativas a la pesca de atún en el Océano Pacífico Oriental, no son inconsistentes con la obligación de los Estados Unidos bajo el artículo 1.1 del GATT. 35

## 2.9 REACCIONES ESTADOUNIDENSES ANTE LA RESOLUCION DEL GATT

La suspensión del embargo quedó en espera a partir del 07 de septiembre y dejó sin efecto la acción embargatoria hasta el 31 de diciembre del mismo año pues las autoridades determinaron que las importaciones de atún procedente de México si cumplían con los requerimientos que la MMPA establece. Al término de esa fecha sería revisada la operación de la flota mexicana para certificar su cumplimiento de las leyes estadounidenses respectivas. A pesar de ello, en la Corte de Distrito Norte de California, la organización Earth Island Institute (EII) presentó una demanda contra el secretario de Comercio de los Estados Unidos, para que atendiera lo establecido en la MMPA y se procediera al embargo de las importaciones de atún aleta amarilla procedentes de México, Venezuela, Panamá, Ecuador y Vanuatu, situación que revisamos anteriormente.

La sentencia del Juez Thelton Anderson fue adversa a México y a los demás países, ordenando al ejecutivo estadounidense la imposición de los embargos. La rama ejecutiva del gobierno estadounidense consideró que tanto Vanuatu como Venezuela y México si estaban cumpliendo con la referida ley estadounidense y solamente fueron sancionados Ecuador y Panamá. Nuevamente EII apeló a la decisión, aduciendo que, especialmente, México era el país que no cumplía con los límites de mortalidad establecidos por la ley. El 4 de octubre el juez ordenó que se reimpusiera el embargo en contra de México debido a la alta mortalidad que la flota atunera de este país estaba causando al delfín tornillo oriental. Según su versión, esta mortalidad estaba ocurriendo por encima del 15% del total de los delfines incidentalmente capturados.

---

35. GATT. "Action urged on tune Tuan Panel Report". Num 88. Marzo 1992.

Un mes después, la decisión fue suspendida temporalmente por la Corte de Apelaciones del IX Circuito del Norte de California. Esto aconteció entre el 14 de noviembre de 1990 y el 20 de febrero de 1991, fecha en que se procedería a la suspensión o aplicación definitiva de de la medida embargatoria. Con base en las enmiendas a la MMPA de 1988, el embargo contra las importaciones de atún mexicano fue finalmente impuesto el 22 de febrero de 1991, ordenado por la Corte.

## 2.10 POSTURA ESTADOUNIDENSE

Durante la primera ronda de consultas que iniciaron el 19 de diciembre de 1990, ante los argumentos de la parte mexicana, el gobierno estadounidense hizo los siguientes planteamientos:

1. "La Ley de Protección a Mamíferos (MMPA) no tiene objetivos comerciales, sino evitar la depredación de estos recursos que resulta de la utilización de métodos de pesca del atún".
2. "No existen razones para asumir que la legislación sobre mamíferos marinos tiene como finalidad aplicar medidas arancelarias".
3. "Las normas estadounidenses se aplican en condiciones de igualdad para todos los países cuyas flotas operan en el Pacífico Oriental. Los pescadores de Estados Unidos deben cumplir con disposiciones más estrictas, como por ejemplo el límite de la mortalidad de 20,500 delfines, mientras que las demás flotas podrán tener índices de mortalidad 1.25 veces el de la flota estadounidense".
4. "El artículo XX inciso (g) del convenio del GATT justifica las medidas que los Estados Unidos han adoptado, ya que se trata de un recurso natural en peligro de extinción".
5. "El gobierno de los Estados Unidos aprecia los esfuerzos que México ha hecho para reducir la mortalidad incidental de delfines, pero es necesario hacer más, y por ello se aplica la ley sobre mamíferos a todos los países".
6. "El gobierno de Estados Unidos mantiene la esperanza de que se puede llegar a acuerdos internacionales en foros apropiados que le permitan enmendar su legislación". 36

## 2.11 REACCIONES DEL GOBIERNO DE MEXICO ANTE LA RESOLUCION DEL PANEL DEL GATT

Como resultado del fallo del panel del GATT al embargo atunero, fue enviada a México una delegación estadounidense para mantener pláticas bilaterales en las cuales se acordó que el gobierno mexicano solicitaría al GATT que el fallo del panel de especialistas no fuese incluido en la agenda del consejo General del Acuerdo, el cual estaba próximo a realizar el 08 de octubre de 1991.

Además el gobierno mexicano adoptaría una serie de nuevos compromisos para la conservación del delfín, medida contenidas en el "Codigo de Ensenada" dado a conocer por el entonces presidente Carlos Salinas en Baja California.<sup>37</sup>

Simultáneamente con la puesta en marcha del Programa de Protección al Delfín el 24 de septiembre de 1991, el presidente Salinas, hizo saber que como una muestra del compromiso de su gobierno en la protección del delfín y como un "acto de buena fe" solicitaría al consejo del GATT que pospusiera su solución bilateral satisfactoria ante la muerte incidental de la especie.

Si bien la decisión presidencial representó un acto de congruencia con el tipo de relación que estaba construyendo con el gobierno de Washington, dejó de lado la importancia que tienen los foros multilaterales para las negociaciones comerciales y la posible solución de controversias como las que se han presentado, maxime cuando la asimetría económica y política eran (y son) tan pronunciadas entre ambos países.

Contrariamente a los actos de "buena fe" mexicanos, la parte estadounidense, en una actuación casi consensual entre los diversos actores políticos, con la adición de un Título III a la Marine Mammal Protection Act de 1972, denominado Internacional Dolphin Act (IDPA por sus siglas en inglés) de 1992, se presentó al mundo y especialmente a las naciones costeras que faenan en el OPO, como una propuesta para un acuerdo integralmente a una sola de las presuntas partes contratantes en donde se invitaba a las demás

---

37. La Jornada. Informe especial. 1992.

partes contratantes, no a discutir el contenido de un acuerdo internacional sino a adherirse a una ley estadounidense, lo que implicaba una cesión de soberanía inaceptable para cualquier nación. Además el texto de la IDPA deja total y exclusivamente en manos del Congreso de los Estados Unidos decidir la posible conclusión de la moratoria global en la captura con red de cerco para capturar atun en el OPO. Se trata de una forma especial de concebir las relaciones internacionales y las soberanías en juego que le son inherentes.

Baste señalar, que en la sección 305 de la referida ley, bajo el rubro "compromisos internacionales", se definen las limitaciones que esta impone en lo referente a las importaciones de atún alera amarilla y sus derivados, refiriéndose únicamente a aquellos países que se comprometen a implementar una moratoria de por lo menos cinco años de duración, iniciando el 01 de marzo de 1994, en la práctica de la captura de atún mediante redes de cerco.

Además de desarrollar un programa de observadores en cada barco atunero mayor de 400 toneladas cortas de capacidad de acarreo que emplee redes de cerco para la captura del aleta amarilla en el OPO, y asegurar que al menos el 50% de todos estos observadores estén supervisados por una organización regional competente. Por ello, la ley entiende que se trata de la CIAT o algún otro tipo de organización internacional en la que participan las naciones pesqueras de atún cuyo propósito es la conservación y el manejo de asuntos relacionados con esta pesquería, reduciendo la mortalidad del delfín como resultado de uso de redes de cerco durante 1993 a un nivel menor a la de 1992, por un margen estadístico significativo.

Si habiendo aceptado estos acuerdos alguna de las partes llegara a inculparlos, se impondría de nueva cuenta las prohibiciones de importación de todo atún aleta amarilla y sus derivados, pudiéndose hacer extensivo hacia otras pesquerías.

El vínculo que el congreso y grupos conservadores estadounidenses hicieron en apoyo al TLCAN y al cumplimiento de la reducción de la mortalidad del delfín, que pusieron de manifiesto con el rechazo a los resoluciones del panel del GATT, hicieron que el gobierno mexicano estuviese a

punto de plegarse a la propuesta de la moratoria de la pesca del atún con redes de cerco.

Ello se deja ver en una carta del 20 de febrero de 1992, dirigida al secretario de pesca mexicano Guillermo Jiménez Morales, en la que el gobierno mexicano expresa su disponibilidad para poner en práctica una moratoria de pesca del atún.

## 2.12 POSTURA MEXICANA

La postura mexicana, según reporte de SEPESCA, quedó establecido a partir de las siguientes consideraciones:

1. "El embargo atunero es una medida no arancelaria de carácter proteccionista favorable a México sobre el caso del atún-delfin, a fin de buscar una solución bilateral satisfactoria ante la muerte incidental de la especie".
2. "El artículo XX del tratado del GATT se aplica a los recursos naturales no renovables; consecuente, no es válido invocarlo en el caso de los delfines, porque además estos no enfrentan peligro de extinción".
3. "El embargo se aplica a las exportaciones de atún, y el recurso que se pretende relacionar con el artículo XX son las especies de delfines. Se sanciona, entonces al atún bajo el argumento de la conservación de los delfines".
4. "La legislación estadounidense no se aplica en igualdad de condiciones, ya que la mortalidad incidental de delfines que registran las flotas que operan en el Océano Pacífico Oriental depende de los niveles que alcance la flota estadounidense, y en aguas mexicanas la abundancia de delfines es mas significativa".
5. "Los esfuerzos que México ha realizado para reducir la mortalidad incidental de delfines no tienen nada que ver con los temas comerciales que se ventilan en el GATT. Tampoco se debe vincular las negociaciones bilaterales sobre el tema atun-delfin con las negociaciones en el marco del GATT".

Para los grupos conservadores encabezados por el Earth Island Institute, las resoluciones del panel del GATT significaban un asalto contra las leyes del medio ambiente de los Estados Unidos y del mundo<sup>38</sup>, razón que los llevó a demandar al Congreso y la administración estadounidense. El Senado y la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense tendrían que adoptar una inequívoca postura de rechazo de cualquier acuerdo, ya fuera del GATT o del Acuerdo con México, que amenazar las normas de salud, seguridad y medio ambiente estadounidense. El congreso debería rechazar cualquier solicitud que buscara modificar la Marine Mammal Protection Act para ajustarla a las "ultrajantes resoluciones del GATT".

El Proceso mediante el cual el GATT y otros acuerdos comerciales son negociados debe ser reformado. La decisión del GATT sobre la controversia atun-delfín, basada en las actuales reglas de ese organismo, debería llevar a una revaloración de las implicaciones de futuros acuerdos comerciales.<sup>39</sup>

Ante el resultado adverso contenido en el reporte del GATT y las presiones de parte de los grupos conservacionistas, que consideraron el proceso indicado por México ante el GATT como un desafío a las leyes ambientales de los Estados Unidos, la administración de George Bush estuvo considerando tres posibles iniciativas: primero articular un consenso para adoptar el resolutivo del GATT; la segunda opción fue bloquear el consenso necesario para que fuera adoptado el reporte del panel e impedir su aplicación. Para tal efecto se envió una carta al presidente Bush firmada por 63 senadores urgiéndolo para que el fallo del panel del GATT fuera bloqueado y que el presidente promoviera acuerdos multinacionales que permitieran alcanzar los objetivos de la MMPA. La carta hacía ver que su voto de apoyo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) estaba relacionado a la resolución del problema de la mortalidad del delfín.<sup>40</sup>

---

38. GATT Newsletter, núm 85, octubre de 1991

39. GATT Implications on environmental Laws. P. 61

40. Páez Raíl. Op cit p 322

## CAPITULO III

### 3.1 MEDIO AMBIENTE, MARCO JURIDICO Y LEGISLACION EN ESTADOS UNIDOS Y MEXICO

Conforme a la legislación estadounidense han sido susceptibles de aplicación de embargos ciertas mercancías extranjeras, entre las que destacan categorías como son: bienes prohibidos por razones de salud o consideraciones morales, bienes que se reproducen en el exterior totalmente o en parte mediante el trabajo de reos o forzado, excepto donde la oferta doméstica sea inadecuada para el consumo, bienes que tienden a menoscabar o reducir la producción doméstica o a interferir con las instalaciones de almacenamiento de mercado o con la operación de un programa de apoyo a los precios domésticos, como lo dispone la ley de producción para la defensa de 1950. Además, los productos pesqueros en los que durante su captura se han violado las leyes estadounidenses como la ley de Protección de Mamíferos Marinos (MMPA) o la Ley de Administración y Conservación Pesquera, cuando han sido capturadas sus embarcaciones por naciones costeras en aguas no reconocidas por el gobierno estadounidense.

Bajo este contexto legislativo, en el embargo atunero, impuesto por parte del gobierno estadounidense contra las exportaciones de atún mexicanas y de otras naciones, el fenómeno del neoproteccionismo se presenta como una nueva modalidad de barreras no arancelarias.

Los países también utilizan como medida de protección la compra de derechos de acceso a la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de países o de menor desarrollo, como es una práctica habitual de los Estados Unidos. En cuanto a mecanismos de protección arancelaria, este país tiene establecidos aranceles del 6 al 12.5% para atun fresco congelado.

Los Estados Unidos han venido practicando también el mecanismo neoproteccionista de reducción voluntaria de las importaciones. En 1986 este

mecanismo fue acordado con México de parte del gobierno de los EUA, como condición a la suspensión de los embargos atuneros de 1980 y 1981.

Asimismo, un mecanismo muy utilizado por los gobiernos para proteger sus mercados domésticos es la cuota de importación, la cual puede asumir las siguientes modalidades:

a) Cuota unilateral: Es una cuota fija que se adopta sin consulta previa ni negociación con otros países. Se impone y se administra solamente por parte del país importador. Puede ser global o asignada a uno o varios países por parte del importador.

b) Cuota Bilateral: Es una cuota mediante la cual el país importador negocia con los países exportadores o grupos de sus proveedores, antes de decidir el reparto de la cuota.

c) Cuota de composición: Es aquella de que disponen muchos países que cuentan con reglamentos que limitan la proporción de materia prima nacional y extranjera que se puede usar en la producción de ciertos productos domésticos. Esta medida nominalmente doméstica, tiene serias repercusiones sobre las importaciones y son una forma de cuotas de importación.

d) Cuota Tarifa: Es un sistema de cuota de tarifa con la que se permite la entrada al país de un cantidad específica de un producto a una tasa de cada impuesto, o inclusive libre de impuestos. cualquier cantidad adicional que vaya a pagar un impuesto mas alto. Así una cuota de tarifa combina las características de la tarifa y la cuota.

El sistema de cuota de tarifa, utilizada desde los años cincuenta por los Estados Unidos, rige específicamente el atún enlatado en agua. De acuerdo con valoraciones de la Comisión de Comercio Internacional (ICC) de los Estados Unidos, la existencia del sistema de cuota de tarifa aplicado a las importaciones estadounidenses de atún genera tres tipos de problemas:

1) En cada mercado la tarifa bajo la cuota produce una importante distorsión en el comportamiento del mercado, en tanto que los importadores compiten entre si para ganar una porcion de la cuota. En los últimos años la carrera de los importadores por mayor participacion de la cuota con el arancel del 6% ha sido muy intensa y refleja indirectamente las debilidades y fortalezas de ese

mercado, especialmente hacia aspectos relacionados con la demanda y la competencia entre exportadores.

2) Al no saber los importadores la fecha exacta en que la cuota sera cubierta, las aduanas recaudan impuestos por adelantado en función de la sobrecuota con el pago de 12.5% hasta que se anuncia oficialmente que esta entrará en operación, y

3) Los efectos de distorsión no sólo afectan el mercado interno. El incremento en la producción presiona también el mercado del atún congelado, elevando los precios de este, y obliga a la contratación de una mayor fuerza de trabajo en los países exportadores que dependen del mercado estadounidense.

#### CUOTA DE IMPORTACION Y FECHAS DE AGOTAMIENTO 1985-1995 ESTABLECIDAS POR EL GOBIERNO ESTADOUNIDENSE.

Año	Monto de la cuota a 6% de arancel	Agotamiento de la cuota e inicio del pago del 12.5% del arancel	
1985	97.46	07 de marzo	
1986	81.092	28 de marzo	
1987	91.539	02 de abril	
1988	85.185	21 de marzo	
1989	76.734	25 de enero	
1990	87.158	18 de febrero	
1991	75.092	10 de febrero	
1992	73.724	16 de febrero	
1993	73.54	17 de febrero	
1994	33.246	febrero	
1995	73610	marzo	

FUENTE: Mercado Global del Atún. Raúl Páez.

Como se puede observar en el recuadro, el sistema de cuota sigue siendo un instrumento neoproteccionista para la industria doméstica estadounidense, es también un importante generador de distorsiones en el mercado. Esta medida afecta al mercado interno del atún de Estados Unidos, pero en tanto que este país siga siendo el principal consumidor mundial del atún enlatado, tales efectos repercuten en la producción de países exportadores y en los precios mundiales del atún fresco tanto como enlatado.

México hasta hoy no se ha caracterizado por ser un exportador de atún enlatado al mercado estadounidense, pese a que el instrumento de sistema de cuota aplicado por los Estados Unidos no ha afectado directamente a México como es el caso de los exportadores asiáticos.

### **3.2 RESTRICCIONES VOLUNTARIAS A LAS EXPORTACIONES DE ATUN A LOS ESTADOS UNIDOS.**

Desde la vigencia de las leyes aduaneras de 1922 y 1930, los Estados Unidos dejaban libre de impuesto las importaciones de atún congelado y grababan con arancel del 30% de atún enlatado en aceite. Debido al incremento de las importaciones japonesas, el 13 de enero de 1934 bajo decreto presidencial se elevó el arancel al 45%.

Las restricciones voluntarias a las exportaciones estan estrechamente ligadas a las cuotas de importación y exportación. El país o países que importan usan la amenaza de impuestos o cuotas de importación para persuadir a otros de la conveniencia de reducir las exportaciones.

Esta situación paradójica usualmente combina elementos de esfuerzos proteccionistas con un deseo de parte del país importador de esconder sus intenciones proteccionistas.

### **3.3 LEY DE PROTECCION DE MAMIFEROS MARINOS (THE MARINE MAMMAL PROTECTION ACT)**

La ley de protección de mamíferos marinos, es sin duda una de las leyes mas completas en cuanto a conservación animal y punto de partida legislativo para el caso del embargo atunero aquí estudiado.

Esta ley parte de la necesidad de proteger a algunas especies y poblaciones de mamíferos marinos que estan o pueden estar en peligro de extinción o depredación como resultado de actividades humanas.

A cada especie y población no se deberá permitir disminuir más allá del punto al cual su disminución signifique el elemental funcionamiento del ecosistema del cual es parte, y, consistente con esta mayor objetividad, ello no debe permitir la disminución enunciando su población óptima sustentable.

Esta ley fue modificada en enero de 1996 como resultado de la Declaración de Panamá del 04 de octubre de 1995, en donde se establece que la exportación a los Estados Unidos de atún aleta amarilla capturado con red de cerco en el Océano Pacífico Tropical, así como los productos que se deriven del mismo, requieren la presentación de pruebas documentales por parte del gobierno de la nación exportadora tomando en consideración que el atún o los productos del mismo fueron colectados por barcos de una nación que participa en el Programa Internacional de la Conservación del Delfin y, además, que es miembro de la CIAT o ha iniciado los pasos requeridos para llegar a ser miembro de dicha Comisión.

Además, que esa nación este cumpliendo con las obligaciones del Programa Internacional sobre la Conservación del Delfin y sus deberes como miembro de la CIAT, incluidas todas sus obligaciones financieras y que los barcos de esa nación no hayan excedido los límites de mortalidad del delfin permitidos para esos barcos en 1997 o en los años sucesivos, de manera consistente con el objetivo de la reducción de la mortalidad del delfin a un nivel aproximado a cero.

En cuanto al concepto dolphin safe, se estableció el procedimiento para proceder a su modificación en marzo de 1999,

### **3.4 LA LEY MAGNUSON Y EL EMBARGO DE 1980**

El 13 de abril de 1976, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Conservación y Administración Pesquera (Fishery Conservation and Management Act). En ella estableció una zona de conservación de pesca en territorio estadounidense, dentro de la cual asumía autoridad exclusiva de administración pesquera sobre todos los peces, con excepción de las especies altamente migratorias, así como la autoridad exclusiva de administración

pesquera mas alla de dicha zona sobre las especies anadromas<sup>41</sup> y los recursos pesqueros de la plataforma continental. La zona abarca 200 millas náuticas. Desde 1980 esta ley se conoce como Ley Magnuson.

Esta Ley estableció las sanciones que aplicaría, de manera disctecional a los países que reclamaran una jurisdicción no reconocida por ellos. El 8 y el 14 de julio de 1980 fueron sorprendidas algunas embarcaciones atuneras estadounidenses pescando al interior de la Zona Económica Exclusiva mexicana sin el correspondiente permiso, por lo que fueron detenidas y multadas. La respuesta de Estados Unidos fue aplicar de inmediato un embargo a todos los productos de atún y sus derivados exportados por México a ese país. El embargo se efectuó el 14 de julio de 1980, con base en la Ley Magnuson de 1976.

#### **PERIODO DE 1981 A 1991**

Durante este periodo el gobierno de México promovió una política de diversificación de mercados y de fortalecimientos del consumo nacional. El incremento de las capturas, resultante de aumentar el número de barcos de la flota atunera mexicana (se disponía de barcos de 1200 a 1400 toneladas), se destino a Europa (Italia, España, Inglaterra, Alemania y Francia), Asia (Japón), Africa (Senegal) y América Latina (Costa Rica y Panamá).

En enero de 1986 México inició formalmente el Programa de Observación a Bordo de la Flota Atunera Nacional mediante un convenio suscrito el año anterior entre la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (Canainpes) y la CIAT.

Estas actividades fueron financiadas por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y se expresó en la incorporación de observadores en 33% de los viajes de la flota atunera nacional, lo que coadyuvó a recabar mayor información sobre la pesquería del atún y sobre la biología del delfin.

---

41. SEMARNAP. Op cit p 26

### 3.5 ACUERO DE LA JOLLA

En 1992 a través de negociaciones multilaterales realizadas en el marco de la 50 Reunión de la CIAT y en las que se involucran todos los países que participaban en la pesca del atún en el Océano Pacífico Oriental, incluidos los Estados Unidos.

Dichos países suscribieron el Acuerdo Intergubernamental de Conservación del delfín o Acuerdo de la Jolla, mediante el cual establecieron el Programa Internacional de Conservación del Delfín 1993-1999.

Los objetivos del Acuerdo de la Jolla fueron principalmente reducir progresivamente la mortalidad de delfines en la pesquería del Pacífico Oriental a niveles cercanos a cero, mediante la aplicación de límites anuales de mortalidad incidental. Dichos límites quedaron establecidos en el Programa Internacional de Conservación del Delfín 1993-1999. Al respecto, se estipuló que la mortalidad total de delfines para este último año debería ser menor a los cinco mil ejemplares y eliminar la mortalidad incidental, a través del desarrollo de métodos ecológicamente sustentables de captura de especímenes grandes de atún aleta amarilla, no asociados con delfines manteniendo las poblaciones de esta especie en un nivel que permitiera capturas máximas sustentables año con año

Al primer año del establecimiento del programa en México, los resultados reportados fueron una mortalidad de 3600 ejemplares en 1993, rebasando en mucho la meta final establecida para 1999. De hecho el promedio anual se ha mantenido en 3400 ejemplares. Para verificar su cumplimiento, se conformó un Panel Internacional de Revisión (PIR) - integrado por Estados Unidos, México, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Panamá, Vanautu y Ecuador. En dicho panel participaron, bajo el secretario de la CIAT, representantes del gobierno, de la industria y de grupos ecologistas, quienes se reúnen tres veces al año.

El Acuerdo de la Jolla ha sentado un precedente internacional en la forma de abordar la protección de las especies marinas y aprovechar el atún,

ya que es un acuerdo de carácter multilateral, incorpora la colaboración de gobiernos, científicos, empresarios y organizaciones no gubernamentales y fue establecido de conformidad con las mejores evidencias científicas.

En cuanto a la flota atunera mexicana, aún antes de haberse firmado este acuerdo, de 1986 a 1992 incluyó observadores de la CIAT en 33% de sus viajes de pesca. A partir de 1992, en la totalidad de sus viajes se incluyeron 50% de observadores de la CIAT y 50% de observadores del Programa Nacional de Aprovechamiento del Atún de la Protección del delfín.<sup>42</sup>

El Acuerdo de la Jolla se fundamenta en cinco importantes puntos: establecer un estricto límite de mortalidad de delfines para la flota internacional y porciones asignadas en las bases límites anuales generales, incluyendo criterios como la cobertura de observadores al 100%, la posesión del equipo requerido para la liberación de delfines capturados, de acuerdo a los estándares requeridos por la IATTC, entrenamiento con nuevas técnicas de salvación de delfines, y el pago de fondos para soportar el programa de observadores de la IDCP. Solamente a estos barcos se les permite pescar atún asociado con delfines hasta que alcancen sus límites individuales de mortalidad del delfín (DMLs - dolphin mortality limits). Estas cuotas individuales a los barcos son un enorme incentivo para la disminución de la mortandad de delfines, principalmente desde el punto de vista que cada barco debe contar con un observador. Este sistema es la llave para la reducción drástica de la mortandad de delfines.

Desde junio 01 de 1993, cada viaje hecho en el Océano Pacífico del Este Tropical por cada barco con capacidad mayor a 400 toneladas cortas debe estar acompañado por un observador acreditado internacionalmente. La información recabada por estos observadores es esencial para la investigación científica y el aseguramiento del cumplimiento del Acuerdo. Algunos de estos observadores son acreditados por programas nacionales; la mayoría son observadores empleados por la IATTC.

El Acuerdo establece un Panel de Revisión Internacional. Este panel se reúne aproximadamente tres veces al año en donde son revisados los reportes

---

42. programa nacional de aprovechamiento del atún y de protección de delfines. Diario oficial de la federación 27 de septiembre de 1991)

de acuerdo con el Acuerdo de la Jolla. El panel, el cual esta conformado por representantes de los gobiernos, la industria pesquera, y organizaciones ambientales no gubernamentales, revisan los puntos que se originan en la implementación de la IDCP y verifique el desempeño individual de los barcos. La información recabada es revisada y cuando una infracción bajo los estándares establecidos es identificada, es notificada la bandera del Estado y requerida para reportar a el panel en la aplicación de la acción tomada.

El Acuerdo de la Jolla cuenta con un programa de alcance de comprensión. Este programa es designado para alcanzar el mejoramiento de la tecnología de acarreo para reducir la mortandad de delfines a un mínimo, y desarrollar métodos alternativos para la captura de atún aleta amarilla en una forma que no involucre a los delfines.

Ademas este Acuerdo crea un Consejo Consultivo Científico. El consejo se conforma de agencias gubernamentales, grupos ambientalistas, la industria pesquera y la comunidad científica internacional. Este auxilia al director de la IATTC cordinando los esfuerzos, facilitando y guiando las investigaciones para llevar a cabo los objetivos del programa.

### 3.6 DECLARACION DE PANAMA

En 1995, los Estados Unidos y otras naciones involucradas en la pesca del atún firmaron la "Declaración de Panamá", un acuerdo para fortalecer y hacer la alianza legalmente al IDCP y reducir aun más la muerte de los delfines bajo la condición que los Estados Unidos abran sus mercados para el atún capturado de acuerdo con el programa.

Si bien con la Declaración de Panama se verificaron avances sustanciales para el levantamiento del embargo de 1991, a partir de 1994 el gobierno Federal mexicano (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y Congreso Mexicano) y la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (Canainpes) llevaron a cabo intensas negociaciones y acciones de cabildeo que permitieron promover ante los poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados Unidos, así como ante los grupos ambientalistas, los armadores y

los industriales del enlatado de ese país, la necesidad de enmendar la legislación estadounidense de protección de mamíferos marinos.

En abril de 1994, México presentó una propuesta de solución al embargo, en la cual solicitó a los Estados Unidos modificar su legislación para adoptar el Acuerdo de la Jolla como base para levantar los embargos al atún y modificar el concepto dolphin safe.

En septiembre del mismo año, el gobierno de los Estados Unidos respondió a la propuesta realizada por México, señalando que adoptaría el Acuerdo de la Jolla como base para levantar los embargos, siempre y cuando, el atún no fuera capturado en asociación con delfines, que México participara nuevamente como miembro de la CIAT, que se aplicaran límites de mortalidad de 1500 delfines a partir de 1999, así como que nuestro país permitiera el acceso de embarcaciones vareras de ese país en sus aguas.

En noviembre de 1994, México elaboró una contrapropuesta a las condiciones señaladas por los Estados Unidos. En ella, se afirmó que practicar una técnica pesquera diferente a la red de cerco sobre delfines atentaría contra el recurso del atún y el de otras especies y que los límites de mortalidad de los delfines debían ser acordados de manera multilateral con base en información científica sobre el estado de las poblaciones de delfines.

En junio de 1995 se verificó la 55 reunión anual de la CIAT en la Jolla California. En ella se destacaron los excelentes resultados alcanzados a través del Acuerdo de la Jolla, además de confirmar el hecho de que la pesca libre de delfines no era ecológicamente recomendable. En esa reunión, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Venezuela redactaron una declaración conjunta en la que demandaban al gobierno estadounidense encontrar una solución al embargo al atún con base en los resultados del Acuerdo de la Jolla.

En julio de 1995 se realizó la Reunión Intergubernamental del Acuerdo de la Jolla, en San José de Costa Rica. En ella, se buscaba mantener la cohesión de los países de América Latina en torno a la idea de buscar otros esquemas de organización para la protección al delfin si no se resolvía favorablemente el embargo. Como resultado de la reunión, los países participantes firmaron una

declaración conjunta denominada "Declaración de San José", en la cual se demandaba a los Estados Unidos buscar una solución responsable y equitativa para la administración del atún, y se reiteraba la idea de buscar alternativas para la conservación y protección de los recursos marinos vivos.

En julio de 1995, se efectuaron contratos con la otrora Comunidad Económica Europea, a fin de solicitar la modificación de la directiva que prohíbe a embarcaciones europeas realizar lances sobre delfines en la pesca de atún con red de cerco.

En agosto de 1995 se llevó a cabo la XI conferencia de Ministros de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (Oldepesca) en Caracas, Venezuela. En esta reunión se emitió una resolución en la cual se reconocen los esfuerzos realizados en el Acuerdo de la Jolla y se exhortó al gobierno de los Estados Unidos para que modificara la definición del concepto dolphin safe, de manera que quedaran incorporadas adecuadamente a las medidas de conservación y ordenación del Acuerdo de la Jolla. En el mismo mes de agosto de 1995 se reunieron en Washington, EUA, diversas organizaciones no gubernamentales con la finalidad de discutir con las autoridades del gobierno mexicano sobre posibles formulas de solución al problema del embargo al atún.

Con motivo de la 56 Reunión de la CIAT celebrada en octubre de 1995, los mismo países que habían suscrito el Acuerdo de la Jolla en 1992 expedieron una declaración que reafirmó los compromisos y objetivos de ese Acuerdo y dio a conocer el propósito de transformar, antes del 31 de enero de 1996, dicho Acuerdo en un instrumento jurídico obligatorio. Pero la adopción de este instrumento jurídico obligatorio quedó condicionado al hecho de que se introdujeran en la legislación estadounidense cambios que se señalaron en el Anexo I de dicha Declaración, a saber:

Embargos primario y secundario. Levantamiento efectivo de los embargos al atún capturado, en cumplimiento con el Acuerdo de la Jolla, formalizado y modificado a través de los procesos descritos en la Declaración de Panamá y acceso efectivo del atún capturado, en cumplimiento con el Acuerdo de la Jolla, formalizado y modificado a través de los procesos descritos en la Declaración de Panamá, por parte de los miembros de la CIAT y de otros Estados que han iniciado el proceso de adhesión a esta organización, de conformidad con el artículo 53 del Acuerdo de la CIAT.

Respecto al etiquetado, la prohibición de utilizar la etiqueta dolphin safe para el atún capturado en el OPO por embarcaciones cerqueras, si el lance en el que dicho atún hubiera sido capturado registrara mortalidad de delfines, de acuerdo con la información documentada por los observadores, basada en los cálculos de peso y en la localización de la bodega de almacenamiento.

La Declaración de Panamá, una vez implementada, incrementó la protección de delfines en el Este del Pacífico tropical significativamente. La Declaración estableció los límites generales más bajos en la mortandad establecida de delfines en el Acuerdo de la Jolla. Con este límite anual, la Declaración crea nuevos límites de mortandad, para una mejor protección de la población de delfines. Quizá lo más importante es que la Declaración de Panamá se establece como un acuerdo con el propósito de eliminar toda la mortandad de delfines en esta pesca y hacer un programa total de protección al delfin.

Los gobiernos de Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Honduras y México y la República de Panamá, el 04 de octubre de 1995 reafirman los compromisos objetivos del Acuerdo de la Jolla de reducir progresivamente la mortalidad de delfines en las pesquerías del Océano Pacífico Oriental (OPO) a niveles cercanos a cero mediante el establecimiento de límites anuales, con objeto de eliminar la mortalidad de delfines en dicha pesquería y buscar métodos ecológicamente razonables de capturar atunes aleta amarilla grandes no asociados con delfines.

Los gobiernos reunidos en Panamá, incluyendo aquellos que son, o anunciaron en ese momento su intención de ser, miembros de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), formalizaron al Acuerdo de la Jolla como un instrumento jurídico obligatorio, que podran suscribir todos los países ribereños del OPO o los que cuenten con barcos pesqueros de atún en esta región. Lo anterior se realizó a través de la adopción de una resolución obligatoria en el marco de la CIAT, aunque se consideren aun otros instrumentos jurídicamente obligatorios.

Esta suspensión quedó en espera a partir del 07 de septiembre y dejó sin efecto la acción embargatoria hasta el 31 de diciembre del mismo año pues las autoridades.

### **3.7 INICIACION DEL LEVANTAMIENTO DEL EMBARGO DE 1991: LAS MODIFICACIONES DE 1997 A LA LEY DE PROTECCION DE MAMIFEROS MARINOS.**

En el Anexo I de la Declaracion de Panamá del 4 de octubre de 1995 quedó establecido cuales serian los cambios a realizarse en la legislación de Estados Unidos.

En enero de 1996 se representaron iniciativas para modificar la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, tanto en la Cámara de Representantes (HR2823) como en el Senado (S1420). Estas iniciativas promovían el levantamiento del embargo bajo las condiciones allí estipuladas y redefinían el concepto dolphin safe incorporado en 1991 por la Ley de Información al consumidor para la Protección del Delfin.

La iniciativa presentada en la Cámara de Representantes fue aprobada, pero no ocurrió lo mismo con la iniciativa presentada en el Senado. La iniciativa HR 408 fue aprobada en mayo de 1997 por el pleno del Senado, pasando a continuación al Presidente de los Estados Unidos para su firma y publicación, lo que ocurrió el 15 de agosto de 1997.

#### **3.7.1. PROGRAMA INTERNACIONAL DE CONSERVACION DEL DELFIN**

Como ya se revisó en 1992 se suscribió por todos los países que participaban en la pesca del atún en el OPO, incluidos los Estados Unidos, un Acuerdo Intergubernamental de Conservacion del Delfin, llamado Acuerdo de la Jolla, que estableció el Programa Internacional de Conservacion del Delfin 1993-1999.

El Programa Internacional de Conservacion del Delfin, que sustituye al Acuerdo de la Jolla, concluyó en febrero de 1998, durante la 35 Reunión Intergubernamental celebrada en el marco de la CIAT. En estas negociaciones estuvieron presentes los gobiernos de Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Japón, México, Panamá, Vanautu y Venezuela.

México suscribió este instrumento jurídicamente vinculante el 21 de julio de 1998, de manera conjunta con los gobiernos de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Estados Unidos.

El Programa Internacional de Conservación del Delfin es un acuerdo Internacional que, estableció medidas para el óptimo aprovechamiento del atún y para la conservación del delfin. Uno de los objetivos de este instrumento es reducir de manera progresiva la mortalidad incidental de delfines en la pesquería de atún con red de cerco en el area del Acuerdo, a través del establecimiento de los límites anuales y de la búsqueda de métodos ambientalmente adecuados para la captura de atunes grandes de aleta amarilla. Las partes acordaron tomar medidas para asegurar la conservación y ordenamiento de los ecosistemas, de tal forma que se asegure la sustentabilidad a largo plazo de las poblaciones de atún y las de otros recursos marinos vivos asociados con la pesquería del atún con red de cerco en el area del Acuerdo. Tomar medidas, conforme a la capacidad de cada una de las partes, para evaluar la captura incidental de atunes aleta amarilla juveniles y de otras poblaciones de recursos marinos vivos relacionados con la pesquería del atún y establecer medidas para evitar o reducir al mínimo la captura incidental de este tipo de atún, así como la de especies no objeto de la pesquería del atún, a fin de asegurar la sustentabilidad a largo plazo de todas ellas, tomando en cuenta su interrelación en el ecosistema.

Es de señalarse que este Acuerdo Internacional asigna límites de mortalidad de delfines por país, a diferencia del Acuerdo de la Jolla, que lo hacia por embarcación. Por consiguiente, el desempeño de la flota de un país dentro de los límites establecidos pasa a ser un asunto de su propia responsabilidad y el mal desempeño de la flota de un país dejara de afectar al resto de las flotas.

### 3.7.2. MODIFICACIONES A LA LEY DE PROTECCION DE MAMIFEROS MARINOS

Estas modificaciones -siguiendo lo estipulado en el Acuerdo de la Jolla y la Declaración de Panamá- prescribieron que la exportación a los Estados Unidos de atún aleta amarilla capturado con red de cerco en el Oceano Pacífico Oriental Tropical, así como de los productos que se derivaran del

mismo, requerían la presentación de pruebas documentales por parte del gobierno de la nación exportadora sobre lo siguiente:

- a) Que el atún o los productos derivados del mismo fueron colectados por barcos de una nación que participa en el Programa Internacional de la Conservación del Delfin y, además, que es miembro de la CIAT o ha iniciado los pasos requeridos para llegar a ser miembro de dicha Comisión.
- b) Que esa nación esta cumpliendo con las obligaciones del Programa Internacinal sobre Conservación del Delfin y sus deberes como miembros de la CIAT, incluidas todas sus obligaciones financieras.
- c) Que los barcos de esa nación no excedan los límites de mortalidad del delfin permitidos para esos barcos en 1997 o en los años sucesivos, de manera consiente con el objetivo de la reducción de la mortalidad del delfin a un nivel aproximado a cero.

En cuanto al concepto dolphin safe, se estableció el procedimiento para proceder a su modificación en marzo de 1999, situación que no era nueva ya que desde 1986 México estableció como Norma Oficial y conforme a la Ley de Comercio Exterior de México, en su artículo 26, "en todo caso la importación, circulación o tránsito de mercancías estarán sujetas a las normas oficiales mexicanas de conformidad con la ley de la materia, no pudiendo establecer ningunas disposiciones de normalizacion a la importación, circulación o tránsito de mercancías diferentes a las normas oficiales mexicanas , las que deberán identificarse con la fracción arancelaria y la nomenclatura correspondientes de acuerdo con la tarifa respectiva.

La NOM mexicana para el atún enlatado (NOM-F-220-1982) denominada "Atún y pescados en aceite enlatados", data del 08 de junio de 1992. Esta vino a ser reforzada por el Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancias e información comercial de las presentaciones de atún enlatado, publicado en el diario oficial de la Federacion el 27 de agosto de 1986.

Este acuerdo que no tiene categoría de Norma Oficial Mexicana, determinaba que el contenido neto, peso drenado y tolerancias a que quedaban sujetas las distintas presentaciones de atún enlatado, así como el procedimiento muestral de tipo estadístico para la verificación de tales características del producto y la utilización del método gravimétrico para la comprobación de las mismas. De no cumplir las tolerancias prescritas en

cuanto a los pesos establecidos, además de otro tipo de estadístico para la verificación de tales características del producto y la utilización del método gravimétrico para la comprobación de las mismas. De no cumplir con las tolerancias prescritas en cuanto a su comercialización hasta que fuese remarcado o, en su defecto, completado su contenido.

Este ordenamiento establece en su artículo 13 que cada envase del producto debe llevar una etiqueta o impresión visible e indeleble con los siguientes datos:

- Denominación de la naturaleza del producto, incluido el medio de cobertura
- Contenido neto y peso drenado
- Declaración de ingrediente en orden de importancia
- Registro de la Secretaría de Salud
- Leyenda Hecho en México
- Nombre Razón Social y domicilio del fabricante y cuando sea necesario, domicilio del maquilador.

Se requiere de una NOM mexicana para el atún que contemple especificaciones más estrictas que permitan al consumidor una mayor certeza sobre la elección del producto.

Conscientes de los riesgos que representa la apertura comercial puesta en práctica por el gobierno mexicano con su ingreso al GATT en 1986 y el proceso de eliminación arancelaria acordado El TLCAN para el atun enlatado, algunos representantes de los atuneros mexicanos resumen la urgencia de una nueva NOM de la manera siguiente:

"La necesidad de la NOM del atún deriva de una explosiva importación de atún extranjero empacado, de menor calidad que el atún mexicano. Hasta hace seis meses, se había importado a México 300 toneladas de túnidos de Tailandia y Estados Unidos principalmente, pero a la fecha la cifra se acerca a 12 mil toneladas. Si bien la producción nacional es de 125 mil toneladas, la preocupación de los armadores es la tendencia al crecimiento de las importaciones las que en el corto plazo podrían desplazar al producto mexicano." 43

---

43. A Rosinol. El Nacional. 23 de sep 1993.

Resultaría ser un grave error del gobierno abrir de manera indiscriminada el mercado doméstico a las mismas transnacionales beneficiarias de los embargos a las exportaciones mexicanas de atún. Estas mediante toda una falsa competitividad e impiden el acceso del atún mexicano a su mercado doméstico, a la vez que boicotean las exportaciones mexicanas hacia Europa con la promoción del embargo secundario. 44

El 2 de noviembre de 1994 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el Proyecto de Norma Oficial Mexicana "NOM-084-SCFI 1994, información comercial. El objetivo de esta norma fue establecer los requisitos de información comercial que deben ostentar en su presentación comercial los productos de atún y bonito preenvasado, tanto de procedencia nacional como extranjera, que se comercialicen en el interior del territorio nacional, con objeto de proporcionar al consumidor información clara y suficiente que le permita tomar la decisión de compra mas adecuada a sus necesidades.

Esta NOM define lo que se entiende por atún y bonito preenvasado. De acuerdo con ella, se trata de un producto elaborado a partir de la carne del pescado procedente de cualquiera de las especies enlistadas por su nombre científico y común, envasados en recipientes cerrados hermeticamente y listos para la venta al menudeo. 45

#### Especies reconocidas por la NOM como atunes y bonito

Nombre Científico	Nombre Común	Nombre Científico	Nombre Común
1. Thunnus alalunga	blanco	8. Euthynnus affinis	barrilete/bacoreta
2. Thunnus albacares	aleta amarilla	9. Euthynnus alleteratus	barrilete o bacoreta
3. Thunnus atlanticus	aleta negra	10. Euthynnus lineatus	bacoreta negra
4. Thunnus maccoyil	aleta azul	11. Katsuuwonus	barrilete
5. Thunnus obesus	patudo pelamis	11b. Euthynnus pelamis	barrilete
6. Thunnus thynnus	patudo	12. Sarda sarda	bonita
7. Thunnus tonggol	aleta azul	13. Sarda chilensis	chilena
	tongol	14. Sarda orientalis	oriental

fuentes: Diario oficial de la federación, 2 de nov de 1994.

44. Paez. Op cit p 183

45. Diario Oficial de la federacion. Nov. 02 de 1994.

### **3.7.3. REINGRESO DE MEXICO A LA COMISION INTERAMERICANA DE ATUN TROPICAL.**

La CIAT ha demostrado ser el foro apropiado para el establecimiento y seguimiento de los acuerdos que han permitido superar los problemas de la pesca de atún y la protección del delfin asociado con dicha pesca.

Durante la 35 Reunión Intergubernamental celebrada del 2 al 7 de febrero de 1988 en la Jolla California, se aprobó una resolución sobre el fortalecimiento y reforma de la CIAT, en la cual los países miembros del Acuerdo de la Jolla y signatarios de la Declaración de Panamá, solicitaron a la CIAT la creación de un grupo de Trabajo abierto a los países miembros de la Comisión, a los Estados Ribereños del OPO y a las organizaciones regionales de integración que pescan en el OPO, para que formulen recomendaciones para las enmiendas y reformas pertinentes a la Convención.

Es importante señalar que México fue miembro de la CIAT hasta 1978, y aunque no existe un sistema de reingreso a esta Comisión, para el reingreso de México a la misma, se tomó en consideración un sistema de adhesión que es aplicable, conforme a las prescripciones del párrafo 3 del artículo V de la misma Convención. En este, se establecen las condiciones para llegar a ser parte de la convención como son: que se trate de un país cuyos nacionales tomen parte en las operaciones de pesca que abarca la Convención (que son las relativas a los atunes de aleta amarilla y barrilete de las aguas del Pacífico Oriental); que haya una comunicación en ese sentido por parte del gobierno interesado, dirigida a cada una de las Partes contratantes, en la que se manifieste la voluntad de ese gobierno de adherir a la Convención y se solicite el consentimiento de cada una de esas partes; que haya un consentimiento unanime de las Partes respecto a la adhesión que se pretende llevar a cabo y que luego de recibir ese consentimiento, el gobierno interesado deposite con el gobierno de Estados Unidos de América un instrumento de adhesión, en el que se estipulara la fecha de su vigencia.

De acuerdo con el mismo precepto, el gobierno de Estados Unidos de América, como depositario de la Convención, debe transmitir una copia certificada a cada uno de los gobiernos que desean adherirse a ella. Cabe señalar que para ese efecto es menester que, previamante, el gobierno interesado en adherirse a la Convencion solicite la transmisión de dicha copia.

En consecuencia, el gobierno de Mexico debía iniciar el procedimiento de adhesión con el requerimiento de la copia certificada de la Convención y con la comunicación que debe dirigir a cada una de la partes contratantes, manifestando su voluntad de adherirse a la Convención y solicitando el consentimiento unanime de esas partes.

Para ese efecto, es menester que el gobierno de México solicite previamente la aprobación del Senado de la República, en atención a que es facultad exclusiva de ese cuerpo legislador "aprobar los tratados internacionales y convecciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal", en los términos del artículo 76, fracción I, de la Constitución Política, así como la Ley sobre celebración de tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1992.

### 3.8 LA PROTECCION AL DELFIN Y ECOLOGIA

Bajo la premisa ecológica el gobierno de los Estados Unidos desarrolló activamente una campaña basada en el Acta de información al consumidor sobre protección al Delfin, la cual de acuerdo al Congreso estadounidense consideraba que los delfines y otros mamíferos marinos son frecuentemente matados en el curso de las operaciones de pesca del atún en el Oceano Pacífico del Este Tropical y en otras partes del mundo, por lo cual deberían ser protegidos.

"Es la política de los Estados Unidos reafirmar la prohibición de redes de cerco en la pesca del mundo salvaje en los mares, en parte por los efectos perjudiciales que cada red tiene en los mamíferos marinos, incluyendo los delfines y porque es necesario que los consumidores sepan si el atun que ordenan esta falsamente etiquetado, entendiendo por etiquetado un desplegado escrito, impreso, o de alguna manera gráfica pegado al recipiente del artículo"

De ahí que se derivara el estandar del etiquetado, disfrazado como una medida de protección al consumidor, la cual evidentemente seguía manteniendo al margen del mercado estadounidense a las exportaciones de atún aleta amarilla procedente de México.

Los principales puntos eran que es una violación de la sección 5 del Acta Federal de la Comisión de Comercio por cualquier productor, importador, exportador, distribuidor o vendedor de cualquier producto de atún que sea exportado desde o ofertado para la venta en los Estados Unidos que incluya en la etiqueta del producto el término de "Dolphin Safe" o cualquier termino o simbolo que falsifique o sugiera que el atún contenido en el producto fue pescado usando el método de pesca que no es dañino para los delfines, si el producto contiene: atún capturado en alta mar por barcos empleados a la deriva, atún capturado en el Océano Pacífico Oriental por barcos pesqueros usando redes de cerco que no cumplan con los requerimientos para la protección del delfin.

### 3.9 LAS ENLATADORAS DE ESTADOS UNIDOS Y EL ETIQUETADO DOLPHIN SAFE

En la segunda mitad de los años 80, tres empresas enlatadoras de atún dominaban el mercado estadounidense: Starkist, Bumble Bee y Vancamp Sea Food. La primera decidió crear una nueva segmentación del mercado de atún, introduciendo la certificación "dolphin safe", a fin de vender mejor el atun capturado con lances sobre brisas y sobre palos. Las otras dos compañías hicieron lo mismo, Bumble Bee denominó a este tipo de enlatado dolphin free. En ese tiempo, el producto más caro se denominaba solid pack tuna, y correspondía al atún adulto aleta amarilla, capturado prácticamente todo en lances sobre delfines y empacado en trozos enteros.<sup>46</sup>

Algunas organizaciones ecologistas retomaron la cuestión del etiquetado dolphin safe con una perspectiva supuestamente ambiental y propusieron al Congreso de Estados Unidos una iniciativa de ley a fin de incluir tal etiqueta en las latas de atún captuarado sin asociación de delfines que se comercializaran en la Unión Americana.

---

46. Semarnap. Op cit p 29

El grupo Earth Island Institute, considerado uno de los más radicales, registró el nombre de "dolphin safe" como una marca creada por él. Desde entonces y hasta 1997 todas las empresas enlatadoras de atún en los Estados Unidos y de otros países se obligan a pagar cinco centavos de dólar por cada caja de 48 latas que utilizara esa etiqueta.

### 3.10 OBJETIVO DE MORTALIDAD CERO.

A partir de 1990 se acordó que la pesca comercial deberá reducir la muerte incidental y los serios daños a los mamíferos marinos a niveles insignificantes cercanos a cero y los daños a un nivel igual dentro de los 7 años después de la fecha de la promulgación, es decir para abril 30 del 2001.

Las pesquerías que mantengan insignificantes niveles de daño y niveles de mortalidad cercanos a cero no serán requeridos para adicionar la reducción de su mortalidad y los índices de daños serios y tres años después de cada fecha de promulgación (Abril 30, 2001), la Secretaría deberá realizar el progreso de todos los pescadores comerciales, por pesquería, para la reducción de la muerte incidental y los daños serios a niveles insignificantes cercanos a porcentaje cero. La Secretaría deberá enviar al Comité de Comercio, Ciencia y Transportación del Senado y al Comité de Pesca y Comercio de la Casa de Representantes un reporte estableciendo los resultados de cada revisión dentro de un año después del comienzo de la revisión. La Secretaría deberá anotar cualquier pesca comercial con la información adicional requerida para evaluar el nivel de la muerte incidental y los daños serios de los mamíferos marinos en la pesca.

Si bajo esta ley se considerara el embargo atunero, evidentemente este, ya se habría levantado ya que México cumple con todos los requisitos excepto la inclusión a la CIAT desde mediados de la década de los 90, empero este caso como se ha observado, por su connotación neoproteccionista ecológica se torna más complejo.

### 3.11 EL ESTADO ACTUAL DEL LEVANTAMIENTO DEL EMBARGO DE 1991

Para que el embargo de 1991 sea levantado en los Estados Unidos es menester que entren en vigor las modificaciones de 1997 a la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos, lo que ocurrirá cuando el Secretario de Estado certifique al Congreso.

A partir de ese momento se podrán volver a efectuar las exportaciones de atún mexicano al mercado estadounidense, siempre que se acrediten los demás extremos establecidos en esas modificaciones, como son que México sea miembro de la CIAT o haya iniciado los trámites para su ingreso a la Convención, el cual es el caso; que estén cumpliendo con las obligaciones del Programa Internacional para la Conservación del Delfín, y con aquellas derivadas de la CIAT, incluidas todas las obligaciones financieras, así como que los barcos mexicanos no hayan excedido los límites de mortalidad del delfín permitidos para esos barcos en el año de que se trate, de manera consistente con el objetivo de reducir la mortalidad del delfín a un nivel aproximado de cero. 49

#### 3.11.1 MEDIDAS RECIENTES DE PROTECCIÓN AL DELFIN EN MEXICO

El 13 de diciembre de 1996 se publicarán en el Diario Oficial de la Federación los decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley general del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República Mexicana en materia del fuero Federal.

---

47. Semarnap. Op cit 4648. Semarnap. Op cit

El artículo 420 de este Código sanciona con pena de seis meses a seis años de prisión y multa, a quien, de manera dolosa, capture, dañe o prive de la vida a algún mamífero marino o quelonio o recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos, sin contar con la autorización que, en su caso corresponda.

### 3.11.2 RESULTADOS EN LA REDUCCION DE LA MORTALIDAD INCIDENTAL DE DELFINES

Durante los últimos diez años se ha ido reduciendo la mortalidad incidental de delfines, al pasar de 15 delfines capturados por lance en 1986, a solo 0.35 en 1997. Esto demuestra que casi 85% de los lances sobre delfines ha presentado mortalidad nula.

La tasa límite de mortalidad incidental establecida en 1991 no sólo ha sido respetada sino que se ha ido reduciendo en función del mejoramiento en el desempeño de la flota atunera nacional. La flota atunera mexicana ha logrado liberar sin daño a prácticamente la totalidad de los delfines capturados de manera incidental. Para 1986 la tasa de mortalidad era de 15, la cual disminuyó para 1987 a 8.9, en 1988 fue de 8.6, en 1989 fue de 8.5, mientras que para 1990 fue de 3.1, en 1992 fue de 19.91, en 1993 de 0.69, en 1994 de 0.43, en 1995 de 0.46 para reducirse y estandarizarse entre 1997 y 2000 en 0.32.

Tasa de mortalidad incidental establecida por la NOM y la tasa de mortalidad registrada (1991-1998); mortalidad incidental (1995) y por ciento de la abundancia estimada, representada por la mortalidad incidental

Periodo	Tasa límite	Tasa registrada
2o semestre 1991	4	3.1
1o semestre 1992	3.5	
2o semestre 1992	3	1.91
1o semestre 1993	2.5	
2o semestre 1993	2	0.69
1o semestre 1994	1.5	
2o semestre 1994	1.5	0.43
1o semestre 1995	1.5	
2o semestre 1995	1.5	0.46
1o semestre 1996	1.5	
2o semestre 1996	1.5	0.37
1o semestre 1997	1.5	0.46
2o semestre 1997	1.5	0.3
1o semestre 1998	1.5	0.3

Tasa determinada según los procedimientos que marca la NOM-003 pesc Industria del Atún en México

### 3.11.3 CONSECUENCIAS ECONOMICAS DEL ULTIMO EMBARGO ATUNERO

En 1992, el número de embarcaciones totales nacionales destinadas a la pesca de atún descendió de 109 a 77. Al igual que en las capturas, se logró una recuperación en los años siguientes, sin embargo, las embarcaciones atuneras con una capacidad mayor a 363.16 toneladas de acarreo (las que capturan tunidos sobre delfines en el Océano Pacífico Oriental) se redujeron de 48 que había en 1990 a 37 en 1996.

En 1983 la capacidad de acarreo de la flota mexicana ascendía a 87 mil toneladas para reducirse cerca de las 40 mil toneladas y los índices de captura de atún descendieron de 144 396 toneladas que se capturaban en 1989 a 120795 en 1993. En los años siguientes las capturas se recuperaron gradualmente.

Distorsionados por los embargos, los mercados experimentaron una restricción que ha colocado a la mayor parte de la industria, tanto de captura como de empaquetado, en condiciones económicas y financieras precarias.

Esta situación ha obligado, en algunos casos, a vender activos (barcos) al extranjero o cerrar plantas enlatadoras. La infraestructura de procesamiento de atún es utilizada a baja capacidad. En 1980, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Gobierno Federal construyó instalaciones industriales muy importantes para el enlatado de atún, las cuales, sumadas a las existentes del sector privado tienen actualmente una capacidad de procesamiento de 200 mil toneladas anuales. De estas solo se utiliza el 50 por ciento.

Además de lo anterior, la industria atunera mexicana enfrenta otros problemas para la exportación de sus productos su materia prima, atún aleta amarilla, que es de mayor calidad que la que explotan otras flotas, como el barrilete. Sin embargo, pocos mercados están diferenciados.

#### 3.11.4 PERDIDAS ECONOMICAS EN LAS EXPORTACIONES DE ATUN PROCESADO

La producción atunera mexicana de conservas y lomos congelados prácticamente han visto cerrados sus mercados internacionales. Las exportaciones de atún, que en 1988 habían ascendido a más de 80 mil toneladas, se desplomaron en 1993 hasta poco más de 20 mil toneladas, como resultado de la aplicación del mecanismo de dolphin safe. Por razones de subsistencia financiera, la flota atunera mexicana se ha visto en la necesidad de practicar la pesca libre de delfines en algunos de sus viajes.

Se estima que anualmente se han dejado de exportar 50 mil toneladas de atún. Al precio de \$1000 usd tonelada, se calcula que las pérdidas de exportación al mercado estadounidense se elevan en Mexico a 50 millones de dólares anuales. Considerando el año de 1991 como el periodo crítico y sin que se incrementen las capturas, se calcula que se han dejado de percibir alrededor de 300 millones de dólares en los últimos seis años como resultado de la aplicación de la sanción comercial.

Finalmente la pérdida de empleos directos e indirectos por la reducción de la flota atunera nacional llevó a la pérdida de 27 mil empleos directos e indirectos.

#### 4. CONSIDERACIONE FINALES

El embargo atunero es una muestra palpante del proteccionismo aplicado por Estados Unidos a México, en donde se marca aun más, la frágil línea del comercio libre de obstáculos planteado por el multilateralismo.

Las prácticas políticas comerciales han pasado de un arancel como instrumento más simple de política comercial hasta la aplicación de prácticas neoproteccionistas sustentados en bases ecológicas en donde hoy no sólo el Estado es responsable de su aplicación, sino las empresas trasnacionales y organismos no gubernamentales determinan los lineamientos de diversos sectores comerciales como el pesquero, en este caso el atún como se ha planteado en este trabajo.

El gobierno estadounidense en su lucha por proteger al sector atunero y dominar parte del comercio internacional, como consecuencia de las presiones que enfrentan el comercio de Estados Unidos especialmente con la Union Europea y Asia que demuestran hoy por hoy la superioridad con que la economía norteamericana emergió de la segunda gran conflagración se fue diluyendo a lo largo de las décadas siguientes en perjuicio de la competitividad internacional.

En esta lucha por recuperar la hegemonia estadounidense los sectores proteccionistas integrados por compañías como Strakis See Food continúan presionando al gobierno para conseguir una legislación más adecuada a sus intereses, en donde la extraterritorialidad se convierte en un arma de dos filos al imponer un embargo comercial encubierto bajo premisas ecológicas, asegurando de esta forma el control de las importaciones.

Las leyes comerciales estadounidenses fortalecen el creciente proteccionismo no sólo en una relación bilateral, sino en los regionalismos para eficientar las actividades económicas en donde pese a las ventajas

comparativas a nivel internacional como son las Leyes de comercio y aranceles las cuales contienen diferentes instrumentos legales encaminados a lograr de los extranjeros la eliminación o alteración de políticas o prácticas comerciales que Estados Unidos considere desleales.

Por tanto, el embargo atunero es sin duda el mejor ejemplo para aterrizar la legislación estadounidense encarnada en neoproteccionismo, ya que este inicia con la presión de los grupos ecologistas conservadores Strakis See Food y los mencionados, los cuales adoptarán una política de protección del delfin que llevó a la suspensión de compras de atún a México. Estas empresas apoyadas por los grupos ecologistas Earth Islan Instutute logran la imposición del embargo el cual llega incluso a ser aplicado a terceros países.

Las estrategias económicas para justificar el resguardo de las economías nacionales, en las últimas décadas se ha transformado. En la década de los 80, los embargos atuneros aplicados por el gobierno de Estados Unidos a México se basaban en represalias políticas. Hoy sin embargo las circunstancias además de ser económicas y políticas se encubren bajo aspectos como son el ecológico.

Tomando en consideración que la interdependencia económica de los países en el mundo y la necesidad y propósito por parte del gobierno mexicano de establecer zonas de libre comercio a nivel internacional, es necesario replantear y analizar cada uno de los sectores involucrados en las negociaciones con el objeto de identificar a mediano y largo plazo las posibles consecuencias a las que se pueden enfrentar los mercados como consecuencia de las negociaciones comerciales.

Pese a los acuerdos internacionales realizados para darle solución a la muerte incidental del delfin en la pesca del atún, en los cuales México ha demostrado y se ha acatado a los estándares internacionales, que finalmente están determinados por los Estados Unidos, llegando a casi niveles de cero, México se enfrenta aun a la discriminacion comercial por parte de los Estados Unidos.

El neoproteccionismo aplicado a México por parte de los Estados Unidos no solo ha repercutido en pérdidas económicas a través de flotas pesqueras o de mercado, también ha repercutido en la forma de negociación y solución de controversias comerciales.

La flota atunera mexicana, considerada una de las más importantes a nivel internacional, para inicios de la década de los 90 reduce como consecuencia del embargo de 1991 su flota de 77 embarcaciones a 37 en 1996, con una capacidad de acarreo menor al 50% del año en mención con sólo 40 mil toneladas.

Establecido el embargo atunero México busca nuevos mercados para la exportación del producto que había concentrado con Estados Unidos, especialmente a Europa, lo cual reactiva ligeramente el sector.

Tomando en consideración que en 1988 las exportaciones de atún ascendían a más de 80 mil toneladas, cifra que se desploma a 20 mil para 1993, representó en pesos una pérdida de 50 millones de dólares anuales, es decir más de 500 millones de dólares en los últimos diez años, sin considerar los más de 27 mil empleos directos e indirectos perdidos.

Si bien es cierto, que el gobierno mexicano llevó el caso a las instancias internacionales correspondientes (GATT/OMC), las formas aplicadas no contribuyeron a la solución de dicha controversia. Por un lado los tiempos de solución de controversias establecidos por parte del GATT de un año y medio, representan el dibilitamiento del sector al no contarse con una diversificación de exportaciones, incluso ni siquiera en la insentivación del mercado nacional.

Por otro lado el fallo positivo del GATT hacia México en el caso tuvo que ser rechazado y tomar la vía de la solución bilateral, ya que en ese momento las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Canada y Estados Unidos, estaban sumamente avanzadas y en opinión de muchos legisladores, el hecho de negociar la solución de esta controversia del atun, podría representar una lesión para el Tratado de Libre Comercio a signar.

De esta forma, el embargo atunero iniciado en 1990 toma variantes de tipo ecológico en donde organizaciones como Green Peace, incentivadas por las grandes trasnacionales como Sea Food Co. Se empeñan, pese a a las demostraciones de reducción de mortalidad del delfin a tasas casi cero desde 1997 y la modernización de la industria pesquera del atún, en continuar el embargo, el cual a la fecha y pese a los anuncios de 1998, el levantamiento hoy por hoy sigue vigente y supeditado a la legislacion estadounidense.

Por tanto resulta preponderante la negociacion e inclusión de las controversias dentro de las instancias comerciales actuales para iniciar un proceso de evaluación de todos los sectores involucrados en el intercambio comercial bilateral para de esta forma acercarnos a lo que los expertos en globalización consideran el punto "más lejano"...un intercambio comercial más justo.

## BIBLIOGRAFIA

- Anuario Estadístico de Pesca 1998. SEMARNAP México 1999. 244 p.
- Bendisky Leon et al. México Estados Unidos Vecinos y Socios. Nuevo Horizonte. Mex 1994. 263 p.
- Breux John. International Dolphin Conservation Program Act, Washington, 17 de nov. de 1995.
- Chacholiades Miltiades. Economía Internacinal. Mc. B=Graw Hill. 2a Edición 1992. 674 p.
- Declaración de Panamá 1995. 04 de octubre
- Declaración del Foro en Defensa de la Soberanía y el Medio Ambiente: la problemática internacional del atún Delfin, s.e. Ensenada México 28 y 29 de agosto de 1992.
- Diario Oficial de la Federacion 31 de dic, 1993/02 de nov de 1994/ 21 de sep 1995.
- Estados Unidos; nuevas perspectivas Configuración del Mundo Actual. UAM, 1993
- El Financiero. Las elecciones en EU retrazan el fin del embargo atunero. Martes 28 de enero de 1997.
- Flores Quiroga Aldo. Proteccionismo vs librecambio. FCE 414 p.
- GATT United States restriccion on imports of Tuna. Report of the Panel. General Agreement on Tariffs and Trade. DS21/R. Ginebra 1991.
- GATT Focus GATT Newsletter "Action Urged on Tuna Panel Report " num. 88 marzo de 1992.

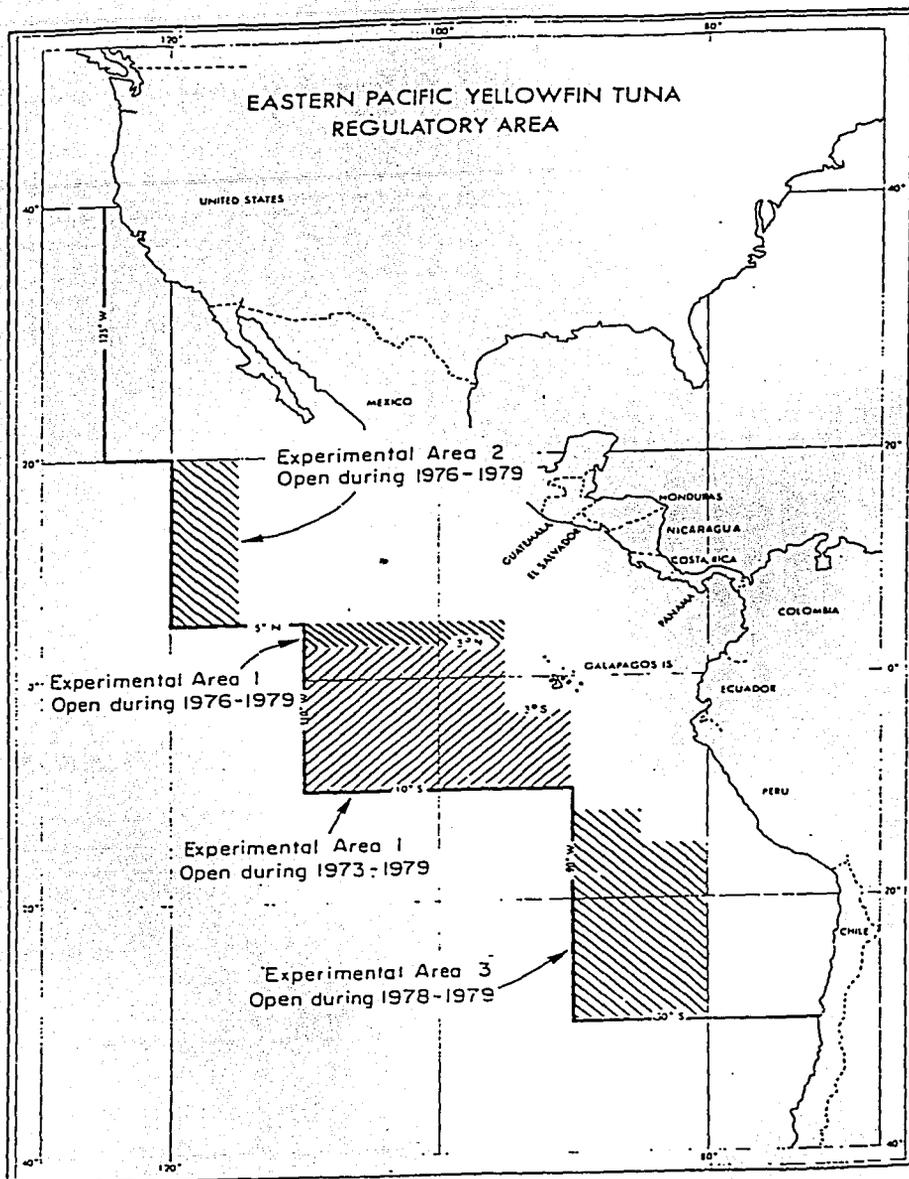
- GATT focus, GATT Newsletter " México and the United States Close to Resolving Tuna Dispute" num 89 abril de 1992.
- "Greenpeace revisa su estrategia" Ambiente y desarrollo. Vol 2 junio de 1995. Centro de investigación y planeación del Medio Ambiente Santiago de Chile 1995.
- Green peace in the race for tuna... the impacts of commercial Tuna Fishing in Oceans.
- Hanrry George. An examination of the tariff question: protection or green trade. Dougue 1991.
- Informe anual de la Comisión latinoamericana del Atún Tropical 1989. La Jolla 1991.
- Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari.
- Informe especial, La Jornada. 1992
- Internationa Dolphin conservation Act of 1992. Legislative report for the 102<sup>nd</sup>, Congress 2<sup>nd</sup> session, 30 de sep. de 1992. Washington DC
- Jagdish Bhagwati. The protectionism. Alianza Universal 1991. 181 p
- Krugman Obsfeld. Economía Internacional Teoria y Política. Tercera Edición 1995. 962 p.
- La Jornada ecológica (suplemento especial) 14 de febrero de 1992
- La pesca incidental de delfines en la captura del atún, el caso de México. Sistema de Información Legislativa. SEPESCA.
- Lowe Patric Trading Free. The GATT and US Trade Policy. A Twentieth Century Fund Book.

- Mexico agrees to defer action on complaint on US Tuna Embargo. International Trade Report Current Reports, Vol. 8 num 37 The Bureau of National Affairs, Inc. Washington DC 18 de septiembre de 1991.
- Páez Raúl. Mercado global del atún y embargo estadounidense SEMARNAP, 366 p.
- Revista de Comercio Exterior vol. 43 num. 9, 1996.
- Revista Comercio Exterior, julio de 1986 p 523-525
- Rosas Maria Cristina. México y la politica comercial externa de las grandes potencias. FCPyS/IIE. Porrúa 1999 478
- Rosas Maria Cristina. La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos Unidos y América Latina. UNAM 2001. 447p
- Rosinol Alfonso. El embargo atunero norteamericano: larga lucha contra la soberania mexicana 1993.
- SEPESCA, Revista desarrollo sustentable año 1 Vol 1 Num 3 SEMARNAP
- SEMARNAP Cuadernos. Pesca del Atún y Promoción del Delfin OCT. 1998.
- The Marine Mammal Protection Act of 1972 . Feb 1995 229p
- Vega Canovas Gustavo. México Estados Unidos 1984. Colmex 1985. 272 p
- Vega Canovas Gustavo comp. Liberacion Economica y Libre Comercio en America del Norte. COLMEX

## Paginas en la Worl Wide Web

1. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey5\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.htm)
2. <http://secretary.state.gov/www/brief/statements/2000/ps00414.html>
3. <http://www.state.gov/www/global/oes/oceans/970409.html>
4. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/disp2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp2_e.htm)
5. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dsu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm)
6. [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org)
7. [www.greenpeace.org.mx](http://www.greenpeace.org.mx)
8. [www.semarnap.gob.mx/indices/varios/delfin.htm](http://www.semarnap.gob.mx/indices/varios/delfin.htm)
9. [www.richmond.edu/~ed344/webquest/dolphins](http://www.richmond.edu/~ed344/webquest/dolphins)
10. [www.state.gov/www/global/oes/oceans/970409.html](http://www.state.gov/www/global/oes/oceans/970409.html)

--The Inter-American Tropical Tuna Commission's Yellowfin Regulatory Area (CYRA).



: The Inter-American Tropical Tuna Commission.