

20461



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

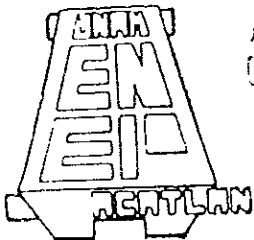
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA PROBLEMÁTICA ATUNERA MEXICO-ESTADOS UNIDOS (1980 - 1999)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: MAESTRA EN ESTUDIOS MEXICO-ESTADOS UNIDOS PRESENTA: GENOVEVA PORTILLA GOMEZ

asesor: DR. JUAN MANUEL PORTILLA GOMEZ



ENERO DEL 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

AGRADECIMIENTOS

A MI MAMÁ

Dedico el presente trabajo a Genoveva Gómez Islas , quien en todo momento, me demuestra su apoyo, su comprensión y su amor. Gracias *mamá por impulsarme a luchar en la vida* y por haberme convertido en una persona de bien. Tu eres una gran mujer, ejemplo de tenacidad y valor

A MI PADRE

A la memoria de Manuel Portilla Giles, quien fue una persona dedicada al estudio y que me brindo siempre un gran amor.

A MI HIJA

Dianita tu sabes que te quiero con todo mi corazón y que te agradezco toda tu comprensión, ayuda y paciencia para la realización de este trabajo.

A MI HERMANA

Mili Portilla de la que he aprendido a superarme como ser humano y de la que siempre he recibido apoyo y comprensión

A MIS HERMANOS

Juan Manuel Portilla como asesor de tesis y hermano te agradezco infinitamente toda la ayuda proporcionada para la realización de este trabajo. En todos mis años de estudiante tu apoyo y ejemplo ha sido muy valioso para continuar en mis estudios de postgrado.

Pedro Portilla . querido hermano te doy las gracias por estar siempre al pendiente de mí, por facilitarme las herramientas necesarias para la realización de la tesis y por tu tiempo y apoyo dedicado a este trabajo.

A JESUS ANTONIO

Toño con el que he compartido inolvidables momentos y a quien como yo se ha entregado al estudio de las Relaciones Internacionales con empeño y dedicación.

A RODOLFO VILLAVIVENCIO

Rodolfo te agradezco la ayuda incondicional que me has brindado para realización de la tesis, tu amistad es algo muy valioso para mí que espero conservar siempre

A MICHAEL ORESTE

Al primer secretario de la embajada de Estados Unidos doy gracias por todo el tiempo y apoyo dedicados para la realización del trabajo.

A RICARDO BELMONTES

Al Director de Políticas Pesqueras de SEMARNAP doy las gracias por el material proporcionado para la elaboración de la investigación

A MIS SINODALES

Dr Eusebio Salgado y Salgado
Dra. Mónica Gambrill Ruppert
Mtra Elizabeth Gutierrez
Mtra Rocio Vargas

Agradezco su tiempo, apoyo y comentarios para enriquecer el trabajo de tesis

INDICE

LA PROBLEMÁTICA ATUNERA MÉXICO - ESTADOS UNIDOS (1980 -1999)

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

1.1 Aplicación de la teoría de la interdependencia para la explicación de los embargos atuneros de Estados Unidos a México	1
1.2 Interdependencia Asimétrica.....	9
1.3 Los niveles de interdependencia asimétrica en las relaciones México- Estados Unidos.....	12
1.4 Análisis de los embargos atuneros bajo el enfoque de la interdependencia asimétrica.....	14
1.5 Concepto de embargo	15
1.6 Clasificación de los embargos.....	16
1.6.1 Embargo comercial.....	17
1.6.2 Embargo ecológico.....	18

CAPITULO II

ORIGENES Y GENERALIDADES DEL DERECHO INTERNACIONAL MARÍTIMO Y EL MARCO JURÍDICO DEL ATÚN.

2.1 Antecedentes del Derecho Internacional Marítimo.....	21
2.2 Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.....	32
2.3 Los espacios marinos en el Derecho del Mar.....	39
2.4 México y su zona económica exclusiva.....	45
2.5 La Comisión Interamericana del Atún Tropical.....	46
2.6 Legislación en México.....	50
2.7 Regulaciones mexicanas sobre la pesca del atún para evitar la -----	

muerte incidental de delfines.	57
2.8 Legislación en los Estados Unidos...	64
2.9 Esfuerzos del Gobierno de Estados Unidos para evitar la muerte del delfín	72

CAPITULO III

EL PRIMER EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO.

3.1 Características biológicas del atún.....	77
3.2 Desarrollo de la industria atunera estadounidense.....	80
3.3 Industria atunera mexicana.....	83
3.4 Antecedentes del primer embargo..	87
3.5 Contexto en que se desarrollo el primer embargo.	89
3.6 Causas que determinaron el embargo	94
3.7 Consecuencias para México.	99
3.8 Resultados.....	103

CAPITULO IV

EL SEGUNDO EMBARGO ATUNERO DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO.

4.1 Circunstancias que motivaron el segundo embargo de Estados Unidos a México.	106
4.2 Pesca asociada atún - delfín.....	109
4.3 La captura atún delfín y el ecologismo proteccionista....	114
4.4 Desarrollo del problema.	126
4.5 Argumentos estadounidenses y defensa mexicana ante el Acuerdo --- General de Aranceles y Comercio (GATT).....	129
4.6 Acuerdo Intergubernamental de Conservación del Delfín- Acuerdo de La Jolla	139
4.7 La Declaración de Panamá	142
4.8 Modificaciones a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos	152
4.9 Reingreso de México a la Comisión Interamericana del Atún Tropical..	155
4.10 Consecuencias económicas del embargo.....	156

4.11 El levantamiento del embargo.....163

CONCLUSIONES.170

BIBLIOGRAFÍA..... 183

HEMEROGRAFÍA.189

INTRODUCCIÓN

El hombre desde la antigüedad comenzó a darse cuenta de la gran riqueza del mar al contener éste recursos que son de vital importancia para su supervivencia. Lo anterior ha traído como consecuencia conflictos entre los Estados que deseosos de explotar los recursos marinos han provocado una serie de problemas que afectan la convivencia entre ellos ya que algunos han tenido posiciones ventajosas al contar con una tecnología avanzada capaz de extraer mayor cantidad de productos del mar que otros Estados que en materia marítima son débiles.

Ante esta situación, entre los siglos XV y XVII, surgió una lucha violenta entre las principales potencias marítimas: España, Portugal, Gran Bretaña, Francia y Holanda con el fin de demostrar su supremacía en el mar y así lograr colocarse a la cabeza del comercio marítimo. Sin embargo, las pretensiones de algunas de estas potencias se orientaban a la libertad de la navegación y pesca como fue el caso de Holanda y otras pugnaban por un mar cerrado como fue Gran Bretaña. Esto repercutió en doctrinas que defendían ciertas potencias para apropiarse de espacios marinos más amplios como fue la posición holandesa con influencia española del "*mare liberum*" que pretendía

contra de la libertad de los mares. A este episodio de la historia se le llamó la “Batalla de los libros” o mejor conocida como la gran “Batalla Libresca” que terminó con el triunfo del principio de la libertad de los mares.

Posteriormente uno de los medios más idóneos para la realización del comercio fue la vía marítima, razón por la cual se empezaron a regular las actividades comerciales y de navegación con el fin de una mejor convivencia entre los Estados.

Desde entonces, se han hecho grandes esfuerzos para lograr acuerdos en materia marítima, celebrándose importantes conferencias cuyo tema principal ha sido la regulación de los océanos a través de diversos tratados internacionales.

Considerando la importancia que tiene el mar, México ha adoptado en los foros internacionales una posición de defensa de los derechos con los que cuentan los Estados ribereños sobre sus aguas adyacentes. Cabe señalar que nuestro país se ha destacado por tener un papel relevante en la regulación del Derecho Internacional del Mar, situación que le ha favorecido en la ampliación de su mar territorial, así como la adopción de una zona económica exclusiva.

Sin embargo, México al compartir una frontera con uno de los países mas importantes del mundo ha tenido que enfrentar problemas políticos, económicos, sociales y comerciales que se ven traducidos en una relación de interdependencia asimétrica muy marcada en el sentido de que cualquier acción que ejecute Estados Unidos afecta a nuestro país. En otras palabras no existe igualdad en la relación ya que México es vulnerable a las políticas que impone Estados Unidos. De este modo, la problemática atunera que es el tema que nos ocupa en esta investigación no escapa la relación de asimetría que mantiene México con Estados Unidos al reconocerse que a pesar de los abundantes recursos con los que cuenta México, su potencial para la captura de éstos, antes de la década de los ochenta era muy pobre, contrariamente a la de Estados Unidos, pero esta situación cambió favorablemente para la flota atunera mexicana debido a diferentes factores como inversión interna y apoyo gubernamental, los cuales permitieron un desarrollo progresivo. Lo anterior trajo como consecuencia que se deterioran aún más las relaciones entre México y Estados Unidos en este renglón. Ante la imposibilidad de la flota atunera estadounidense de continuar pescando en aguas territoriales mexicanas, ésta -- tuvo que trasladarse al Pacífico Occidental, región en al que encontró mano de obra más barata y garantías para operar sus complejos industriales, pero se enfrentaba a una desventaja considerable debido a que sus capturas eran principalmente de atún barrilete, especie de menor precio en el mercado. Además, se presentaba una gran competencia por parte de otros países en cuanto a la producción de atún entero como producto procesado, así como

también reglamentaciones estadounidenses restrictivas respecto a la protección de mamíferos.

Mientras tanto, las diferencias de los dos países continuaban y la situación se volvió más tensa en julio de 1980, al capturar México a 6 embarcaciones atuneras estadounidenses que pescaban ilegalmente dentro de nuestra zona económica exclusiva. Esto trajo como consecuencia que el Gobierno de Estados Unidos anunciara que las medidas tomadas por el Gobierno Mexicano iban a repercutir en un embargo a las importaciones de atún provenientes de nuestro país. Estrategia por parte de Estados Unidos muy conveniente a sus intereses ya que en esa época la industria atunera mexicana presentaba una posición privilegiada al ser una de las tres más importantes del orbe por su tamaño y por ser el principal exportador de atún congelado en el mundo. situación que desde luego ponía en desventaja a la industria atunera estadounidense.

El primer embargo de Estados Unidos a México trajo como consecuencia graves problemas ya que México tuvo que enfrentar las grandes cantidades almacenadas de atún que tenía en sus bodegas al ser Estados Unidos el único social comercial que le compraba atún y no solo eso si no que existía una gran inestabilidad en el mercado interno debido principalmente a que la población no estaba acostumbrada a comer esta especie.

Es importante señalar que a pesar de la imposición del primer embargo atunero a México, la industria estadounidense continuo debilitándose al grado que para 1986 solamente sobrevivía una de sus principales plantas empacadoras, precisamente en el año en que el Gobierno de Estados Unidos decidió levantar el embargo, acuerdo que entro en vigor a partir del 1º de septiembre de ese mismo año. Así, terminaron 6 largos años de lucha de nuestro país ante el problema atunero.

En 1990, la situación de la industria estadounidense seguía siendo critica reduciéndose en forma significativa la capacidad de producción ya que continuaba con el problema de no poder pescar en la zona económica de México. Por lo tanto las empresas enlatadoras estadounidenses apoyadas por grupos ecologistas iniciaron una campaña en contra de la flota atunera mexicana poniendo en tela de juicio las técnicas de pesca que utilizaban para la captura a los túnidos ya que éstas, según ellos, provocaban “la muerte incidental” de los delfines, mismos que son eternos acompañantes de los cardúmenes de atún, vínculo éste que aún no tiene una verdadera explicación

De este modo, tanto las empresas enlatadoras de Estados Unidos como algunos grupos ecologistas decidieron bloquear el atún proveniente de México sosteniendo que en su captura presenta una alta mortalidad de delfines y obligaron al Gobierno de Estados Unidos a determinar un nuevo embargo a las exportaciones atuneras mexicanas.

Esta acción a la que se enfrentó México se reflejó en una relación de interdependencia asimétrica entre ambos países que se transformó en compleja al participar también un actor de carácter no gubernamental, a saber: los grupos ecologistas que influyeron en el Gobierno de Estados Unidos. Efectivamente, dichas organizaciones apoyaron a las enlatadoras para que en 1989 se enmendara la *Ley de Protección de los Mamíferos Marinos* de 1972 y así obligar a los países exportadores de atún aleta amarilla que operaban en el Océano Pacífico Oriental a informar al Gobierno de Estados Unidos sobre sus programas y normas de protección de delfines como requisito para ingresar al mercado estadounidense.

Para comprender el papel de esos organismos, es preciso identificarlos como grupos de presión cuyas conductas repercuten negativamente en la relación que mantienen con otros los países donde operan. En este sentido, influyen sobre los órganos de decisión política para que actúen a favor de sus fines particulares.

En el caso del embargo atunero, las organizaciones ecologistas utilizaron una estrategia para “proteger la vida del delfín” consistente en recurrir a la opinión pública para convencerla, mediante campañas de radio, televisión y prensa, de rechazar el atún mexicano.

Dichos mensajes revestían un manto conservacionista al afirmar que el delfín es una de las especies más inteligentes del planeta y que se encuentra en peligro de extinción”, situación que más adelante demostraremos es inexacta.

Como se puede apreciar, de manera muy hábil, estos organismos no gubernamentales manejan el elemento “sentimental” en la población para lograr sus fines. Es así como se unen a las empresas enlatadoras con el único interés de proteger a la ya casi arruinada industria estadounidense creando una estrategia comercial bajo el concepto de “*dolphin safe*” (libre de delfín) que consiste en una etiqueta que deben incluir las latas para indicar que en la captura del atún hubo cero mortalidad de delfines. Se puede decir que la promoción de este sello significa una especie de pasaporte ecológico aunque es preciso señalar que en la actualidad esta etiqueta es promovida por el Gobierno de Estados Unidos y ya no por las empresas enlatadoras.

Con el segundo embargo atunero la economía mexicana se vio grandemente afectada. Aunque México intentó diversificar sus exportaciones, lo que palió parcialmente el deterioro de la industria atunera mexicana fue el consumo interno.

México llevó su caso ante el GATT obteniendo un fallo favorable y debido al inicio de las negociaciones del TLCAN, decidió llegar a una solución bilateral al problema. Cabe señalar que no solamente nuestro país recibió el apoyo del GATT, sino también de grupos ambientalistas como *Greenpeace*, la Organización Atunera del Pacífico Oriental, así como varios países de Europa y Asia.

Ante la situación descrita, los pescadores mexicanos iniciaron una contraofensiva, primero a través de medidas unilaterales y luego a nivel regional mediante el Acuerdo de La Jolla de 1992, adoptado bajo los auspicios de la Comisión Interamericana del Atún Tropical. Fue entonces que se divulgaron las evidencias científicas que demostraban que la pesca “*dolphin safe*” era más dañina para la ecología marina por la gran mortandad de atunes juveniles. Posteriormente, en 1995 se acordó establecer mediante la Declaración de Panamá, programas que incluyeran equipos especiales de pesca, capacitación y monitoreo con el fin de disminuir la captura de delfines.

El levantamiento del segundo embargo atunero a México ocurrió el 29 de abril pasado, cuando el Departamento de Comercio de Estados Unidos autorizó que las latas de atún mexicano portaran el sello “*Dolphin Safe*”. Con esta medida se garantizaba que el sistema de captura en cerco que utilizan los pescadores mexicanos no causara la muerte de los delfines. Sin embargo, en entrevista con el Director de Políticas y Acuerdos Pesqueros Internacionales de

SEMARNAP, Ricardo Belmontes, éste comentó que Estados Unidos levantó el embargo debido a que México cumplió con todas las condiciones que Estados Unidos le pidió, pero que no se podía hablar aún del levantamiento definitivo ya que el Departamento de Comercio de Estados Unidos no ha publicado los reglamentos para las aplicaciones de las enmiendas de la Ley de los Mamíferos Marinos, compromiso que asumió desde 1997 con los acuerdos de La Jolla y de la Declaración de Panamá, así como el Acuerdo sobre el Programa de Conservación de Delfines. Situación que desde luego ha perjudicado la solución del conflicto.

El problema se agravó aún más ya que el grupo ecologista *Earth Island Island Institute* demandó al Departamento de Estados Unidos por haber levantado el embargo a México, argumentando que los pescadores mexicanos provocan “stress” a los delfines, principalmente de las hembras cuando se encuentran embarazadas.

Por su otra parte, en una entrevista con el agregado de Recursos Naturales y de Océanos de la embajada de Estados Unidos en México, Michael Oreste, confirmó la no publicación de las enmiendas, señalando que esto se debe a que ambos países mantienen una relación de desconfianza que involucra intereses económicos y ambientales; además de que aunque ya se permitiera la entrada del atún mexicano al mercado estadounidense sería difícil que los

consumidores lo comprarán porque el atún aleta amarilla cuesta el doble que el barrilete, especie que están acostumbrados a comer.

La problemática del atún entre México y Estados Unidos todavía no ha sido resuelta definitivamente y aunque en los medios de comunicación mexicanos se ha afirmado que ya se levantó el embargo, en realidad sólo se están dando las directrices para ello.

En suma, lo que ocurrió en abril de este año fue la autorización para que México pueda portar en sus latas la leyenda “*dolphin safe*”.

El estudio de esta problemática se llevará a cabo en cuatro capítulos, en el **capítulo I** se hará referencia a un marco teórico-conceptual, sustentado en la teoría de la interdependencia asimétrica. En este sentido se empieza con un panorama general del fundamento de la misma de la interdependencia, de su tipología, así como su impacto en las relaciones entre México y Estados Unidos. Para completar el marco teórico-conceptual se señalan los conceptos jurídico y comercial de embargo.

En el **capítulo II** se da un panorama general del surgimiento del Derecho Marítimo Internacional, las principales conferencias celebradas para delimitar

la extensión de los espacios marítimos, la importancia de la zona económica exclusiva de México, el papel que ha tenido la CIAT, así como las legislaciones por parte de México y Estados Unidos sobre la pesca del atún, haciendo especial énfasis en las medidas que se han adoptado por evitar la muerte incidental de los delfines.

En el **capítulo III** se analizan los aspectos biológicos del atún, la importancia que tiene en cuanto a su valor nutritivo, así como el desarrollo de la industrias atunera mexicana y estadounidense a fin de entender las causas que determinaron el primer embargo atunero. También se describe el contexto en que se inicia el primer embargo como respuesta estadounidense a la decisión soberana por parte de México de explotar sus recursos naturales dentro de nuestra zona económica exclusiva, figura aceptada internacionalmente y adoptada por México. Asimismo, el análisis comprende los efectos del embargo sobre la industria atunera nacional.

Por último, en el **capítulo IV** se describe el escenario en que se desarrolla el embargo de 1990, puntualizando las circunstancias que motivaron a Estados Unidos para imponerlo. Se analiza la asociación atún-delfín y sus implicaciones en el estudio de la problemática, así como la fuerza de los grupos ecologistas que actuando como organismos no gubernamentales se unen a las empresas enlatadoras bajo el emblema de un proteccionismo ecológico. Por

otro lado, se presentan los convenios internacionales que apoyan la conservación de los delfines, como es el caso del Acuerdo de La Jolla y la Declaración de Panamá, instrumentos que estuvieron a favor de las modificaciones a la Ley Estadounidense de protección de Mamíferos Marinos. En otro orden de ideas, se examinan las consecuencias económicas del embargo para nuestro país y el levantamiento del embargo.

Capítulo I

Marco Teórico Conceptual.

1.1 Aplicación de la teoría de la interdependencia para la explicación de los embargos afuneros de Estados Unidos a México.

En la década de los setenta surge la concepción transnacional para explicar la realidad internacional que hasta ese momento había sido estudiada en gran medida por el modelo estatocéntrico , cuyo postulado se refería a que los Estados son los únicos actores significativos en la política mundial.

De esta manera , son las relaciones transnacionales las que realmente configuran el mundo transnacional de nuestros días. Podemos decir que este tipo de relaciones no son nuevas pero que antes se consideraban como simples elementos de un entorno en el que el Estado soberano era siempre el centro y el núcleo de la atención. Esta percepción se transforma precisamente a partir de la Segunda Guerra Mundial al surgir una nueva perspectiva que se adapta a la realidad existente de una sociedad global e interdependiente.

La perspectiva en cuestión parte del hecho de que las relaciones que se producen a través de las fronteras estatales a consecuencia del comercio, del turismo, de las nuevas tecnologías en el campo de las comunicaciones y de una vasta red de relaciones transnacionales entre ciudadanos privados, asociaciones y empresas transnacionales, han alcanzado tal grado de intensidad y desarrollo que hoy se puede afirmar la existencia de una sociedad mundial y no sólo interestatal. El presente modelo considera que en la actual sociedad mundial los Estados han perdido el control de una parte importante de las relaciones internacionales.

Es así como empiezan a surgir diferentes autores a favor de la concepción transnacional, uno de ellos fue **Harrod** quién decía que las relaciones internacionales son hoy lo suficientemente importantes “para desafiar el poder del Estado o al menos para desarrollar interdependencia no controlada por el Estado que limita el uso del poder estatal en áreas funcionales significativas. Además cuando las relaciones internacionales se producen con suficiente intensidad tienden a crear las bases de una sociedad transnacional”.¹

En este mismo sentido se enfoca el planteamiento de los autores **Keohane** y **Nye** al considerar que el “paradigma de la política mundial trata de trascender el problema de los niveles de análisis tanto ampliando la concepción de los actores transnacionales como rompiendo conceptualmente la - dura concha - del Estado-Nación”.²

¹ Jeffrey Harrod *Transnational Power*, The Year Book of World Affairs. London 1976. p. 98

² Keohane y Nye *Transnational Relations and world politics*, En R. Keohane y J. Nye (eds). Toronto 1976. p. 380

Por relaciones transnacionales entienden estos autores las relaciones que se producen a través de las fronteras de un Estado, mientras que las relaciones internacionales son aquellas que tienen lugar exclusivamente entre las unidades estatales. En este sentido la concepción transnacional descansa, en última instancia, en la noción de interdependencia por lo que Morse señala que “ha sido la creación de altos niveles de interdependencia lo que ha reducido radicalmente la capacidad de los gobiernos para lograr la autonomía nacional, objetivo central característico del tradicional sistema de Estados”.³

Cabe señalar que existen dos grupos de autores que formulan el concepto de interdependencia. Por un lado, los que la definen en términos de “interacciones o transacciones que tiene efectos recíprocamente costosos para las partes”.⁴ Por el otro los que conciben la interdependencia en términos de “relaciones que son mutuamente costosas de renunciar”.⁵ La interdependencia en todo caso puede ser simétrica o asimétrica, siendo la última la más frecuente en la esfera internacional

En la concepción transnacional existen dos modelos diferentes de base principalmente económica, que responden a planteamientos ideológicos y visiones del mundo muy distintas. En primer lugar tenemos al modelo de interdependencia neoliberal que enfoca su atención en las relaciones de cooperación y la idea de comunidad de intereses, tendiendo a ignorar o encubrir

³ Edward Morse *Modernization and the Transformation of International Relations*, Bergesten. Nueva York. 1976 pp 9 y 10.

⁵ Keohane y Nye *Power and Interdependence*. Little Brown and Company. Boston. 1977, p. 13

la dimensión conflictiva de las relaciones transnacionales y las profundas diferencias económicas, sociales y culturales que caracterizan el sistema internacional. En segundo lugar, tenemos al modelo de la dependencia basado en el análisis marxista y en la teoría del imperialismo, que está sustentando en las desigualdades y en las dependencias sobre todo económicas, existentes en las relaciones internacionales y que son de naturaleza conflictiva

Aunque el intento más conocido para establecer un nuevo modelo que explicará la política internacional se debe al realizado por **Keohane** y **Nye**, es importante señalar también los esfuerzos de otros autores que apoyaban esta idea, como es el caso de **Kaiser**, cuyo trabajo se publicó en 1969 en donde examina la política internacional actual proponiendo ser estudiada ésta a través de una política transnacional, con el fin de interpretar lo que parece un cambio en la estructura de la política mundial como consecuencia principalmente de la aparición de sociedades industriales avanzadas

En este sentido, **Kaiser** propone el modelo ideal de la política multinacional, que considera útil para explicar en términos teóricos esos procesos de interacción que proponía el modelo tradicional. Por lo tanto, define a la "sociedad transnacional como un sistema de interacciones en una área específica, entre dos actores sociales pertenecientes a sistemas nacionales diferentes. En el interior de cada sistema nacional las interacciones son

decididas por elites no gubernamentales y perseguidas directamente por las fuerzas sociales, económicas y políticas de las sociedades que toman parte”.⁶

Ahora bien, podemos decir que para **Kaiser** “la política transnacional es concebida como los procesos políticos entre los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales que han sido puestas en marcha para la interacción en el interior de una sociedad transnacional”.⁷

Para **Kaiser**, una política transnacional en la que los actores tengan igual peso, en realidad lo normal es la existencia de diferencias en cuanto al poder político y económico de los actores implicados. De tal forma, que en la esfera internacional se ven con frecuencia relaciones asimétricas de dominación económica y política.

Se puede hablar también de una política transnacional con efectos de dominación que tiene lugar cuando existe una diferencia considerable de poder entre los actores sociales participantes, ejemplos de la misma sería las empresas multinacionales con una empresa matriz dominante.

Continuando con el modelo de interdependencia se analiza también las concepciones de **Keohane** y **Nye**; quienes consideran que el estudio tradicional de las relaciones internacionales basado en el modelo estatocéntrico fracasa al no explicar la realidad internacional actual. Para ellos las relaciones transnacionales son “contactos, coaliciones e interacciones a través de las

Karl Kaiser *Transnational Politics*, International Organization, París, 1977, pp. 232 y 233
Karl Kaiser *Ibidem* p. 235

fronteras estatales que no están controladas por los órganos centrales de los gobiernos encargados de la política exterior”⁸

En la nueva política mundial se observa un incremento de la sensibilidad de las sociedades nacionales a los desarrollos internacionales y al crecimiento de las organizaciones transnacionales, sociales y políticas que ejercen una influencia creciente

Otro punto que abordan estos autores para analizar la política mundial es el de la extrema asimetría de las relaciones transnacionales en la realidad internacional: ésta se produce por la modernización, la comunicación y el pluralismo ideológico. Podemos decir que la tesis central de su modelo es mostrar que existe un nuevo tipo de interacción, además de las interacciones transnacionales y las interacciones interestatales, pues las interacciones transnacionales suponen actores no gubernamentales.

Es así como, **Keohane** y **Nye** elaboran un modelo llamado de interdependencia compleja. Este modelo tiene tres principales características:

- 1) Existencia de múltiples canales conectando las sociedades. Estos canales serían las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

⁸ Keohane y Nye *Transnational Relations and World Politics*, Op. Cit pp. XI - XII

- 2) La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente.
- 3) La fuerza militar no es utilizada por los gobiernos respecto de otros gobiernos dentro de la región o respecto de los problemas, cuando prevalece la interdependencia compleja.

Para estos autores la comprensión del desarrollo y crisis de los regímenes internacionales es fundamental para entender las políticas de la interdependencia . Los regímenes internacionales abarcan áreas temáticas muy diversas como defensa , comercio, política monetaria o Derecho. Estos regímenes tanto en el análisis marxista como en la teoría imperialista se sustentan en desigualdades sobre todo económicas existentes en las relaciones internacionales y que son de naturaleza conflictiva.

Se entiende como régimen internacional a “un conjunto de reglas, organizaciones, planes y compromisos financieros que han sido aceptados por un grupo de Estados”.⁹

Es necesario señalar que los regímenes pueden surgir de una colaboración voluntaria o cooperación . También pueden estar basados en la voluntad impuesta de una potencia dominante ; de este modo podemos hablar de regímenes colomales o imperiales . En el caso de una potencia puede ejercer el liderazgo en la formación y preservación de regímenes que sirvan a sus intereses . pero que son aceptados en el sistema internacional .

⁹ Krasner Stephen *Structural Causes and Regimen Consequence*, Cornell University Press. Londres, 1985 p 1

En este mismo sentido , **Keohane** concibe al régimen basado en la estabilidad hegemónica , la cooperación y la colaboración ; pero también se puede hablar de discordia. Sin embargo los regímenes se encuentran en un sistema internacional en los cuales hay una distribución de capacidades orientados a lograr un - equilibrio de poder - entre un gran número de Estados.

Para el objeto de estudio que nos ocupa podemos afirmar que el concepto de régimen; se encuentra la idea de interdependencia entre las entidades que constituyen el régimen. Cuanto más grande es el nivel y el alcance de la interdependencia más extenso será el interés compartido en la cooperación o la colaboración.

Por su parte, **Young** considera que las fronteras estatales no coinciden ya con las nuevas realidades de las relaciones internacionales; por lo tanto la interdependencia es “el grado en que los acontecimientos ocurridos en cualquier unidad concreta componente del sistema mundial afecta a los acontecimientos que tiene lugar en cualquiera de las partes o unidades componentes del sistema” .¹⁰ Sin embargo, estima que los cambios producidos en la política mundial no suponen que el Estado haya dejado de ser la unidad fundamental de la política.

El modelo propuesto de **Young** tiene similitudes con el de **Keohane** y **Nye**. Sin embargo, al contrario de estos autores, no considera que el sistema evolucione en el sentido de una disminución en el poder los Estados frente al de

las organizaciones internacionales, más bien estima la posibilidad de un sistema estable.

De lo antes expuesto se puede decir que los autores antes referidos coinciden en un nuevo modelo que explique la realidad de un mundo en el que la interdependencia es cada vez más estrecha .

1.2 Interdependencia asimétrica.

La teoría de la interdependencia asimétrica tiene sus orígenes en la década de los setenta . Sus creadores Robert Keohane y Joseph Nye consideran a las relaciones internacionales como acontecimientos que se dan entre los países para lograr una interacción entre ellos . Es así como introducen el concepto de interdependencia para explicar que lo que ocurre en un país tiene alguna injerencia o consecuencia en otro .¹¹

Bajo esta misma perspectiva se indica que por lo regular la interdependencia es asimétrica , es decir “nada garantiza que las relaciones dominadas interdependientes sean de beneficio mutuo”.¹²

Con base en lo anterior la interdependencia es definida en “términos de interacciones y /o transacciones cuyos efectos son recíprocamente costosos

Oran . Young A Systemic Approach to International Politics. Barnet Princeton, Londres 1968 p 119
Keohane y Nye Worlds politics in transition . Op Cit p 11
Ibid p 12

para las partes".¹³ En consecuencia la interdependencia afecta la política mundial y el comportamiento de los Estados, pero las acciones gubernamentales también influyen en los patrones de la interdependencia. Para comprender el papel que juega el poder en esta interdependencia; es así como introducen una doble dimensión a la que llaman sensibilidad y vulnerabilidad.

Por sensibilidad debe entenderse la medida y el costo en que un cambio en un marco concreto de la política de un actor afecta a éste. Por vulnerabilidad, la medida y el costo en que un error puede ajustar su política a la nueva situación. Es así como para estos autores la vulnerabilidad es mucho más relevante que la sensibilidad para entender la estructura política de las relaciones de interdependencia y en consecuencia, del poder en la esfera internacional

Por su parte, **Dunning** señala que la "Interdependencia dependerá de la capacidad relativa de negociación de los participantes y de la naturaleza de las transacciones, puede haber interdependencia bilateral o multilateral, simétrica o asimétrica, completa o parcial".¹⁴

Así se entiende por interdependencia asimétrica los acontecimientos que tienen lugar en un país determinado y la manera en como afectan éstos a otros países, ya que se da una sensibilidad mutua aunque ésta no se presenta en igual grado por la asimetría o desigualdad que existe entre los diferentes países.

¹³ Ibid p 13

¹⁴ John Dunning *The Organization of International Economic Interdependence*, Macmillan Press, Londres 1987 p 3

De esta manera se puede afirmar que la interdependencia asimétrica está estrechamente vinculada con el concepto de poder Asimismo , **Albert Hirschman**, en su obra *National power and structure of foreign trade*,¹⁵ se refiere ya al mencionado concepto como fuente de poder

De acuerdo con lo anterior, en sus relaciones mutuas el grado de poder que ejerce Estados Unidos sobre México está dado por la posición asimétrica y la hegemonía que emplea el Gobierno Estadounidense como mecanismo de presión

Por lo tanto, en la interdependencia asimétrica se presenta el elemento de dominio. Por lo que en la problemática del embargo atunero, se observa que Estados Unidos ha utilizado a éste como instrumento de dominio y poder sobre México.

Blanca Torres¹⁶ afirma que el concepto de interdependencia asimétrica se empezó a utilizar en México en la década de los ochenta por estudiosos de las relaciones México-Estados Unidos, debido al “boom petrolero” que se tenía en ese entonces y a la creencia de haberse incrementado la capacidad de negociación del país.. En este mismo sentido el autor **Carlos Rico** enfatiza que hace más de una década el concepto de interdependencia se propuso como un sustituto de la “relación especial” entre Estados Unidos y México .

¹⁵ Albert Hirschman *National power and structure of foreign trade*. Company Press. New York. 1980. p 11

¹⁶ Blanca Torres *Interdependencia un enfoque para el análisis de las relaciones México - Estados Unidos*, Colegio de México. México, 1988. p 22

1.3 Los niveles de interdependencia asimétrica en las relaciones México-Estados Unidos.

Histórica y geográficamente, México ha mantenido una interacción política, cultural, económica y social con Estados Unidos. Aunque de ello no se ha desprendido una relación igualitaria sino que nuestro país es sumamente vulnerable respecto de las acciones y decisiones del vecino país del norte. Sin embargo, lo que acontece de este lado de la frontera no deja de repercutir en Estados Unidos.

Según la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos "la relación entre México y Estados Unidos es única, son dos países con grandes diferencias y al mismo tiempo muchos intereses comunes. Herederos de legados culturales distintos, México y Estados Unidos han recorrido senderos históricos diversos, han forjado modelos de organización social contrastantes entre sí, han alcanzado niveles desiguales de desarrollo económico y perciben de manera muy diferente el entorno internacional".¹⁷

Carlos Rico en su artículo "la frontera mexicano - norteamericana: la retórica de la interdependencia y el problema de las asimetrías"¹⁸, sitúa a la interdependencia entre México y Estados Unidos bajo dos elementos claves: físico-geográfico y comercial

¹⁷ Comisión sobre el futuro de las relaciones México - Estados Unidos. *El desafío de la interdependencia: México - Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México. 1988. p 9

¹⁸ Carlos. Rico. *La frontera México Norteamericana la retórica de la Interdependencia de las asimetrías*. Colegio de México. México 1990. p 16.

- *Interdependencia físico-geográfica.* al compartir México y Estados Unidos una frontera común, este nexo permite que también se compartan recursos naturales y físicos.
- *Interdependencia comercial:* en este campo se distingue el grado de sensibilidad para ambas economías.

Otra de las inquietudes de Rico, es la relación entre interdependencia y poder. Es así como el autor distingue entre la relación de esta corriente interdependentista y lo que se ha llamado interdependencia convencional. En la primera cuestión se aprecia el problema de la cooperación entre Estados pero este tipo de situación más bien se presenta en relaciones entre aliados, en donde los actores no estatales tienen un papel central. Es decir, que la cooperación termina siendo algo inevitable porque conviene a ambas partes. En cambio en la otra se aprecia una relación en donde predomina el vínculo política-estratégica que de conflicto en este caso lo que interesa son los términos de cooperación.

Las relaciones México-Estados Unidos se estructuran en el marco del concepto de interdependencia asimétrica y que el peso específico de la relación, en los casos mencionados, es mayor para México que para Estados Unidos. Es por ello que México se considera el socio débil de la relación y por lo tanto más vulnerable.

1.4. Análisis de los embargos atuneros bajo el enfoque de la interdependencia asimétrica.

Debido a que los embargos atuneros presentan características diversas, se pueden estudiar desde una perspectiva jurídica, económica, política e incluso ecológica. El presente trabajo pretende conocer más a fondo el contexto al que realmente han respondido los embargos.

Para alcanzar este objetivo, la investigación se apoya en la teoría de la interdependencia asimétrica, como una de las teorías útiles para explicar la relación México - Estados Unidos.

En base a esta teoría, podemos comprender el comportamiento estadounidense respecto de la imposición de los embargos atuneros mismo que ha impedido el comercio del atún mexicano a ese país.

En el ámbito de la industria atunera, la teoría de la interdependencia nos da el marco para explicar los embargos, en el cual los actores de ambos países no sólo son las empresas pesqueras y enlatadoras involucradas, sino también los gobiernos en sus ramas ejecutivas, legislativa y judicial, así como distintos sectores de la sociedad civil como los grupos ambientalistas y los mismos consumidores.

La problemática atunera es un claro ejemplo de la relación asimétrica que tiene ambos países, ya que Estados Unidos valiéndose de su poder en este rubro tiene el control en el mercado del atún por medio de grandes empresas

transnacionales que cuando ven amenazada su producción recurren a los embargos para seguir sosteniendo una situación privilegiada y competitiva ; por lo tanto , al imponerse los embargos atuneros a México se originó una situación de desventaja para nuestro país ya que este se vio imposibilitado de continuar exportando su producción atunera no sólo a Estados Unidos sino también a otros países

1.5. Concepto de Embargo

Para determinar lo que es un embargo comercial es conveniente en que consiste un embargo en materia de Derecho Procesal y Derecho del Mar Según, Pallares el embargo propiamente dicho es . “un acto procesal por virtud del cual se aseguran determinados bienes , según la naturaleza de los mismos y se les afecta legalmente para hacer en ellos la sentencia que se pronuncie en el proceso”¹⁹.

En cuanto al Derecho del Mar, Moreno Rodríguez define al embargo . “como un acto de autoridad por el cual un Estado, al comienzo de las hostilidades con otro o por un acto de represalia secuestra o retiene los buques de este último, anclado en puerto”²⁰.

El concepto de embargo comercial en el marco del Derecho Internacional, Rafael Martínez lo define “como una disposición que prohíbe a buques de una determinada nacionalidad entren o salgan de los puertos del país que proclama dicha orden”²¹

¹⁹ Pallares. Eduardo *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Porrúa México. 1976. p. 329

²⁰ Moreno Rodríguez. Rogelio . *Vocabulario, Derecho y Ciencias Sociales*. Depalma Argentina. 1974 p 199

²¹ Martínez. Rafael *Economía*. Planeta. Barcelona 1980 Pp. 202 -203

Se entiende por embargo a un impedimento, prohibición o traba aplicado a un bien y dictaminado por mandamiento judicial o de autoridad competente de un país para bloquear económicamente a otro ²².

De acuerdo al anterior concepto se elimina toda clase de transacciones comerciales, referentes al comercio de un producto específico, entre el Estado embargante y el Estado embargado, en contra de sus juicios morales o intereses económicos y da como resultado que el Estado embargado no pueda comercializar ningún tipo de producto estipulado por el primero, lo que trae secuelas negativas dentro de la economía del Estado embargado.

Por su parte César Sépulveda, define al embargo como “ un impedimento, prohibición o traba aplicado a un bien y dictaminado por mandamiento judicial o de autoridad competente de un país para bloquear económicamente a otro”²³.

Podemos correlacionar la figura del embargo con la práctica comercial del proteccionismo, consistiendo éste en la limitación a importaciones bajo la forma arancelaria o no arancelaria. En el primer caso se imponen barreras mediante cuotas o topes a la importación de productos o mercancías; en el segundo se restringe o prohíbe la importación de productos o mercancías por motivos de seguridad nacional.

1.6 Clasificación de los embargos

²² Sépulveda, César. *Derecho Internacional Público*. Porrúa, México. 1990 p 120

En el caso del embargo atunero a nuestro país encontramos dos tipos de embargo: comercial y ecológico.

1.6.1 Embargo comercial

El embargo de tipo comercial fue el que se dio en 1980 y que se levantó en 1986, sin que nuestro país accediera a los reclamos de Estados Unidos ya que siguiendo los trabajos de la Tercera CONFEMAR, México estableció, desde 1976, un espacio marino denominado zona económica exclusiva con una anchura de 200 millas, donde el Estado ejerce derechos exclusivos de pesca en estas aguas donde se encuentra un gran porcentaje de atún, en el Pacífico, y en las que Estados Unidos no puede ya incursionar

Es por ello que Estados Unidos impuso el primer embargo atunero a México. Además influyó el hecho de que se diera una alta pesca de túnidos en África y que empezaba también a explotarse el Indico, propiciando que los estadounidenses se desplazaran al Pacífico Occidental. Esto ocasionó un excedente de atún y su precio se desplomó. Como consecuencia, se estableció el precio por tallas; esto quiere decir, que entre más pequeño, el atún tendría menor precio por su bajo rendimiento al enlatarlo y por requerir mayor mano de obra.

Estos factores económicos de la explotación mundial de atún, aunado al no paso de su flota atunera dentro de las 200 millas de la zona económica

exclusiva de México, condujeron a Estados Unidos a la imposición del embargo atunero.

1.6.2 Embargo ecológico

La intensificación de la pesca del atún debido al mayor espacio oceánico de México así como la consiguiente expansión de su industria atunera, en detrimento de los productos estadounidenses produjo en 1990 el segundo embargo. En esta ocasión se manejó un argumento conservacionista que consiste en que México así como otros países, rebasan los límites permisibles de muerte incidental de delfines en la captura del atún. Ante el panorama antes descrito, México quedó incluido en esta lista de países y a raíz del fallo de la Corte de los Estados Unidos, se impuso el embargo ecológico a la importación de atún de México en 1990. Este embargo presentó tres fases:

- El embargo primario; que con base en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, fue impuesto a México por la supuesta matanza excesiva de delfines que se atribuye a la flota nacional.
- El embargo secundario, el cual podrá aplicarse a los países intermediarios o reexportadores del producto que está embargado, mismos que si no atienden el embargo primario, podrán hacerse sujetos a una suspensión a la compra de su producto. Es decir las naciones que le compraran al país “castigado” tendrían que dejar de hacerlo, a cambio de venderle a Estados Unidos. Este embargo se aplicó a principios de 1992 a Venezuela, Ecuador y Vanuatu que vendían atún mexicano a Estados Unidos

- El embargo terciario, aplicable si el embargo primario permanece por más de seis meses, donde la sentencia podría hacerse extensiva a todas las especies pesqueras del país embargado, como el nuestro. Además los países intermediarios que no acatarán el embargo secundario, también podrían ser embargados en todos sus productos pesqueros. En todo caso la aplicación de cualquiera de estas medidas quedaba a discreción del ejecutivo estadounidense²⁴.

Cabe destacar que el embargo terciario no se aplicó puesto que podría haberse desatado un conflicto mundial contra Estados Unidos, pero en realidad el deseo de la industria pesquera estadounidense es volver a operar con sus embarcaciones en las aguas patrimoniales mexicanas. De este modo la proscripción del atún aleta amarilla, vedada para penetrar al mercado estadounidense y obstruida parcialmente en el mercado europeo, es una medida que golpeó en mayor grado a la flota y a la economía, en un doble sentido. Por un lado, por ser esta especie la que mayormente captura la flota mexicana y por el otro, porque el mayor volumen de la captura en el Océano Pacífico Oriental corresponde a los pescadores mexicanos. Por lo tanto, los embargos podrían ser calificados como una acción política antimexicana.

²⁴ Antonio Pérez. "El embargo atunero a México". *La Jornada*, (suplemento ecológico). año 1 num. 3 México 20 de junio de 1991 p 5

Capítulo II

Orígenes y Generalidades del Derecho Internacional Marítimo y el Marco Jurídico del Atún.

Para poder entender la problemática de los embargos atuneros de Estados Unidos a México es importante analizar el papel que ha jugado el Derecho Internacional Marítimo para fortalecer las posiciones de los países en vías de desarrollo frente a los desarrollados, los cuales a menudo han demostrado un gran interés en los recursos marinos de otros Estados y que de alguna manera han gozado de su explotación al contar con una avanzada tecnología.

En este sentido, el presente capítulo inicia con un recorrido histórico de las distintas transformaciones que ha sufrido el Derecho Internacional del

Marítimo hasta nuestros días, se expone un marco general de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), preza clave en la problemática del atún, y se describe la legislación en materia del atún tanto en Estados Unidos como México, haciendo especial énfasis en los programas de defensa de la mortalidad del delfín, tema que fue el punto de discusión en el segundo embargo de Estados Unidos a México que se verá con más amplitud en los próximos capítulos.

2.1 Antecedentes del Derecho Internacional Marítimo.

En la época de la sociedad esclavista, feudal y el período de transición al capitalismo el régimen de los espacios marinos no estaba reglamentado; puesto que no se habían configurado las instituciones de las aguas territoriales y las de alta mar. Los conceptos de alta mar se consolidaron en los siglos XV y XVII como consecuencia de una lucha violenta entre España, Portugal, Inglaterra, Francia y Holanda.

En el siglo XVII, surge el Derecho de Gentes que es la expresión más antigua del Derecho Internacional con la creación de los Estado-nación, siendo un importante momento en la historia política de Occidente. Es así como el pensamiento político se dedica a la tarea de tratar de explicar cuáles son esas nuevas formas de organización política a las que más tarde se conocerían con el nombre de Estados.

Uno de los principales autores del Derecho de Gentes fue Hugo Van Groot (apellido que al ser latinizado se convierte en Grocio). Nació el 17 de

abril de 1583 en Delft, Holanda. Grocio en sus escritos abordó temas de teología, filosofía y de historia ²⁵ Una de sus principales obras que plantea el problema del mar fue *De iure praede commentarius*, para él los océanos “son un bien de todos los hombres y por lo tanto no son susceptibles de apropiación por ninguno de los Estados” ²⁶.

La obra de Grocio fue realizada en el período 1604- 1605 en virtud de los alegatos jurídicos que existían ante el Tribunal de Presas ²⁷, sin embargo la magna obra nunca fue publicada, quedando de esta manera inédita hasta que fue descubierta en el catálogo de una venta de manuscritos que tuvo lugar en La Haya en 1864 ²⁸, es así como la obra fue impresa y publicada en 1868. Pero es preciso señalar que en 1608 sí salió a la luz pública, en edición independiente un capítulo de esta obra llamado: “*Mare Liberum*”, ya que se le había pedido a Grocio que preparase la publicación de uno de los capítulos de aquella obra, precisamente el capítulo XII y bajo el título de “*Mare Liberum*”, el cual apareció como libro anónimo en Leiden en marzo de 1609. Sin embargo es importante aclarar las razones que determinaron la edición de la citada obra:

- 1) La celebración de negociaciones entre España y las Provincias Unidas, por medio de las cuales los holandeses pretendían asegurar la libertad de la navegación y comercio con las Indias Orientales.

²⁵ Antonio Gómez Robledo Fundadores del Derecho Internacional Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México 1989 México p 103

²⁶ Luis García De la libertad de los mares Estudio preliminar de los mares Colección Civitas. Instituto de Estudios Políticos Madrid España 1956 p 11

²⁷ *Loc cit*

²⁸ *Ibid* p 105

2) La adopción por la Gran Bretaña de una política de la libertad de pesca que los holandeses venían realizando en los mares próximos a las islas con la promulgación el 6 de mayo de 1609 de una proclama de Jacobo I y la creciente rivalidad anglo-bátava en el comercio de la Insulndia entre *East India Company*, de procedencia inglesa, y la *Osta Indische Compagnia*, holandesa. Esta rivalidad se termina gracias a las conferencias de Londres de 1613 y de La Haya en 1615, así como el Tratado firmado en Londres en 1619²⁴

Cabe mencionar que el *mare liberum* fue creado por los holandeses contra Portugal y publicado contra España y utilizado contra Gran Bretaña. Todo ello con el fin de defender la libertad de los mares para la navegación y el comercio por todos los océanos, además de lograr la libertad de pesca en los mares próximos.

Es así como la postura del *mare liberum* promulgada por Grocio desencadena lo que se ha denominado “La Gran Batalla Libresca”, La Batalla de los libros, que se desarrolló durante el s. XVII en torno al principio de la libertad o el dominio marítimo. En esta batalla tomaron parte gran número de autores quienes mantenían diferentes tesis, por lo que fue considerada la controversia histórica, jurídica y política más importante sobre la libertad de los mares.

La polémica libresca generó una lucha a cañonazos entre los buques holandeses e ingleses que en tres guerra consecutivas lograron vencer a las

²⁴ op cit Luis. García. p 14

Provincias Unidas, cuyo poderío militar se encontraba ya arruinado en la segunda mitad de la centuria . Cabe resaltar, que la tesis grociana no era nueva ya que había sido expuesta por autores de la escuela española de Derecho Internacional en el s XVI, para ser precisos por el autor Fernando Vázquez de Menchaca quién defendía el principio de la libertad de los mares.³⁰

Ampliando el panorama de la Batalla Libresca y para hacer un contrapeso a la posición de los ingleses, Sir. Water Raleigh, indicaba que frente a la concepción *mari libero*, se debía afirmar el *domini maris Britannici*, por su parte el profesor William Welwood del New College de St. Andrews publicó en 1613 su obra "*An Abridgement of all the sea laws*" impugnando los argumentos de Grocio

Posteriormente, apareció una serie de libros publicados por autores británicos contra el *mare liberum*, hasta llegar a la magna obra de John Selden, que en abril de 1635, hace un pronunciamiento dirigido al embajador inglés en La Haya de la siguiente forma: "*Mare liberum must be answered with a defense of mare clausom, not so much by discourses as by the louder language of a powerful navy*". Es así como el *mare clausom* de Selden se comenzó a escribir por orden de Jacobo I, poco después de la obra grociana y presentado al rey en 1618 bajo el título de: "*De dominio maris regio*" que apareció a finales de 1635 por orden de Carlos I para apoyar a los navíos ingleses.

³⁰ Ibid p 16

Ante el episodio antes citado se observan los intentos de las grandes potencias a lo largo de la historia para apropiarse de espacios marinos más amplios, lo que a nivel doctrinal provocó la contradicción entre las posturas expansionistas representadas por John Selden con su *Mare Clausum* y con la postura de Hugo Grocio con su *mare liberum*. Opiniones y políticas sobre la libertad de los mares que guardaban estrecha relación con la libertad de comercio, la pretensión de amplios espacios oceánicos con el fin de servir al monopolio del tráfico mercantil al que aspiraban las potencias navales con posesiones ultramarinas³¹.

Es importante señalar, que aunque la respuesta británica fue la primera y más importante se produjo también en el continente una doble reacción en Venecia y España. En cuanto a Venecia, estos pretendían el dominio del Mar Adriático, sin embargo, los autores vénetos aunque tuvieron presencia en la Batalla de Lepanto, no van a polemizar con la posición holandesa y en el Caso de España la obra de Grocio no alcanzó una contestación inmediata o al menos no fue está publicada, esto se debe más que nada a que se aprecia casi una unánime tendencia a mantener el principio de la libertad de los mares, además de que iba de por medio el prestigio de sus propios autores españoles como Vitoria o Menchaca y aunado a lo anterior, España se encontraba en la necesidad de sostener la libertad de navegación por el Adriático. Sin embargo uno de los oponentes a la posición grociana fue el portugués fray Serafín de Freitas.

³¹ Antonio. Brotóns Derrecho Internacional. Mc Graw Hill Ciencias Jurídicas Madrid 1997. p 587

A partir de 1635 el *mare clausum* de Selden vino a causar el mismo impacto que había producido el *mare liberum* de Grocio, ya que la obra del jurista inglés al igual que la de Grocio tuvo muchas refutaciones.

La “Batalla Libresca” termina en 1703 con la obra de otro jurista neerlandés, Cornelio Van Bynkershoek, llamada *De Dominio Maris*. Como ya se dijo con anterioridad la flota inglesa vence en tres guerras consecutivas a la holandesa, pero la Gran Bretaña sostiene su tesis del *mare clausum*, ya que se impone el principio de la libertad de los mares. Pero en realidad la postura de la Gran Bretaña era una mera apariencia, puesto que la flota inglesa adquirió el verdadero dominio naval al establecer a su favor el equilibrio entre mar y tierra.

De este modo, podemos afirmar que el principio de la libertad de los mares era el que regía en esa época, no obstante surgieron tesis contrarias de manera que en algún tiempo coexistieron los dos principios fundamentales del régimen del mar : mar libre y mar cerrado. El segundo criterio se reforzó con la consolidación de los Estados-nación.

Sin embargo, con el desarrollo del sistema capitalista y el consecuente incremento de las relaciones de producción, el criterio de mar cerrado comenzó a perder fuerza.

El mérito principal de Grocio es el haber ordenado y sistematizado las doctrinas de los tratadistas y exponerlos de manera lógica.

Posteriormente, el comercio se empezó a realizar principalmente por vía marítima y existían algunas pretensiones sobre el dominio marítimo por lo que

se fueron creando códigos y reglamentos para regular las actividades comerciales. Estas reglas se basaban en compilaciones de las costumbres marítimas y estaban marcadas por el espíritu renacentista.

Es importante partir de la época del Renacimiento porque las ideas que surgen en este tiempo son elementos favorables al desarrollo de la civilización y por lo tanto a la evolución del Derecho Internacional y el Derecho Internacional del Mar

Mencionamos ya la importancia que tuvo Hugo Grocio para el Derecho Internacional y específicamente para el Derecho del Mar, su aportación a esta materia es significativa ya que defiende el principio de mar abierto como un principio que hasta la fecha impera en lo que se conoce como aguas internacionales. Sin embargo, es importante señalar que la obra de Grocio favorecía el crecimiento del comercio internacional, la acumulación del capital y a su vez el propio sistema capitalista.

Para Grocio el Derecho de ocupación tiene fundamento en las cosas que se agotan. Si el mar tan vasto podría ser usado para todos, porque para ello fue creado y por lo tanto queda libre de toda apropiación. Sabemos que en la época de Grocio el mar tenía dos utilidades : la pesca y la navegación y por causa de ninguna de estas dos podría agotarse.

En el año de 1648 y bajo el sistema de la Paz de Westfalia, se estableció el principio del equilibrio europeo, que terminó con la Guerra de los Treinta Años. Es importante mencionar que fue el primer tratado internacional entre

Estados y que estos ya estaban dotados de una personalidad independiente al emperador y a la Santa Sede.

Además en este período se establece también el principio de la igualdad jurídica de los Estados, coexistiendo por primera vez Estados tanto católicos como protestantes

Más adelante, la Revolución Francesa (1789-1799) marca el fin de las monarquías absolutas y el surgimiento de la democracia, aportando además principios y bases para el Derecho Internacional. De esta manera se constituye una sociedad internacional conformada por Estados nacionales. Esto último significa el punto de partida del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales

En 1814, bajo el Congreso de Viena, monarcas y príncipes se reparten el continente después de los problemas territoriales que surgen con la derrota napoleónica. En este Congreso surge la formación de nuevos Estados y este orden europeo prevaleció por mucho tiempo, prácticamente hasta 1914. En materia de Derecho del Mar se consagró el principio de los ríos internacionales para el comercio, bajo la bandera de los Estados ribereños.

Este Congreso fue la base para los reglamentos de navegación de los ríos más importantes, amén de que tuvo una extraordinaria influencia en lo político para la redefinición de las fronteras en Europa y la convivencia entre los Estados. Al igual que en ámbito jurídico marítimo, por la reglamentación de la navegación fluvial y por el establecimiento de principios generales básicos en esta materia.

El 30 de marzo de 1856 se firmó el Tratado de París con el que finalizó la Guerra de Crimea; Rusia contra Turquía y Gran Bretaña y Francia apoyando a la segunda y el reino de Cerdeña que se alió a Francia y a Gran Bretaña. Por su parte, Austria, Hungría y Alemania traicionaron a Rusia a fin de tener el Tratado de los tres Emperadores. Ahora bien, con el Tratado de París, se logró mejorar la seguridad del comercio marítimo internacional.

Para 1907, en la Conferencia de Paz de La Haya, de 14 convenciones que se llevaron a cabo 8 fueron sobre cuestiones marítimas, especialmente acerca de la conducta de los buques en la guerra.

Posteriormente, con la experiencia de la Primera Guerra Mundial y ante la necesidad del establecimiento de la paz, el 8 de enero de 1918, el Presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, proclamó su documento político denominado los 14 puntos, los cuales señalan el camino hacia la paz según su perspectiva.

De los 14 puntos que contiene esta declaratoria, el segundo de ellos proclama el principio de la libre navegación de la siguiente manera: “absoluta libertad de navegación por los mares, fuera de las aguas territoriales, tanto en el tiempo de paz como en el tiempo de guerra, excepto cuando los mares puedan ser cerrados en su totalidad o en parte, por causa de una acción internacional destinada a asegurar la aplicación de convenciones internacionales”³².

³² Modesto, Scara. Del Congreso de Viena a la paz de Versalles Porrúa, México, 1980. p.392

Esta declaración es importante para el análisis del Derecho del Mar, ya que los Estados Unidos declaran abiertamente una libertad de navegación absoluta, a la que sólo escapan las aguas territoriales, y se limitarían únicamente por alguna convención internacional.

Posteriormente, la Sociedad de Naciones convocó la primera Conferencia del Derecho del Mar celebrándose en La Haya del 13 de marzo al 12 de abril de 1930 con el fin de codificar la normas sobre las aguas territoriales, además de las relativas a la nacionalidad y a la responsabilidad de los Estados por daños ocasionados en su territorio a personas o bienes extranjeros. Cuarenta y siete Estados estuvieron representados en esta Conferencia. En el citado foro se acordó el principio de Libertad de Navegación, la naturaleza jurídica de la líneas de base y la reglamentación del paso inocente³³. Sin embargo no se llegó a un acuerdo sobre el tema de las aguas territoriales, aunque sí se consiguió preparar un proyecto de Convenio el "Régimen jurídico del Mar Territorial"³⁴. Esto se debió a grandes divergencias que surgieron para definir la extensión del Mar Territorial, sin que fuera posible en la Conferencia superarlas. Sin embargo el único éxito fue utilizar el término de mar territorial, aunado al libro de Gilbert Gidel que trata sobre el concepto de la libertad de los mares. Ahora bien, la Conferencia adoptó nueve resoluciones en materia de experimentos nucleares en alta mar, de conservación de las pesquerías y del régimen de las "aguas históricas". Se aprobó también un Protocolo concerniente a la resolución obligatoria de disputas, en este se

³³ Ralph . Zacklin El Derecho del Mar en evolución la contribución de los países americanos. FCE México 1975 . p 31

³⁴ John Colombos. Derecho Internacional Marítimo. Aguilar Madrid, España 1961 . p 14

prevé la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia respecto de la interpretación y aplicación de todos los convenios sobre Derecho Marítimo ³⁵.

En este mismo contexto surge la proclama Truman, el 28 de septiembre de 1945. El Presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman movido por intereses económicos en el petróleo y algunas especies marinas, declaró que el área del subsuelo y el fondo del mar de la plataforma continental submarina del alta mar próximo a sus costas se consideraba como parte de los Estados Unidos, así como los recursos naturales que en ella se encontraran. Es evidente que esta proclama obedece a la necesidad por parte de Estados Unidos de estimular la explotación de nuevos pozos en la plataforma submarina, a la que el Gobierno Federal de los Estados Unidos consideraba como la continuación de su territorio nacional, mientras que por otra parte por razones de seguridad le determinaba ejercer una vigilancia sobre los trabajos marítimos llevadas a cabo fuera de sus costas sobre el subsuelo y el lecho marítimo de la plataforma submarina nacional ³⁶.

Continuando con la descripción histórica del desarrollo del Derecho del Mar, la Organización de las Naciones Unidas, creada en 1945, desde principios de su existencia empezó a codificar el Derecho del Mar. Por lo que en su primer período de sesiones, celebrado en 1949, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas preparó una lista provisional que comprendía los temas del régimen del alta mar y el mar territorial. Posteriormente, en 1951 en el Tercer período de sesiones, la Comisión inició

³⁵ Ibid p 15

³⁶ José Luis Azcarraga Derecho Internacional Marítimo. Ariel, Barcelona, España. 1970, p 102

sus trabajos sobre el régimen del mar territorial . Es preciso señalar que en siete periodos consecutivos estudió ambos temas, hasta que al fin en un octavo periodo de sesiones celebrado en 1956, consideró que debería elaborar un informe final sobre el Derecho del Mar. El citado informe estaba compuesto por 73 artículos, la primera parte consagrado al mar territorial y la segunda al alta mar. Posteriormente, la Asamblea General Convocó a la Conferencia sobre el Derecho del Mar en Ginebra para el año de 1958.

2.2. Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

Antes de iniciar con los aspectos más sobresalientes de las Conferencias es conveniente conocer algunos conceptos sobre el Derecho del Mar. En este sentido, el prestigiado internacionalista José Luis Azcárraga, en su libro de Derecho Internacional Marítimo, aparece un preámbulo en donde el autor aclara que al rotular su obra estuvo a punto de emplear “el concepto del Derecho del Mar, sin embargo el sustantivo mar es a la vez masculino y femenino, por lo que es más conveniente sustituir esas dos palabras del mar por la de marítimo. De esta manera, la fórmula de Derecho Internacional Marítimo indica el estudio del Derecho Internacional Público del Mar³⁷. Para Azcárraga el Derecho del Mar tiene por objeto el orden jurídico que rige el medio marino y las diversas utilidades de que es susceptible . Por lo tanto, los orígenes, las fuentes, históricas y los usos y costumbres del Derecho del Mar tienen características de internacionalidad ya que se basan en el medio marino como en el desarrollo del tráfico que se sirve principalmente de él y así poder

³⁷ Ibid p19

acercarse a los distintos litorales del mundo. De ahí la necesidad que tiene el Derecho Marítimo de regular las relaciones jurídicas entre los distintos países marítimos.³⁸

Por otro lado, Antonio Morales define al Derecho del Mar como aquella rama del Derecho Internacional que regula las actividades de los Estados en el mar y delimita los espacios marítimos en zonas jurídicas y en cada una de ellas, el Estado tiene una distinta jurisdicción.³⁹

Hacia finales de los cincuenta y principios de los sesenta, la comunidad internacional se transformó radicalmente, tanto en su composición como en los bloques de poder que la constituían, debido al proceso de la descolonización y buscaron nuevas fórmulas jurídicas internacionales que coadyuvaran a lograr un desarrollo económico que hiciera viable su independencia.

Así, las Naciones Unidas iniciaron una serie de conferencias sobre el Derecho del Mar. La primera de ellas se celebró en Ginebra Suiza, del 24 de febrero al 27 abril de 1958, asistiendo representantes de 86 Estados; su objetivo fue examinar los diversos regímenes jurídicos de los espacios oceánicos, adaptándose cuatro convenciones y un protocolo facultativo para la solución de controversias, los cuales se citan a continuación:

1.- Convención sobre el mar territorial y zona contigua

³⁸ Ibid. p.20

³⁹ Antonio Morales Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 1980, p. 981

- 2 - Convención sobre el alta mar.
- 3 - Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos del alta mar.
- 4 - Convención sobre la plataforma continental.
- 5 - Protocolo facultativo para el arreglo obligatorio de las controversias

En la referida Conferencia se adoptaron las siguientes resoluciones:

- a) Pruebas nucleares en el alta mar
- b) Contaminación del alta mar y materias radiactivas.
- c) Convenios Internacionales relativos a la conservación de los recursos de pesca
- d) Cooperación en las medidas de conservación
- e) Empleo de métodos humanitarios en la pesca de la fauna marina
- f) Situaciones especiales que afectan a las pesquerías costeras

En cuanto al Protocolo, los Estados partes convinieron su deseo de recurrir a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia para resolver toda controversia que afecte a la interpretación y a la aplicación de todos los artículos de los mencionados convenios sobre el Derecho del Mar.

Sin embargo en esta primera Conferencia la comunidad, no se pudo unificar criterios y llegar a una solución respecto a la anchura del mar territorial, así como tampoco hubo una *definición sobre las aguas históricas*, ni a la resolución en la cuestión de pesquerías. Aunque fue significativa por el número de naciones que participaron, además que se estableció una clara confrontación de intereses entre las potencias y los Estados menos desarrollados.

Entre los artículos aprobados más importantes se encuentran los siguientes "La soberanía sobre el mar territorial, se extiende al espacio aéreo, lecho y subsuelo (art.2) Se reconoce una zona de pesca hasta un límite de 12 millas marinas con derechos de pesca y de explotación de los recursos vivos. Los submarinos tendrán que salir a la superficie y mostrar su bandera (art.15) en la zona contigua, el Estado ribereño goza de jurisdicciones aduaneras, fiscales , de policía, sanitarias, de migración y de seguridad (art 66)".⁴⁰

También en esta primera Conferencia se definió el espacio marino de alta mar, como la parte del mar no perteneciente al mar territorial, ni a las aguas interiores de un Estado. Por último se dijo que la plataforma continental debería de tener una profundidad máxima de 200 metros ; en este espacio el Estado tiene derecho a la explotación y exploración de los recursos naturales.

La segunda Conferencia del Derecho del Mar se llevó a cabo en Ginebra, Suiza del 16 de marzo al 26 de abril de 1960 con la participación de 88 países. Su objetivo era llegar a un Acuerdo sobre la extensión del mar territorial y los límites de pesca, pero resultó un fracaso ya que únicamente se llegó a una resolución sobre la necesidad de prestar asistencia técnica en materia de pesca . En las distintas sesiones de la Conferencia se suscribieron propuestas que patrocinaban un mar territorial de 6 millas con una zona contigua de pesca y a la vez también se proponía una distancia de 12 millas para el mar territorial o para la zona exclusiva de pesca.

⁴⁰ Véase Primera Comisión del Mar territorial y zona contigua. Documentos de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Vol.III Ginebra, Suiza 1958.

Sin embargo, es importante aclarar que en ese entonces la tesis de las tres millas de extensión de mar territorial era la universalmente aceptada por todos los Estados. La tesis antes referida representa la unidad náutica más conocida que originalmente fue la legua marina, esta doctrina determina medir la extensión del dominio territorial de un Estado sobre el mar marginal por medio del alcance de los cañones que disparen desde la costa *Bynkershock*, argumentaba que el dominio de la tierra termina donde lo hace el poder de las armas. Cabe señalar que esta doctrina se introdujo en siglo XVIII. De este modo, en la distancia de tres millas el Estado podía ejercer su control sobre su cinturón marítimo.

Los países que adoptaron las tres millas son los siguientes: Canadá, Estados Unidos, Cuba, Trinidad y Tobago, Taiwan, Japón, Indonesia, Malasia, Omán, Viet Nam del Sur, Alemania, Holanda, Alemania Democrática, Bélgica, Irlanda, Malta, Países Bajos, Reino Unido de la Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Samoa Occidental.

Los países que adoptaron por las cuatro millas fueron: Noruega, Grecia, Finlandia.

El país que adoptó nueve millas fue : México.

Los países que adoptaron por las doce millas fueron: Bulgaria, Chipre. Polonia, Rumania, Unión Soviética, Arabia Saudita, Birmania, Corea Democrática Popular, República de Corea, China Popular, India, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait, Paquistán, Siria, Tailandia, República Democrática Popular de Vietnam, Albania, Guatemala, Jamaica y Venezuela.

Los países que adoptaron doscientas millas fueron Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay.

La rápida evolución de la posición de los Estados en materia de extensión de las aguas territoriales y de las zonas exclusivas de pesca así como los planteamientos derivados de las posibilidades técnicas de explotación de los recursos de la plataforma continental y de los fondos marinos más allá de los límites territoriales de los Estados, lo mismo que la toma de conciencia universal respecto a los peligros de la creciente contaminación del medio marino, hacían evidente la necesidad de convocar a una nueva Conferencia sobre el Derecho del Mar.

En 1970, se llevan a cabo los trabajos preparatorios de la Tercera Conferencia del Derecho del Mar de las Naciones Unidas. En estas reuniones el concepto de mar patrimonial es sustituido por el de zona económica exclusiva (zee) que es una zona adyacente al mar territorial y es donde el Estado costero “ejerce derechos de soberanía sobre los recursos naturales tanto renovables como no renovables, que se encuentran en las aguas en el lecho y el subsuelo” ⁴¹ de acuerdo con la definición que del primero hace la Declaración de Santo Domingo del 9 de junio de 1972 . Dicha Declaración fue adoptada por la Conferencia de los países del Caribe, donde se puede encontrar el antecedente más inmediato de la concepción de una zona económica exclusiva, tal y como fue propuesta en el seno de la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar ⁴² En ella se prevé el derecho, para el Estado costero de establecer un mar territorial hasta una distancia de 12 millas y más allá del límite exterior de este mar una jurisdicción o competencia especial , también se considera que el

Ibid p 264

Alonso, Gómez Robledo. El nuevo Derecho del Mar. Porrúa México 1986. p 19

mar patrimonial no deberá extenderse más allá de 200 millas, en donde el Estado Ribereño podrá ejercer “derechos soberanos” sobre los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentran en el lecho del mar y su subsuelo. Cabe mencionar que al interior de este mar patrimonial se reconoce a todos los otros Estados, ya sean costeros o sin litoral, la libertad de navegación o sobrevuelo y la libertad de tendido de cables y tuberías submarinas.

En cuanto a México junto con otros países latinoamericanos favoreció y defendió la adopción de esta Institución y un año después de manera conjunta con Colombia y Venezuela, presentó, la Comisión de los fondos marinos y oceánicos de las Naciones Unidas una propuesta donde aparecieron ya los rasgos característicos de la zona económica exclusiva.

La Tercera Conferencia del Derecho del Mar concluyó sus labores el 30 de abril de 1982, con el texto de una Convención sobre el Derecho del Mar, aprobada con 130 votos a favor, 4 en contra : Estados Unidos, Israel, Turquía y Venezuela y 17 abstenciones. Entre las cuales figuran las del Reino Unido, la ex República Federal de Alemania, Italia y la ex Unión Soviética. Sin embargo esta situación no representó más que una situación parcial en el momento de la firma de la Convención de *Montego Bay, Jamaica* el 1º de diciembre de 1982. En esa ocasión 117 Estados, entre los que se encontraba la ex Unión Soviética y los Estados de Europa Oriental, firmaron la mencionada Convención. Es así como el Acta Final fue firmada en la misma fecha por 140 Estados. La Convención contiene un conjunto de normas y principios jurídicos que deberán regir a los países integrantes de la comunidad internacional y en el que se refiere al mismo tiempo la importancia de los océanos para el futuro de los

pueblos así como nuevas zonas de jurisdicción nacional como la zona económica exclusiva y las aguas archipelágicas, nuevas definiciones al concepto de plataforma continental, mar territorial y el paso de tránsito por los estrechos , así como el nuevo concepto de fondos marinos como patrimonio común de la humanidad. Se puede afirmar entonces que la citada Conferencia denota el triunfo de los países en vías de desarrollo sobre el uso y aprovechamiento de los recursos de los océanos en forma igual y equitativa para todos los Estados.

México firmó la Convención el 10 de diciembre de 1982, siendo aprobada por el Senado el 29 de diciembre de ese mismo año. Del 6 al 12 de diciembre de 1982, representantes de 117 naciones se reunieron en *Montego Bay*, Jamaica para llevar a cabo la firma de la Convención. Sin embargo, Estados Unidos, la entonces Unión Soviética y otras 15 naciones industrialmente importantes no la firmaron por considerarla contraria a sus intereses particulares. La razón por la que estos países se abstuvieron fue su oposición al régimen de exploración de los fondos marinos fuera de la jurisdicción de los Estados, conocido como la zona, declarada como patrimonio común de la humanidad, en donde tienen interés especial por la riqueza de los nódulos polimetálicos (piedras conformadas por distintos metales) que en ellas se encuentran los que venían explotando en forma exclusiva antes de la creación de esta zona y gracias a su avanzada tecnología, por lo que se negaron a compartir su extracción y procesamiento con otras naciones.

2.3 Los espacios marinos en el Derecho del Mar

La Convención del Derecho del Mar de 1982 reglamenta y establece en su articulado diversos espacios o zonas marinas que tienen diferente naturaleza

y algunas de las cuales están sujetas a la jurisdicción nacional del Estado ribereño. En efecto, en este rubro figuran las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. En cada una de estas zonas el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía⁴³.

El territorio del Estado comprende; con el territorio terrestre y el espacio aéreo, el dominio marítimo que integran el mar nacional y el mar territorial. Además el Estado goza de ciertos derechos especiales como Estado costero sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

A continuación, se dará un panorama general de los espacios marinos:

- a) **Aguas interiores.** Este espacio forma parte del territorio del Estado, que tiene sobre él plena soberanía y está formado por las aguas situadas dentro del límite de sus fronteras terrestres. El mar nacional comprende lagos, lagunas, esteros mares interiores, puertos, ciertas bahías y golfos y los canales y los ríos que no sean internacionales.

- b) **Mar Territorial.** Es el espacio marítimo situado entre el mar nacional y el alta mar. Forma parte del territorio del Estado, que ejerce sobre él plena soberanía. Este espacio tiene una anchura máxima de 12 millas marinas, esto quiere decir que los Estados pueden darle a su mar territorial la extensión que deseen dentro de ese límite. Las características más importantes de este espacio son :

⁴³ Se entiende por Estado Ribereño, el Estado adyacente a las costas marítimas.

- Ejercicio de soberanía plena sobre el espacio, el lecho y subsuelo marinos y sobretodo los recursos naturales renovables y no renovables
- Ejercicio de soberanía sobre : islas artificiales, instalaciones y estructuras, investigación científica marina y protección y preservación del medio marino
- Históricamente representa uno de los espacios oceánicos más antiguos del Derecho del Mar.

c) **Zona Contigua** A partir del siglo XVIII , cuando la anchura de las aguas territoriales que en esa época generalmente no pasaba de tres millas, algunos países procedieron a establecer zonas especiales fuera de dichas aguas a las que denominaron contiguas. Dichos Estados querían ejercer en estas zonas su jurisdicción respecto a las embarcaciones extranjeras, principalmente para luchar contra el contrabando. En los siglos siguientes fue necesario reglamentar el régimen de las zonas contiguas en el marco de un tratado internacional. Este espacio es el que se encuentra adyacente al mar territorial; y en el que el Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización para prevenir y sancionar las infracciones de sus leyes y reglamentos aduanales, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio. La Convención señala que la zona contigua no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.⁴⁴

⁴⁴ Op. Cit. p 138

d) Zona Económica Exclusiva: Es una área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste que no se extenderá más allá de 200 millas marinas. En este espacio el Estado ribereño tiene derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales, del lecho y el subsuelo mar y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos. También el Estado ribereño tiene jurisdicción en relación al establecimiento y la utilización de islas artificiales, a la investigación científica marina, instalaciones y estructuras, a la preservación del medio marino y otros derechos y deberes.

Se puede decir, que este espacio marino es uno de los más representativos del Derecho Internacional del Mar del siglo XX. La finalidad de la creación de este espacio es promover al máximo el desarrollo de las economías de los Estados ribereños elevando sus niveles de vida.

Las principales características de la zona económica exclusiva son:

- Sólo derecho de soberanía sobre los recursos naturales renovables y no renovables.
- Se respetan las siguientes libertades: navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas.
- Se tiene jurisdicción sobre islas artificiales.
- Constituye la pieza central del Nuevo Derecho del Mar.

Entre los derechos propios del Estado ribereño en la zona económica exclusiva, está el de construir islas artificiales y otras instalaciones y estructuras relacionadas con la explotación económica de esta área.

Asimismo se introducen dos nuevos conceptos . “Estados sin litoral” como es el caso de Suiza, Austria, Uganda, etc. pero aunque estos países no tienen acceso al mar pueden gozar de sus recursos con la debida autorización de los Estados adyacentes a éste y que tengan costas

Finalmente, la Convención establece la obligación del Estado ribereño de dar adecuada publicidad a la delimitación de la zona económica exclusiva, mediante la publicación de cartas a escala para precisar su ubicación.

e) **Alta Mar:** Este espacio se conoce también con el nombre de aguas internacionales, su característica principal es que se encuentra libre de cualquier manifestación permanente de soberanía por parte de algún Estado. La Convención del Derecho del Mar lo define como el espacio oceánico que queda más allá del límite exterior de la faja marítima. El régimen jurídico del alta mar se fundamenta en los principios de igualdad y libertad

En este sentido, el principio de igualdad significa que todos los Estados tienen los mismos derechos y obligaciones, independientemente de su extensión territorial, de que tengan costas o sean países sin litoral

En el alta mar los Estados gozan de las siguientes libertades:

- libertad de navegación
- libertad de sobrevuelo.
- libertad de tender cables y tuberías submarinas
- libertad de construir islas y estructuras artificiales
- libertad de pesca
- libertad de la investigación científica.

f) **Plataforma Continental:** Comprende el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.

Es importante señalar que el margen continental comprende la prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño y está constituido por el lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental.

Este espacio cubre el 7.5% del área total de los océanos; dicho porcentaje equivale al 18% de la superficie de los continentes del planeta. Sin embargo cabe señalar que los países que tienen costas en el Océano Pacífico carecen de plataforma continental. En cambio los países que bordean el Océano Atlántico tienen vastas plataformas continentales.

g) **Fondos Marinos:** Se encuentra en las profundidades del mar y se caracteriza por tener una gran cantidad de minerales como hierro, estaño y oro. También en la zona de los fondos marinos hay petróleo, azufre y carbón.

Antes de la Conferencia del Derecho del Mar de 1982, había cuatro consorcios internacionales que explotaban los fondos marinos; pero principalmente tenían una participación destacada el capital estadounidense y en menor medida el de Gran Bretaña, la entonces República Federal de Alemania, Canadá e Italia. Pero en 1982, se reglamentó este espacio y no sólo eso sino que se proclamó como patrimonio común de la humanidad.

2.4. México y su Zona Económica Exclusiva

La situación geográfica de México es privilegiada, ya que son cuatro los mares que rodean a nuestro país: el Golfo de México, el Océano Pacífico, el Mar Caribe y el Golfo de California. Además de contar con cerca de 10,000 kilómetros de litorales, lo que hace de México uno de los Estados con mayores extensiones marítimas bajo su jurisdicción⁴⁵. Por tal motivo, ha tenido una participación destacada en las diferentes conferencias internacionales sobre el Derecho del Mar con el objeto de defender su soberanía en la explotación, exploración y pesca de los recursos del mar. Desde luego, como ya se mencionó anteriormente Estados Unidos no firmó la Convención del Derecho del Mar de *Montego Bay*; ya que no convenía a sus intereses aceptar el respeto a la zona económica exclusiva de los demás países y muy



particularmente la de México, que había sido por largo tiempo explotada por Estados Unidos.

En el mapa que se muestra se explica la ubicación y límites de la zona económica exclusiva correspondiente a México, así como la localización de las aguas interiores, la franja de mar territorial de 12 millas náuticas y el contorno físico de la plataforma continental submarina.

La zona en cuestión se encuentra representada en el mapa con el color azul claro y su superficie cubre una área superior a los dos millones de kilómetros cuadrados. La línea blanca que bordea el litoral de la República Mexicana representa el mar territorial, 12 millas, lo cual es equivalente a 22.22 kilómetros . La prolongación natural del macizo continental que penetra en el área oceánica, la cual se encuentra representada en el mapa con el color azul turquesa, y se observa en algunas zonas adyacentes a nuestros litorales, particularmente en la península de Yucatán, es la plataforma continental, porción sumergida de nuestro territorio. Igualmente existe una zona denominada como alta mar, estas aguas están representadas en el mapa con el color azul oscuro.

2.5 La Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).

La Comisión Interamericana del Atún Tropical se estableció mediante un Convenio suscrito en 1949 entre los Estados Unidos y Costa Rica ⁴⁶, debido entre otras cosas a que después de la Segunda Guerra Mundial la

⁴⁶ Manuel Tello, México y el Derecho del Mar, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1995, p 163

actividad pesquera se incrementó en gran medida, así como también la presión ejercida por algunos países sudamericanos que reclamaban la zona marítima de más de 200 millas.

La CIAT fue una de las primeras organizaciones internacionales establecidas con el fin de regular la pesca del atún en el Pacífico Oriental. Países interesados en esta cuestión empiezan a adherirse a la Comisión, como es el caso de Panamá en 1953, México en 1964 y Nicaragua en 1973, lo importante de esto es que aún países que no cuentan con costas en esa región decidieron adherirse tal es el caso de Canadá y Japón, su interés se debió a que pescaban en esta zona¹⁷

La Convención formó una Comisión encargada de llevar a cabo investigaciones sobre los diversos aspectos en cuanto a explotación y conservación del atún aleta amarilla en el Pacífico Oriental, otra de sus funciones principales era la regulación de esta explotación, con el fin de no llegar a una sobreexplotación de la especie sino buscar siempre el beneficio de todas las naciones sobre este recurso.

Asimismo, la Comisión deberá compilar y analizar toda la información relativa a las especies objeto de la Convención y hacer a las partes las recomendaciones necesarias para mantener dichas especies en el nivel de abundancia que permita la pesca máxima constante.

¹⁷ Clifford Peterson . Organización, Funciones y Resultados de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, La Jolla , California 1980 P.1

¹⁸ Alberto Sekely México y el Derecho del Mar, Universidad Nacional Autónoma de México. 1979. p 169

A la vez compila estadísticas y toda clase de informes relativos a la pesca y a las operaciones de las embarcaciones pesqueras dedicadas a la explotación del recurso; además de publicar informes de sus investigaciones.

Por otro lado, en 1966 la CIAT estableció un sistema de cuota global, el cual como ya se mencionó con anterioridad referente al atún aleta amarilla , Este sistema consistió en que cada año se establece la cuota máxima de captura permisible de dicha especie dentro de la zona regulada, llamada área reglamentaria de la Comisión de aleta amarilla . Al cubrirse la cuota mediante libertad de captura, o sea de libre competencia, es obvio que la mayor porción de la captura permisible se obtenga por los países con las mayores flotas.

Dada la inconformidad de algunos países con flotas pequeñas, se crearon otras medidas para compensar la desventaja que tenían. De este modo, al cerrarse la temporada abierta se iniciará el **sistema del último viaje** , mediante este se autoriza que cada embarcación cubra al máximo su capacidad de acarreo.

Ahora bien, el sistema compensatorio para flotas en desventaja, permitía a México la captura de modestas cantidades de atún aleta amarilla año con año y con leve incremento de las mismas casi siempre exigía difíciles negociaciones con la delegación de Estados Unidos, puesto que se requiere de unanimidad para la toma de decisiones en el seno de la CIAT. Esa circunstancia fue fomentando un clima de inconformidad de nuestro país que se manifestó en diversos foros. Por tal motivo México como ya se mencionó en otro apartado

realizó diversas propuestas que fueron rechazadas; esta postura obedecía más que nada que al ser el atún una especie altamente migratoria pertenecía al primero que lo capturase

En 1978, México dejó de ser parte de la Comisión y mediante Decreto del 14 de enero de 1980, estableció las cuotas por permisos de excepción a embarcaciones extranjeras para la captura y explotación de diversos tóndos en la zona económica exclusiva .

Lo anterior se hizo con fundamento en el artículo 8 de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, que establece que cuando la captura permisible de una especie sea mayor que la capacidad de pesca de las embarcaciones nacionales, el poder Ejecutivo dará acceso a embarcaciones extranjeras al excedente de la captura permisible

Las especies previstas en el Decreto fueron: el atún aleta amarilla, barrilete, atún aleta azul, patudo, bonito y albacora. En este sentido, México regulará la captura , aprovechamiento y conservación de las especies altamente migratorias dentro de la zona económica exclusiva mexicana y fijá nuevas cuotas para el cobro de derechos para la expedición de permisos de excepción y productos derivados de la explotación del recurso a embarcaciones extranjeras.

El Decreto hace referencia también a los permisos de pesca que se expedirán mientras existiesen excedentes de las especies de que se trata en la

zona económica exclusiva de México y tomando en cuenta las medidas de conservación que recomendaran organismos técnicos nacionales e internacionales.

Es así como, la falta de cumplimiento de las disposiciones del decreto por embarcaciones extranjeras se sanciona con multa de hasta 300 mil pesos, más el decomiso de las artes de pesca y de las especies obtenidas, de acuerdo con lo señalado en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca.

Después de diversas violaciones al ordenamiento citado por embarcaciones estadounidenses, en julio de 1980 comenzó a aplicarse el Decreto y se fijaron las sanciones más rigurosas a varios navíos infractores. La reacción del Gobierno Estadounidense, en acatamiento de lo que dispone su Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976, fue prohibir las importaciones de atún y sus derivados procedentes de México, a partir del 14 de julio del año citado. En este período fue cuando surge el primer embargo atunero que se analizará más adelante.

2.6 Legislación en México

En materia pesquera el antecedente inmediato es la **Ley sobre la zona exclusiva de pesca de la nación**, publicada el 9 de diciembre de 1966, por la cual se fija una jurisdicción especial para fines del mismo objetivo en una área cuya anchura que es de 12 millas marinas, contadas a partir de la línea desde la cual se mide el mar territorial. Esta ley daba la facultad al Ejecutivo Federal para establecer las condiciones y términos para extranjeros que hayan

explotado tradicionalmente la zona lo siguiesen haciendo durante un plazo no mayor de cinco años , contados a partir del 1° de enero de 1968 .

El 10 de mayo de 1972, fue publicada la **Ley Federal para el fomento de la pesca**, teniendo como objeto regular y fomentar la pesca en aguas interiores de propiedad nacional , en el mar territorial, en las zonas exclusivas o preferenciales que establezca la Federación, en las aguas suprayacentes a la plataforma continental , en la plataforma continental y en las aguas de alta mar .

Antes de que concluyeran los trabajos de la Tercera Conferencia del Derecho del Mar, el Presidente Echeverría presenta una iniciativa de Decreto y Ley el 4 de noviembre de 1975 , donde propone además de las 12 millas de mar territorial, el establecimiento de una zona de 188 millas náuticas de zona económica exclusiva con efectos a partir del 31 de julio de 1976 , de acuerdo con el Decreto del 26 de enero de 1976 , publicado en el Diario Oficial del 6 de febrero del mismo año , que adiciona un octavo párrafo al artículo 27 de la Constitución Política , que a la letra dice :

“La nación ejerce una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste , los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso . La zona económica exclusiva se extenderá a 200 millas náuticas medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial . En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas y otros Estados , la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario , mediante acuerdo con estos Estados”

Asimismo, el 13 de febrero de 1976, se expidió la **Ley Reglamentaria** del octavo párrafo del artículo 27 constitucional, que contiene entre otras cosas los derechos de soberanía que ejerce la nación y los derechos que los extranjeros podrán ejercer en dicha delimitación.

Ambas iniciativas entraron en vigor simultáneamente, el 6 de junio de 1976. De esta manera, el 7 de junio del mismo año fue publicado el Decreto que fija el límite exterior de nuestra zona económica exclusiva, y posteriormente se suscribieron acuerdos sobre la materia con los gobiernos de Estados Unidos, Tratado de el 4 de mayo de 1976 y Cuba, canje de notas del 26 de julio de 1976.

En 1985, Miguel de la Madrid envió una iniciativa de **Ley Federal del Mar**, en cuya exposición de motivos determina que el propósito de dicha Ley es el de adecuar nuestra legislación interna al nuevo orden jurídico internacional y el de otorgar a nuestro país de la autoridad necesaria para el ejercicio de sus derechos en el ámbito marino.

El 8 de enero de 1986, fue publicada en el Diario Oficial la actual **Ley Federal del Mar**, que abroga la Ley Reglamentaria del octavo párrafo del artículo 27 constitucional, y todas aquellas disposiciones que se le opongan. Básicamente incluye lo establecido en la Convención del Derecho del Mar de 1982, y es reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del citado artículo, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas.

En su artículo 46, establece los derechos que la nación ejerce en la zona económica exclusiva en cuanto a derechos de soberanía, jurisdicción, investigación científica marina, protección y preservación del medio marino, de acuerdo a los derechos y deberes que fije esta Ley, su Reglamento y el Derecho Internacional

En relación al artículo 56, el Ejecutivo Federal, será el encargado de determinar la captura permisible de las especies pesqueras en nuestra zona económica, así como de tomar las medidas necesarias para la administración y conservación de los recursos vivos.

Otro de los aspectos que se contemplan en dicha Ley, son el derecho de los Estados extranjeros a las libertades de navegación, sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinas y otros usos internacionalmente legítimos; se reafirma la extensión de 200 millas náuticas de la zona económica que equivale a 370,400 metros.

La **Ley Federal de Pesca y su Reglamento**, fue publicada en el Diario Oficial el 26 de diciembre de 1986 y el 7 de enero de 1988 respectivamente. Esta Ley deroga la Ley Federal para el Fomento de la Pesca y entró en vigor el 25 de enero de 1997, teniendo como objetivo principal el fomento y regulación de la pesca en beneficio social, con lo cual se pretendía producir mayores alimentos, generar empleos y captar divisas para la economía nacional.

Durante el régimen de Salinas de Gortari se vio la necesidad de contar con los medios e instrumentos para una administración racional de los recursos

y que pudiera ofrecer mayor certeza en explotación de las especies acuáticas. Por tal motivo, el Presidente envió al Congreso de la Unión una iniciativa de **Ley de Pesca y su Reglamento**, donde “ se marcaron las líneas para fortalecer la administración racional de los recursos pesqueros del país, hacer responsable la pesca responsable y promover el desarrollo del sector con sentido de equidad ”

Después de aprobada se publicó en el Diario Oficial el 21 de junio de 1992 y entró en vigor el 21 de julio del mismo año. Esta Ley abrogó la Ley Federal de Pesca y su Reglamento, y es la que rige actualmente al sector pesquero

En su artículo 2º establece, que esta Ley tendrá aplicación “en las aguas de jurisdicción federal a que se refieren los párrafos 5º y 8º del artículo 27 constitucional y en las embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, amparo de concesiones, permisos, autorizaciones o de cualquier otro acto jurídico similar que haya otorgado algún gobierno extranjero a México o a sus nacionales”.

El artículo 14 establece que en caso de existir excedentes en especie, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, conforme al interés nacional y lo dispuesto en los tratados y acuerdos internacionales de los que México es parte, “permitirá, con carácter de excepción, que embarcaciones extranjeras, participen de dichos excedentes, en la zona económica exclusiva y mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que para cada caso

establezca la propia dependencia. En todo caso, se estará siempre a la más rigurosa reciprocidad”

El artículo 24 estipula, las infracciones a esta Ley, entre ellas se encuentra : el realizar operaciones de pesca con embarcaciones extranjeras sin contar con el permiso , fracción IX ; no acatar las condiciones y requisitos establecidos en las autorizaciones otorgadas por gobiernos extranjeros al gobierno mexicano, para la captura de especies, fracción XIV; utilizar instrumentos, artes o métodos de pesca prohibidos o no autorizados, fracción XVII; capturar deliberadamente o sin ajustar a las normas técnicas establecidas, quelonios o mamíferos marinos y especies en peligro de extinción, sin autorización de la SEMARNAP, fracción XX .

Asimismo, para asegurar el cumplimiento estricto en esta materia, el Congreso de la Unión aprobó el 21 de diciembre de 1991 el decreto de adición del **artículo 254 bis al Código Penal** para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, “ para sancionar a quienes de manera intencional capturen , dañen gravemente o priven de la vida a mamíferos o quelonios marinos en contra de las disposiciones legales ” Con ello se garantiza , junto con la Ley de Pesca , el cuidado ecológico y la mejor tecnología para fines de un sano desarrollo del sector pesquero en nuestro país .

Cabe mencionar que el Diario Oficial ha publicado modificaciones en cuanto a los límites de muerte incidental del delfin con objeto de adaptarse y

regirse con los mismos límites establecidos por la Ley estadounidense para la Protección de Mamíferos Marinos .

Es necesario puntualizar que en 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Proyecto de **Norma Oficial Mexicana “NOM- 084 - SCFI - 1994”**, de información comercial para productos de atún y bonito. Esta Norma tenía como antecedentes , la **NOM Mexicana para el atún y pescados en aceites enlatados**, de 1992 que apoyada por la Ley de Comercio Exterior de México, la cual en su artículo 26 señalaba que: “ 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”. Posteriormente en 1986 surge el **Acuerdo** que fija el contenido neto, tolerancias e información comercial de las presentaciones de atún enlatado que vino a reforzar la antes cita norma oficial.

El objetivo de la **Norma Oficial de 1994**, es establecer los requisitos de información comercial que deben de ostentar en su presentación comercial los productos de atún y bonito preenvasado , tanto de procedencia nacional como extranjera , que se comercializan al público en territorio nacional , para proporcionar al consumidor información clara que le permita comprar lo mas adecuado a sus necesidades Esta Norma especifica el producto elaborado a partir de la carne del pescado procedente de cualesquiera de las especies enlistadas por sus nombres científico y común, envasados en recipientes cerrados herméticamente y listos para la venta de menudeo.⁴⁸

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1994. En esta publicación se hace referencia a dos nuevas normas oficiales mexicanas a la fecha sujetas a estudio como son la NOM - 051 - SCFI y NOM - 028

La nueva NOM para el atún establece una clasificación para denominar a esta especie y además la clase de ingredientes como aceite y grasas vegetal y animal, almidón, hierbas y condimentos.

2.7 Regulaciones mexicanas sobre la pesca del atún para evitar la muerte incidental de delfines.

Este apartado se incluye en este capítulo debido a que el presente está dedicado al aspecto jurídico del atún aunque las regulaciones sobre la pesca del atún se identifiquen más con el segundo embargo.

En septiembre de 1977, se emitieron regulaciones para la pesca del atún con redes de cerco que establecían la prohibición para capturar mamíferos marinos directamente y durante la pesca de túnidos y la obligación de liberarlos en el caso de que quedarán atrapados en ellas. También se establecieron las características técnicas obligatorias de las redes, del uso de paños de protección, balsas, botes rápidos y reflectores y las maniobras de rescate y liberación de delfines incidentalmente capturados.

Diez años después, “ en 1987, se expidió el Acuerdo que regula la explotación de túnidos en aguas del Pacífico mexicano y en el Pacífico Oriental, con embarcaciones de bandera mexicana, considerándose entre otros aspectos las modificaciones en la captura de atunes asociada a los delfines, por

la importancia de conservar fomentar las especies que constituyen la riqueza nacional⁴⁹

Este Acuerdo retomó lo establecido anteriormente, precisando todo lo relativo a redes, paños de seguridad y maniobras. Además precisó la obligación de participar en el Programa de Protección de Mamíferos Marinos y proporcionar facilidades para que observadores, así como científicos, pudieran realizar actividades a bordo de las embarcaciones

El 18 de junio de 1990, se expidió un nuevo Acuerdo regulatorio que retoma lo de los anteriores, actualizándose en cuanto a los aspectos técnicos⁵⁰. Entre otras cosas, prohíbe la ejecución de lances nocturnos así como el uso de cualquier explosivo. Se establece que las obligaciones derivadas del Acuerdo tendrán que ser verificadas por personal de la entonces Secretaría de Pesca, ya sea mediante una inspección física o mediante un informe oficial de un observador. Estas enmiendas se llevaron a cabo tomando en cuenta lo establecido por el Acta de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos que entró en vigor en 1989.

La ya desaparecida Secretaría de Pesca, las Armadoras y las Cooperativas atuneras, establecieron un Programa Conjunto de Autoridades y Sector productivo para aprovechar el atún y proteger a los delfines, con el fin de reducir la mortalidad incidental de éstos durante la pesca del atún.

1994

⁴⁹ Secretaría de Pesca. Acuerdo que regula el aprovechamiento de atún en aguas mexicanas. 1987. pp 15-17

⁵⁰ Secretaría de Pesca. Acuerdo que regula el aprovechamiento de atún en aguas mexicanas. 1990. p 20

Con este Programa se ratifica el interés de México expresado desde 1930, de proteger a los mamíferos marinos. En ese año se establecieron regulaciones para la conservación del elefante marino y la foca fina.

México fue el primer país a nivel mundial en establecer en el año de 1972, santuarios para la protección y reproducción de la ballena gris ⁵¹.

En cuanto al caso del delfín, México desde que era miembro de la Comisión Interamericana del Atún Tropical propuso la realización de estudios que evaluaran el fenómeno de la asociación atún - delfín y desde 1977 aplica regulaciones que hacen obligatoria la liberación de delfines que fueron incidentalmente capturados por la flota nacional durante las operaciones de pesca del atún.

Conforme se han desarrollado tecnologías y procedimientos más avanzados en cuanto a la protección de los delfines, las normas internas se han ido actualizando

Como muestra de lo antes citado 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

- a) Establecimiento de la lista de equipo necesario para la liberación de los delfines y para llevar a cabo su verificación.
- b) Obligación para cada embarcación de contar con un Programa Anual de acciones para reducir la mortalidad incidental de delfines.
- c) Establecimiento de la bitácora oficial para calificar el desempeño de las embarcaciones.
- d) Establecimiento de sanciones a los técnicos que registren un mal desempeño en cuanto a la captura de delfines.
- e) La presencia de observadores a bordo en el 100% de los viajes de la flota atunera
- f) La penalización por el uso de explosivos y la pesca nocturna.

En 1991 se establecieron las tasas límite de mortalidad incidental por lance de la siguiente manera:

Período tasa acordada :

2º. Semestre de 1991 : 4.03

1º Semestre de 1992 : 3.5

2º Semestre de 1992: 3.01

1º Semestre de 1993 : 2.5

2º Semestre de 1993 : 2.0

1º Semestre de 1994 : 1.5

2º Semestre de 1994: 1.5

1º Semestre de 1995 : 1.5

Otro de los avances para proteger al delfín fue: el Programa Nacional para el Aprovechamiento del Atún y de Protección de Delfines (PNAADP). Los objetivos de este Programa aún se desarrolla a través de tres subprogramas

- Monitoreo de los barcos atuneros con la presencia de observadores científicos a bordo.
- Realización de investigación científica tendente a disminuir la mortalidad de los delfines

- Desarrollo de tecnologías que favorezcan una pesca sustentable.
- 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 oceánicas.

Entre las investigaciones que se llevan a cabo, figuran las siguientes:

- Estimación de la abundancia de delfines
- Modernización de la pesquería del atún.
- Uso de sonidos para romper la asociación atún - delfín.
- Aplicación de nuevas adaptaciones a las redes para hacer más eficientes las maniobras de la liberación de delfines.
- Uso de bengalas submarinas y cortinas de burbujas para arrear a los delfines y ayudar a su liberación.

Asimismo, dentro del PNAAPD se realizan las siguientes actividades:

1. Formación de observadores científicos.
2. Mantenimiento y actualización de un banco de datos.
3. Recopilación de datos de más de 70 especies de mamíferos marinos, aves, tiburones, picudos y otras especies.

1 Vigilancia del desempeño de la flota.

En el mismo Acuerdo del 20 de mayo de 1991 se creó el Comité de Expertos para evaluar el desempeño de la flota atunera , integrado por representantes de los sectores gubernamental, privado y social, así como por técnicos especializados en pesca del atún. El Comité estableció reuniones semestrales, a fin de evaluar que la flota atunera mexicana se apegara a la tasa de mortalidad establecida.

Por otro lado, el 24 de septiembre de 1991, México estableció el Código de Ensenada. En 10 puntos se planteó la realización de diversas acciones de protección de especies, entre las que destacan la tortuga marina y los mamíferos marinos. Las acciones y logros, tanto del Código de Ensenada, como del acuerdo antes citado, se expresaron en una flota atunera cuyos viajes de pesca han sido hasta la fecha cubiertos en 100% con observadores a bordo, en la asignación de recursos para investigaciones y desarrollo tecnológico, en el entrenamiento para técnicos, tripulación y capitanes, en la reducción de la mortalidad de delfines y en la organización y celebración de la Conferencia Internacional sobre Pesca Responsable⁵².

Esta Conferencia, celebrada en 1992, tuvo como fin proponer a la comunidad pesquera internacional el desarrollo de criterios para el ejercicio de una pesca responsable. En dicha Conferencia se formuló la llamada Declaración de Cancún, la cual entre otros aspectos encomendó a la FAO elaborar un Código de Conducta para la Pesca Responsable, en cuya elaboración México tuvo un papel destacado, y que fue aprobado en noviembre de 1995.

Los resultados de los esfuerzos de la flota atunera mexicana han sido exitosos. entre 1986 y 1994, la flota mexicana redujo los índices de mortalidad en un 97% a las metas establecidas para 1999

2.8 Legislación en los Estados Unidos

El presente apartado incluye una serie de legislaciones que tienen que ver con la protección del delfín al momento de pescar atún realizadas por los Estados Unidos, tema que desencadenó el segundo embargo atunero.

En cuanto a la legislación estadounidense en materia de pesca y la zona económica exclusiva, tenemos que el Congreso de los Estados Unidos promulgó en 1964 la **Ley sobre los Recursos Pesqueros de la Plataforma Continental**, y siendo el Presidente de esta nación, Richard M. Nixon, aprobó una **Ley sobre la Administración de la Zona Costera Nacional** el 27 de octubre de 1972

Posteriormente, los Estados Unidos adoptaron en su legislación la figura jurídica de las 200 millas náuticas a lo largo de sus litorales, a través de su **Ley Pública 94- 265, Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976**, promulgada por el Congreso el 13 de abril de ese año e iniciando su vigencia en la primavera de 1977.

Esta Ley contiene una zona de conservación de pesca que tiene un límite exterior que llega a 200 millas náuticas, dentro de la cual Estados Unidos asume la autoridad exclusiva de administración pesquera sobre todas las especies, excepto las altamente migratorias, puesto que considera al atún como

Res Nullius, cosa de nadie, hecho que permitiría que sus buques pudieran seguir pescando en la zonas económicas exclusivas de otros países.

Con base en lo dispuesto en su zona de conservación de pesca, los Estados Unidos siguieron pescando en la zona económica exclusiva mexicana en el Pacífico Oriental, por lo que las autoridades mexicanas hicieron valer los derechos de México sobre su zona económica exclusiva, capturando sus naves por no contar los permisos previstos, tanto por la CIAT, como de la legislación mexicana. Fue a consecuencia de esto que los Estados Unidos impusieron el primer embargo atunero a México en 1980

Hasta el 10 de marzo de 1983, que Estados Unidos decretó su zona económica exclusiva de 200 millas, pero el embargo no sería levantado sino hasta 1986, temiendo como consecuencias que la industria atunera mexicana se viera afectada al cerrarse el comercio con su principal mercado de exportación.

En 1972, Estados Unidos publica una **Ley de Protección a Mamíferos Marinos** (*Marine Mammal Protection Act 92 -522*), por la cual se prohíbe la importación a dicho país de productos mamíferos marinos. Esta ley sufrió una enmienda aprobada por el Presidente el 23 de noviembre de 1988 (PL - 100 - 711), para los años fiscales 1989 - 93, por la que se protege a los mamíferos marinos y su reproducción para que no caiga en niveles de peligro de extinción.

Lo que concierne a esta tesis por cuanto a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, es lo relativo al delfín, especie asociada a la pesca del

atún aleta amarilla en la zona del Pacífico Oriental. Esta prohíbe la importación a dicho país de productos marinos de aquellos países que excedió las tasas de mortandad de delfines impuestas por dicha Ley. Con esta prohibición, también establece la posibilidad de embargos secundarios a naciones intermediarias ya que, de acuerdo con la Ley, el permitir la importación de las naciones intermediarias no resuelve el problema de la mortandad del delfín, objetivo de dicha Ley.

Respecto a los barcos que pesquen en el Pacífico Oriental y quieran exportar atún a Estados Unidos, deben cumplir las siguientes disposiciones:

- a) Contar con un Programa de Protección a Mamíferos similar al de Estados Unidos.
- b) No se debe superar en más de dos veces el límite de mortandad de delfines de la flota de Estados Unidos, que a partir de 1989 era cerca de 4 por lance. En 1990 era de 1.25 y desde 1991 se igualaría al de Estados Unidos.
- c) Cualquier país intermediario de atún que lo exporte a Estados Unidos, deberá comprobar que esos productos no provienen de naciones que tienen prohibidas dichas ventas a Estados Unidos.

La legislación señala que del total de la mortalidad registrada por la flota de un país, la mortalidad del delfín Tornillo Oriental y del Manchado Costero, no deberá exceder el 15 % y 2% , respectivamente, en caso de no ser así, se justifica la aplicación del embargo a las exportaciones atuneras. Según señala un estudio de la entonces Secretaría de Pesca, “ estos estándares que deben alcanzar las flotas del Pacífico Oriental; fueron emitidos por el Congreso de

Estados Unidos sin fundamentación científica e ignorando los tamaños de las flotas de los diferentes países, así como la abundancia de las especies Tomillo Oriental y Manchado Costero en las zonas cercanas a los países latinoamericanos⁵³.

En 1989, entraron en vigor enmiendas a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos en las cuales se establecen nuevos requisitos para aquellos países que deseen exportar atún aleta amarilla a los Estados Unidos. Estas nuevas disposiciones demandan que los países deben de contar con un programa para regular la captura de Mamíferos Marinos en la pesca del atún; ésta debe ser comparable a la de Estados Unidos, y además cumplir con una tasa promedio de mortalidad incidental de mamíferos marinos, también comparable a la de Estados Unidos⁵⁴, es decir que todos los países deben tener como modelo al país más poderoso que cuenta con los mecanismos más modernos y con mayor tecnología.

También se establece que la tasa máxima de un país debe ser dos veces la alcanzada por los Estados Unidos para 1989 y de 1.25 a partir de 1990. Adicionalmente se demanda que la mortalidad de la especie "tomillo oriental" no supere el 15 % de la mortalidad total de delfines y que la de la especie "manchado costero" alcance como máximo u 2%⁵⁵.

Estas enmiendas señalan que si el país interesado en exportar atún no logra cumplir con los requisitos, estará expuesto al embargo de estas

⁵³ Información sobre el Embargo Atunero y las Alternativas de Solución. SEPESCA México 1992. p 1

⁵⁴ Federal Register. Rules and Regulations, Vol 55. No 82 30 de marzo de 1990. p 1

exportaciones, éste es conocido con el nombre de embargo primario, y que por su parte los países intermediarios tienen la obligación de embargar también las exportaciones de aquel país que enfrente una prohibición directa para exportar a los Estados Unidos, llamado embargo secundario; en caso contrario también el país intermediario será embargado

Por lo consiguiente, si un embargo se mantiene por seis meses , al país sancionado se le puede aplicar un embargo para todos sus productos pesqueros, embargo terciario . Esta medida puede ser aplicada de igual forma a los países intermediarios que no hayan embargado al país originalmente sancionado por Estados Unidos.

Para dar cumplimiento a su ley,el Gobierno de Estados Unidos dictó unas: normas provisionales con vigencia a partir de 1990, las cuales indican que para iniciar la temporada de pesca todos los países exportadores de atún deben aplicar prohibiciones para sus flotas, comparadas con las que rigen a la flota estadounidense. Estas normas son:

- No efectuar lances nocturnos
- No utilizar explosivos
- Capacitación del personal, así como desplazar a aquellos países que mantengan una tasa de mortalidad elevada de mamíferos marinos.

Por último, es importante señalar que la ley define a un mamífero marino seriamente herido de la siguiente manera:

- a) Visible derrame de sangre
- b) Pérdida o daño a las mandíbulas.
- c) Un notable inflamamiento o hemorragia .
- d) Laceracion
- e) Pinchazo o ruptura de ojo.
- f) Inhabilitado para defenderse a sí mismo.
- g) Inhabilitado para nadar o bucear⁵⁶

En 1991, el Congreso aprobó la **Ley de Información al Consumidor para la Protección del Delfín**, que pasó a formar parte de la **Ley de Conservación y Administración Pesquera de 1976**, conocida como Ley Magnuson, al incorporarse como título IX de esa Ley. Dicha Ley amplió los términos de la prohibición de la importación establecida en las modificaciones de 1989 con la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos, en tanto dispuso en lata ofrecido a los consumidores en los Estados Unidos debía contar con un certificado impreso en su etiqueta, con la leyenda *dolphin safe* (delfín a salvo)

⁵⁶ http://www.nmfs.gov/prot_rcs/mammals/mmmap.html

Este certificado que debe ser expedido por el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas (NMFC), por la CIAT por cualquier otro organismo comparable, puede ser emitido sólo en los casos de capturas de atún que no implicarán lances de pesca asociados con delfines, con independencia de que generen o no mortalidad incidental de delfines.

Además se establece que cuando el producto sea capturado en el Pacífico Oriental podrá contar con la leyenda antes descrita, si “las características de la embarcación la imposibilitan para lanzar redes y capturar delfines conforme a lo establecido por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos contando siempre con la declaración escrita del capitán, certificando que durante su viaje, en que se capturó el producto, no se utilizaron redes de cerco intencionalmente sobre delfines, además de que el producto debe de ir acompañado de una declaración escrita por parte de personas especializadas para ello, que tienen que certificar que abordo de la embarcación se encontraba un observador autorizado y que las redes de cerco no fueron lanzadas intencionalmente para capturar delfines”.

El titular del Departamento de Comercio de Estados Unidos, debe acordar una junta anual con representantes de organizaciones de protección al ambiente, representantes de la industria atunera y otros interesados, con el propósito de disminuir los resultados de los esfuerzos tendientes a reducir la mortalidad y los daños incidentales a los mamíferos marinos . Se analizarán en estas prácticas de la flota pesquera estadounidense como de las otras naciones exportadoras de atún y se revisarán los planes a ejecutar en los años

subsecuentes. A partir del 1º de abril de 1992, el Departamento de Comercio tiene la obligación de informar al Congreso del resultado de estas reuniones.

El informe en cuestión incluye los resultados de programas de investigación científica, estándares, programas de observadores, prohibiciones nocturnas, desarrollo de técnicas de alternativa de pesca, así como recomendaciones que el Departamento de Comercio considere necesarias para reducir la mortalidad incidental de mamíferos marinos en el curso de las actividades de las flotas pesqueras internacionales de atún aleta amarilla. De acuerdo a lo anterior nos podemos dar cuenta que los órganos del gobierno estadounidense pretenden intervenir en asuntos de carácter estrictamente internacional.

Además, en 1992 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la **Ley de Conservación Internacional del Delfín** 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 atún mediante uso de redes de cerco desplegadas en o sobre delfines u otros mamíferos marinos y para otros propósitos".

Esta ley disponía que no entraría en vigor, si la moratoria propuesta no contara 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, argumentando que

la suspensión de este tipo de capturas significaría para esos países cerrar la pesquería del atún en el Océano Pacífico Oriental , sin justificación alguna.

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

2.9 Esfuerzos del Gobierno de los Estados Unidos para evitar la muerte del delfín.

1950: Los pescadores descubren una inexplicable asociación entre el atún aleta amarilla y el delfín. Como resultado de lo anterior los pescadores de atún en el Océano Pacífico Oriental, empezaron a utilizar esta asociación para localizar al atún

1960: Se dio un avance tecnológico para pescar el atún , que consistía en aventar una red alrededor de los delfines, para que de esta manera los atunes pudieran nadar por debajo

1970: En este período el Océano Pacífico Oriental era dominado por Estados Unidos, teniéndose un récord de mortalidad sobre 350,000 Sin embargo, con la promulgación de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, la mortalidad

incidental por parte de Estados Unidos empezó a declinar. También se observa que se empezó a dar una mayor participación de embarcaciones extranjeras, y a mediados de esta década empezaron a dominar la pesquería.

1972: El Congreso de los Estados Unidos ratifica la Ley de Protección a los Mamíferos Marinos, obedeciendo más que nada a la reacción pública sobre los altos niveles de mortalidad de los delfines, causados por la pesca del atún en el Océano Pacífico Oriental.

1984: Se incrementa la mortalidad del delfín a causa de las embarcaciones extranjeras, por lo que el Congreso de los Estados Unidos enmendó la Ley de Protección de Mamíferos Marinos con el efecto de ser más rígidos en los requerimientos de importación por parte de estas embarcaciones.

1986: Estadísticas demostraron que la mortalidad del delfín proveniente de la pesca de embarcaciones extranjeras era de 110,000 por año, mientras que la mortalidad en Estados Unidos era por debajo de 21,000.

1988: El Congreso nuevamente enmienda la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos, imponiendo requerimientos adicionales tanto a los pescadores estadounidenses como a las importaciones del atún extranjero.

1990: En este período el total de la mortalidad del delfín por parte de la pesquería extranjera fue de 47,000, mientras que la mortalidad en Estados Unidos fue alrededor de 5,000. Por lo que el Congreso promulgó la Ley de Información al Consumidor para la Protección del Delfín, la cual establece

estandares para el atún bajo la etiqueta "*Dolphin Safe*". De este modo el consumidor de manera voluntaria compraba atún proveniente de embarcaciones en donde no se cercaba intencionalmente a los delfines durante el viaje de la pesca

1990's: La participación de la pesquería extranjera en el Océano Pacífico Oriental continuaba incrementándose y la mortalidad fue dirigida a través de manera voluntaria por el Programa Internacional de la Conservación del Delfín bajo los auspicios de la Comisión Interamericana del Atún Tropical. Los viajes de la pesquería del atún por parte de Estados Unidos en el Océano Pacífico Oriental declinaron, contando únicamente con 10 embarcaciones ya que buscaron nuevas oportunidades económicas en el Pacífico Occidental.

1992: La mortalidad total del delfín pescado por embarcaciones extranjeras fue aproximadamente de 15,100, mientras que la mortalidad por parte de Estados Unidos fue de: 431 De esta manera, surge la Ley Internacional de Conservación del Delfín que promovió un embargo internacional para los países que pescaban el atún con red de cerco provocando la mortalidad de los delfines. También esta Ley estableció límites de mortalidad, así como el conocer el número de delfines muertos cada año

En este mismo año el gobierno de Estados Unidos, Belice , Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Honduras, México, Panamá y España, quienes pescan atun el Océano Pacífico Oriental; firmaron el Acuerdo de La Jolla, el cual estableció de manera voluntaria límites del número máximo anual de delfines que pueden ser de manera incidental muertos en la pesquería , los participantes

1999 : El Programa Internacional de Conservación del Delfín, empezó a ser efectivo el 15 de febrero de 1999, cuando ratificaron Estados Unidos, Panamá, Ecuador y México ⁵⁷.

Con la anterior cronología sustentada en una fuente del Gobierno de Estados Unidos pero proporcionada por la embajada de este país en México, nos podemos dar cuenta que desde el año de 1950 los estadounidenses se preocuparon por la mortalidad incidental del delfín que se presenta cuando se pesca al atún. Los datos proporcionados, sin lugar a dudas muestran que Estados Unidos prácticamente era el único país de la región Pacífico Oriental que tomó medidas para disminuir la muerte de los delfines y que en cierta forma estimuló a los otros países para que hicieran lo mismo, situación que como se ha observado para el caso mexicano no era operable, puesto que nuestro país también tenía programas que protegía al delfín.

Capítulo III

El primer embargo atunero de Estados Unidos a México.

Para conocer más a fondo la problemática de los dos embargos atuneros a continuación se presenta la importancia del atún como valor nutritivo para el consumidor y el desarrollo de la industria atunera tanto en Estados Unidos como en México, ya que esta información es valiosa para entender las razones de la imposición de los embargos.

3.1 Características biológicas del atún.

Los tiburidos se distribuyen a lo largo y ancho de los principales mares del mundo por esta razón se les considera como una especie altamente migratoria. Existen varios tipos de atunes sin embargo, la especie que es objeto de análisis tanto del *primer embargo* como del *segundo* es el *aleta amarilla* que se localiza en la mayor parte de nuestras costas y que es capturado durante todo el año utilizando la técnica de red de cerco. A continuación se muestra un panorama general del valor nutritivo del atún así como sus diversas

presentaciones con el fin de conocer porque esta especie ha sido objeto ya de dos embargos atuneros por parte de Estados Unidos a México.

En este orden de ideas, es importante destacar la importancia del atún para el consumo de la población en general, ya que los beneficios alimenticios de una lata de 185 gr de atún proporciona los siguientes nutrientes:

- El 100% de la proteína diaria necesaria al cuerpo humano
 - Es una fuente rica en aminoácidos.
 - Tiene un alto contenido de vitamina B12.
 - Una parte considerable de yodo
 - Cierta cantidad de fluor
 - Alto contenido en fósforo
 - Vitaminas A y D.
 - Ácidos grasos que han sido reconocidos como reductores de ciertas enfermedades del corazón.⁵⁸ **Ver cuadro siguiente:**
-

⁵⁸ Desde 1992 en el Japón se descubrió que los ojos de los atunes pueden ser utilizados para mejorar el funcionamiento cerebral en los niños y en el tratamiento de enfermedades cardiovasculares. Globefishum Highlights 1992 p 13

Especies atuneras

ATUNES		
Nombre Científico	Nombre en Español	Nombre en inglés
Thunnus Albacares	Aleta amarilla	Yellowfin tuna
Thunnus Alallunga	Albacora	Albacore Tuna
Thunnus Thinnus	Aleta azul del norte	Bluefin Tuna
Thunnus Macoyii	Aleta azul del sur	Bluefin Tuna
Thunnus Obesus	Patudo	Bigeye

FUENTE: FAO, Species Catalogue. 198

ESTA TESTA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Ahora bien otro factor que contribuye al consumo del atún es la variedad que existe en sus presentaciones ya que lo podemos encontrar como atún enlatado y fresco, este último se puede adquirir ya sea entero, en fajitas, en filetes, trozos, migas y pastas. Aunque hay que recordar que el atún enlatado es el más consumido.

3.2. Desarrollo de la Industria Atunera Estadounidense.

Para entender las razones principales del primer embargo atunero de Estados Unidos hacia México (1980 - 1986) es importante conocer el desarrollo de la industria atunera estadounidense ya que esta ha presentado una serie de acontecimientos relevantes que contribuyeron en gran medida a la decisión por parte del Gobierno de Estados Unidos para imponer el primer embargo a nuestro país

En las próximas líneas se detectan ciertas circunstancias poco favorables a la industria estadounidense para seguir conservando su liderazgo a nivel mundial mientras que en México en 1980 que fue cuando se produjo el embargo su industria había alcanzado una posición importante en el mercado mundial

Los primeros botes pesqueros estadounidenses se ubican a principios de siglo frente a las costas de California. Sin embargo el auge de la flota estadounidense comienza en el período comprendido entre 1960 y 1970. En la década de los 70's la principal flota atunera del Pacífico Oriental pertenecía a Estados Unidos con 300 barcos⁵⁹. Al comenzar 1980 se observa que la flota empieza a reducirse debido a los siguientes factores:

- Restricción de acceso a las zonas de pesca de otros países y de estímulos para el crecimiento de sus propias flotas.
- Competencia por parte de otros países tanto en la producción de atún entero como de producto procesado
- Altas tasas de interés bancarias sobre los créditos de adquisición para la construcción de embarcaciones
- Reglamentaciones restrictivas respecto a la protección de mamíferos.⁶⁰

Al analizar los siguientes factores vemos que a Estados Unidos no lo convino por ningún motivo que los países empezaran a delimitar con el fin de ejercer su soberanía más allá del mar territorial como fue el caso de México, ya que Estados Unidos pescaba en costas mexicanas el atún aleta amarilla sin ningún tipo de restricción y valiéndose de su avanzada flota obtenía grandes cantidades de atún en comparación con las embarcaciones mexicanas.

Otra razón fundamental de la reducción de la flota estadounidense fue que México en esa época era considerado un país competitivo en la producción

Jorge Mauchado. Nota Técnica del caso del embargo atunero. la otra red. INAP julio de 1992 p 2

de atún situación que desde luego no beneficiaba a Estados Unidos, puesto que el *atún aleta amarilla* es de mayor calidad y mejor sabor que el *barrilete* que se pesca en Estados Unidos, por lo tanto era probable que México alcanzara una buena posición en la producción mundial

Continuando con los factores señalados se aprecia un aumento en las tasas de interés bancaria en relación a la construcción de embarcaciones estadounidenses, esto desde luego ocasionaba que se construyeran menos barcos.

Históricamente, el mercado de atún en los Estados Unidos había estado controlado por tres grandes empresas:

- *Starkist Seafood Inc.*
- *Bumble Seafood*
- *Vam Camp Seafood* Ver cuadro siguiente:

Estados Unidos. Plantas procesadoras de atún, no. y localización.

Localización	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
E.U.	12	1	1	1	1	1	2
Puerto Rico	5	5	5	5	5	5	3
Samoa	2	2	2	2	2	2	2
Hawaii	1	0	0	0	0	0	0
Total	20	8	8	8	8	8	7

FUENTE: Tuna Competitives conditions affectin the US and Europe Tuna Market. 1990.

Es importante señalar que a pesar de la implantación del primer embargo atunero hacia México, la industria atunera estadounidense continuó en una significativa decadencia, un ejemplo claro de lo anterior es que en 1980 existían cuatro plantas empacadoras en el Estado de California, sin embargo para 1986 solamente sobrevivía una sola *Pam Pacific Fisheries*, presentando una baja de producción considerable. Esta situación obliga a la industria estadounidense a trasladar sus enlatadoras a Samoa Americana y a Puerto Rico.

3.3. Industria Atunera Mexicana

Para poder explicar las causas del primer embargo atunero a nuestro país es necesario conocer el desarrollo de la industria atunera nacional, ya que desde sus inicios se vio afectada seriamente por la estadounidense que al contar con embarcaciones y tecnología más moderna venía aguas territoriales mexicanas y capturaba el atún, sin embargo como lo veremos a continuación México comienza a establecer ciertas restricciones a los barcos de procedencia extranjera, también se describe como la industria atunera mexicana llegó ha alcanzar un buena posición a nivel mundial, situación que ya no convenía a los intereses de las principales enlatadoras estadounidenses.

En México la pesquería del atún se ha desarrollado en el Océano Pacífico Oriental desde principios de siglo, sin embargo a partir de 1918 se apreciaba una importante supremacía en aguas mexicanas de la flota

estadounidense, que superaba a la nacional tanto en número como en el tamaño de sus embarcaciones, es así como en 1923 el 46% del atún consumido en Estados Unidos era pescado en aguas que hoy son parte de la *zona económica exclusiva* de México, porcentaje que se incrementó a 77% en 1927. En ese mismo año México inicia el proceso de enlatado en Ensenada, Baja California, sin embargo casi en su totalidad la materia prima para el enlatado procedía de embarcaciones abanderadas en Estados Unidos y una mínima parte provenía del producto de pequeños barcos sardineros mexicanos que ocasionalmente pescaban atún. De este modo, el producto se descargaba en México donde se procesaba y posteriormente se exportaba a Estados Unidos.

En 1933, el Gobierno Mexicano estableció que la flota estadounidense pagará derechos de pesca para realizar operaciones en aguas del mar territorial mexicano, pero posteriormente determinó cerrar el mar territorial a la captura de atún por parte de Estados Unidos. Sin embargo, en 1935 México expide un decreto que permitía el acceso a las 12 millas de mar territorial mexicano a embarcaciones de Estados Unidos a condición de que se pagarán los derechos correspondientes en materia de pesca de atún así como de transporte y de tránsito del producto.

Para el período de 1936 a 1950, Estados Unidos continuaba pescando atún en las costas de México por lo que durante esos años la industria mexicana continuaba siendo muy pequeña y dependiente de la flota estadounidense. Para 1950, Estados Unidos para consolidar su pesca de atún suscribe con la República de Costa Rica el establecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).

Por otro lado, lo más sobresaliente en el período de 1950 a 1958 fue el establecimiento en Ensenada de la Empresa Atún - Mex. S.A . Posteriormente, en 1964 México ingresó al CIAT y un año más tarde contaba con 5 embarcaciones con una capacidad total de acarreo de 771 toneladas De 1970 a 1976 se incrementaron las capturas y se conformo una nueva flota , los barcos que se adquirieron en ese período fueron 15, los cuales provenían de España, Polonia y Estados Unidos. Por lo tanto el número de embarcaciones atuneras llevo a 27 ⁶¹

En 1976, México se retira de la CIAT, ya que ésta funcionaba bajo un sistema de cuota global para la captura de atún aleta amarilla, el cual fijaba anualmente una cuota máxima dentro de una área denominada, que abarcaba desde San Francisco a Valparaíso contando con cinco mil millas náuticas cuadradas, por lo que este sistema favorecía a la flota con mayor capacidad pesquera que en ese tiempo era de Estados Unidos . Por lo tanto esta Comisión crea un sistema de otorgamiento de cuotas especiales para barcos pequeños, sin embargo el retiro de México de la CIAT no se dio por estas cuotas ya que el desarrollo de la actividad pesquera mexicana del atún en el Océano Pacífico Oriental fue aumentando paulatinamente. Más bien este hecho obedeció a que en 1976 surgió un cambio jurídico importante, con implicaciones para la posición de México frente al sistema de cuotas mencionado. En tal virtud ese año se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer la *zona económica exclusiva* mexicana . En consecuencia el Gobierno de México, consideró que si la parte del área reglamentaria de la

⁶¹ Estelina Caudillo " La Industria Atunera Mexicana", pp 60 - 64

Comisión de aleta amarilla que pasaba a integrarse a la *zona económica exclusiva* 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.

Lo anterior hacía necesario establecer un nuevo régimen internacional que concordara con el Derecho del Mar emergente y que en consecuencia reconociera los derechos de soberanía de los Estados costeros sobre los recursos comprendidos dentro de sus zonas económicas exclusivas. Este nuevo régimen internacional debería establecer la manera como cooperarían los países ribereños y los otros cuyos nacionales pescan aún en el Océano Pacífico Oriental, con miras de asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de esa especie migratoria

El citado 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 entre el 19 y 23 de septiembre de 1977, no logró los resultados esperados debido principalmente a la insistencia de los Estados Unidos de mantener el *statu quo* creado en torno a la CIAT.

Para 1980 México logró el mayor incremento en el número de embarcaciones y capacidad de acarreo con respecto a la flota internacional que operaba en el Océano Pacífico Oriental, en ese mismo año la flota estaba compuesta por 46 barcos cerqueros y 6 vareros con una capacidad total de acarreo de 32, 539 toneladas. Durante 1981 la actividad de la flota fue muy intensa lográndose una captura de 62,356 toneladas, sin embargo para el periodo de 1982-1983 el número de barcos en operación disminuyó

notablemente por la crisis económica nacional y por el embargo que se impuso a México

3.4. Antecedentes del primer embargo.

La industria atunera mexicana se colocó en una posición privilegiada al convertirse en una de las tres más importantes del orbe por su tamaño y por representar el principal exportador de atún congelado en el mundo. Aunado a lo anterior contaba con muchas más ventajas comparativas frente a la flota estadounidense que a continuación se analizarán:

- La zona económica exclusiva de México tiene una extensión aproximada de 2 millones de km, donde abunda el atún aleta amarilla, que es el mejor cotizado en el mercado mundial.
- La magnitud de la pesca cerquera mexicana permite capturar gran cantidad de atún a precios muy competitivos.
- Las embarcaciones cuestan con un bajo costo de mano de obra, que representan aproximadamente de un 4 al 5% de los costos de producción del atún enlatado.
- Se cuenta con un bajo costo de transporte de atún congelado hacia las empacadoras instaladas en zonas costeras
- A partir de la década de los ochenta, México diversificó sus exportaciones hacia el mercado europeo, por lo que la dependencia económica de México hacia Estados Unidos disminuyó

En cuanto a la situación que enfrenta la industria atunera estadounidense, encontramos que en términos generales están en una posición relativamente desventajosa frente a la mexicana por las siguientes razones:

- El 90% de las capturas de atún de Estados Unidos se realiza en las zonas económicas exclusivas de otros países pues su costa es pobre en este producto en virtud de que éste género vive en aguas templadas.
- Estados Unidos pesca atún joven, con lo que pone en peligro la población mundial de atún
- El precio del atún estadounidense es más caro que el importado. Debido al incremento en los costos de operación a principios de los ochenta, casi todas las enlatadoras terminaron sus operaciones en San Diego y Los Angeles y se expandieron a otros lugares fuera de los Estados Unidos, como Puerto Rico o Samoa Americana ubicado en Oceanía..
- La mano de obra en las empacadoras representa del 30 al 35 % de los costos de producción de atún enlatado.
- A partir de 1983 Estados Unidos se encuentra con: restricciones cada vez mayores para ingresar a las zonas económicas exclusivas de otros países; una mayor competencia con otros países productores de atún, y desde 1988, a una reglamentación restrictiva respecto a la protección de mamíferos marinos

3.5. Contexto en que se desarrolló el Primer Embargo.

La dependencia económica de los países en vías de desarrollo en relación con las potencias, particularmente Estados Unidos, muchas veces desencadena serios conflictos entre los Estados. Tal es el caso de lo acontecido en 1980, del primer embargo atunero impuesto a México por parte del vecino país del norte. Podemos calificar dicho embargo de incongruente con lo dispuesto en el Derecho Internacional y que nos refleja el carácter proteccionista de ese país hacia su industria, sin importarle las consecuencias económicas, políticas y sociales que con estas medidas pueden ocasionar en otro Estado

El 4 de julio de 1980, México anunció que serían detenidas todas aquellas embarcaciones extranjeras que se encontraran pescando dentro de su zona económica exclusiva.⁶² Tres días después, la armada mexicana detuvo una embarcación estadounidense, al revisarles sus documentos éstos estaban incompletos. A raíz de este incidente, el gobierno de nuestro país volvió a declarar que a partir de ese momento toda embarcación extranjera que se encontrara pescando ilegalmente dentro de la zona sería detenida y sancionada por no respetar las leyes mexicanas e internacionales.

Para “el 10 de julio de ese mismo año, fueron detenidas nuevamente embarcaciones extranjeras por lo que se dio la orden de que se detuvieran todas las embarcaciones de procedencia extranjera”⁶³.

De este modo, “ El embajador para asuntos especiales Robert Krueger, anunció que las medidas tomadas por el Gobierno Mexicano, es decir, la detención de embarcaciones estadounidenses, iban a repercutir en un embargo a las importaciones de atún provenientes de nuestro país”.

El sector pesquero industrial del Pacífico, “declaró que no se rendirían ante las amenazas por parte de los Estados Unidos de un embargo, además se sostendría una postura de defensa de la captura del atún, reservada a embarcaciones mexicanas en aguas nacionales”.⁶⁴

Posteriormente, llegaron a Mazatlán los barcos estadounidenses detenidos en aguas mexicanas, los que fueron puestos a disposición del Departamento de Pesca, con la finalidad de realizar los trámites de pago de multa , confiscación de atún capturado y del equipo de pesca.

Por tal motivo, el 14 de julio de 1980 comenzó el embargo de importaciones estadounidenses de atún procedentes de nuestro país. La suspensión de compra del atún, unida al desplome de los precios y las ventas de camarón a Estados Unidos colocó a la empresa pesquera de México en un punto crítico, ya que nuestro país se tuvo que enfrentar al problema de tener

⁶³ *Excelsior*. 11 de julio, 1980 México.

almacenado en sus bodegas un gran tonelaje de atún. Sin embargo, esta medida también afectó a Estados Unidos, ya que el precio de atún se vio incrementado y fue un factor de inflación el sector alimenticio de los estadounidenses.

Ahora bien, algunos grupos de pescadores mexicanos, alarmados ante la actitud estadounidense, ya que temían que se diera un boicot contra el camarón y abogaban porque las autoridades mexicanas no fueran tan duras. Su argumento se basaba en que existía gran cantidad de atún y ambos países podían pescar sin temor a la extinción de la especie. Esta postura es contraria a la defensa de la soberanía mexicana, por lo que este grupo no fue tomado en cuenta durante el conflicto.

El problema radicaba, en que Estados Unidos no quería reconocer lo dispuesto en la Tercera Conferencia del Derecho del Mar, o sea las 200 millas de zona económica exclusiva de México. Y mucho menos que esta se aplicará a las especies altamente migratorias como es el caso del atún. Los capitanes estadounidenses ciertamente sabían de la existencia de esta zona y de la prohibición de la leyes del gobierno mexicano de pescar en dicha zona, y no obstante, con el apoyo de su gobierno, hacían caso omiso a dichas disposiciones.

“Los mismos ocupantes de las embarcaciones reconocían que las sanciones impuestas por el Gobierno Mexicano eran muy débiles, ya que declaraban que sus flotas atuneras tenían capacidad para capturar 420

¹ Declaración enviada por la Cámara Nacional de la Industria Pesquera a la Secretaría de Pesca. Documento Oficioso

toneladas en un sólo viaje de tres meses a lo máximo y en condiciones medias de pesca, logran capturar 200 toneladas. El costo del producto era aproximadamente medio millón de dólares con los que fácilmente se podían pagar los 300, 000 pesos, unos 13,000 dólares de multa que imponía el gobierno mexicano”.⁶⁵ Esto demuestra lo urgente que era la modificación de la legislación mexicana al respecto.

Nuevamente, “el 16 de julio se da la noticia de la captura de 3 embarcaciones estadounidenses en aguas mexicanas”⁶⁶ las cuales fueron conducidas al puerto de Mazatlán junto con las tres anteriores. Hubo una serie de reclamos por parte de algunas de estas que alegaban que contaban con permisos para la pesca dentro de la zona económica exclusiva, pero la detención de los barcos se dio dentro de las 12 millas de mar territorial, por lo que el permiso quedaba anulado.

En esa misma fecha, el embajador de Estados Unidos en nuestro país, declaró que era necesario llevar a cabo una serie de negociaciones con el fin llegar a una solución satisfactoria para ambos países, ya que de no ser así el embargo se podría prolongar de manera indefinida dando como consecuencia una intensificación de los problemas ya existentes. Otra propuesta del embajador fue que México debería reingresar a la Comisión Interamericana del Atún Tropical⁶⁷. Nuestro país se opuso a tales propuestas ya que buscaba

⁶⁵ *El Sol del Pacífico* . 15 de julio, 1980 México

⁶⁶ *La Jornada* 16 de julio , 1980 México.

⁶⁷ Secretaría de Pesca Conferencia de prensa del Embajador Julio Nava, otorgada a los medios informativos. 1980.

encontrar un nuevo orden económico en materia de atún, por lo que México continuaría luchando por la defensa de su soberanía.

Es así como, el Embajador Julio Nava declaró, que su país reconocía el apego de México al Derecho pero que era necesario que también se apegará y tomará en cuenta lo dispuesto por Estados Unidos en su Ley de 1976 "*Fishery Conservation and Management Act of 1976*", ya que el problema surgía a causa de una diferencia técnica de opinión en cuanto al atún, es decir, que reconoce las 200 millas pero no sobre especies altamente migratorias.

Por otra parte, la posibilidad de que México ampliara su mercado, se vio alentada ya que el 16 de julio se anunció que España se comprometía a comprar todo el atún mexicano que se exportaba a los Estados Unidos⁶⁸ Así se da al principio a una serie de convenios en materia del atún realizada con otros países europeos como: Dinamarca, Suecia y Polonia

Sin embargo, el 28 de julio fueron entregados 73 permisos a embarcaciones estadounidenses para pescar el excedente atunero.⁶⁹ Esto fue interpretado como una debilidad por parte del Gobierno Mexicano ante la fuerte presión ejercida por Estados Unidos; pero hay que tomar en cuenta que existía un Convenio firmado entre ambos países, por el cual se permitía a las embarcaciones estadounidenses pescar el excedente de atún.

De esta manera, México declaró que aquellas embarcaciones que se les autorizara para pescar en aguas mexicanas deberían contar con un mínimo del

⁶⁸ Cámara Nacional de la Industria Pesquera. Documento interno.

⁶⁹ *Excelsior* 29 de julio de 1980. México.

50% de tripulación mexicana, así se verían incrementadas las fuentes de trabajo que en ese momento eran críticas debido al embargo

Para reafirmar la posición de nuestro país de detener cualquier embarcación extranjera que estuviera pescando ilegalmente en aguas mexicanas “fueron detenidas 4 embarcaciones japonesas y se les aplicaron las sanciones correspondientes, después se anunció que estas embarcaciones habían sido registradas en la Capitanía de Ensenada, Baja California, como embarcaciones mexicanas, esto se hizo con el fin de incrementar la flota atunera mexicana.”⁷⁰

Posteriormente, la Cámara Nacional de la Industria, acusó a los estadounidenses de negarse a hacer una cita formal para reiniciar las negociaciones, lo que obligó a nuestro país a seguir buscando nuevos mercados para que otros países absorbieran el superávit atunero que teníamos. Por su parte, y respondiendo a lo anterior Estados Unidos firmó un Acuerdo temporal con Canadá para que barcos estadounidenses entraran libremente en las 200 millas canadienses a pescar atún.

3.6. Causas que determinaron el Embargo.

Las causas que determinaron el primer embargo atunero fueron:

- la adopción de la zona económica exclusiva por parte de México.

■ la salida de nuestro país de la Comisión Interamericana del Atún Tropical .

Es necesario señalar que cuando México se retiró de la CIAT, firmó un acuerdo con Estados Unidos el cual se permitía a embarcaciones de este país pescar atún en aguas de jurisdicción mexicanas, pero ese acuerdo era temporal y el 1 de enero de 1980 venció, por lo que a partir de esa fecha quedaba prohibido a los Estados Unidos pescar dentro de las 200 millas náuticas. Estados Unidos intentó negociar la renovación del acuerdo. El interés estadounidense se debía más que nada a que estaba por entrar la temporada de atún aleta amarilla que se encuentra en esas zonas del Pacífico Oriental y como ya había terminado el acuerdo tenía que retirar lo antes posible sus embarcaciones de las zonas de jurisdicción mexicanas, y en caso de no ser así podrían ser confiscadas.

El conflicto se agravó cada vez más, ya que Estados Unidos tenía un concepto propio sobre las especies altamente migratorias dentro de las cuales se encuentra el atún. México considera esa posición contraria a sus intereses, ya que la capacidad de captura de Estados Unidos era superior a la de nuestro país. Además había que tomar en cuenta que la capacidad de vigilancia que se tenía sobre las 200 millas era cuestionable. Por todo esto México por decreto presidencial, manifestó que todas las embarcaciones extranjeras que quisieran pescar dentro de la zona económica exclusiva de México tenían que solicitar una licencia para que fuera autorizada su pesca, esto en virtud de la importancia de que los Estados ribereños vigilaran la conservación y el uso racional de sus recursos atuneros y ante la carencia de un acuerdo internacional referente al problema

Ahora bien, la flota atunera mexicana durante esa década, no tenía gran capacidad de captura, comparada con la de Estados Unidos que contaba con la flota atunera más grande e importante de la región. Por otro lado, al contraer nuestro país el compromiso de las 200 millas náuticas, era necesario que modernizara su flota para así llevar a cabo un mayor aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran dentro de su zona.

En este sentido, se puede afirmar que las leves sanciones que aplicaba nuestro país a las embarcaciones estadounidenses que pescaban ilegalmente en aguas mexicanas denotan claramente el motivo de reincidencia de Estados Unidos en violar lo dispuesto en el Derecho Internacional. La sanción como ya se mencionó consistía únicamente en una multa de 300,000 pesos y la confiscación del producto. Si comparamos la sanción con la ganancia que se obtenía por la venta del producto que se cotizaba entre 1000 y 1200 dólares la tonelada, se observa la dualidad de conveniencia por parte de las embarcaciones extranjeras que por otra parte, muchas veces lograban escapar de la guardia nacional con las bodegas llenas de productos y como ya se señaló estos barcos tenían una capacidad de 2000 toneladas en sus bodegas; lo anterior nos da una idea de las ganancias que obtenían con su escapatoria.

Por otro lado, para apoyar la situación crítica de la industria atunera mexicana, la iniciativa privada incrementó su potencial de captura de atún, mediante la adquisición de unidades pesqueras nuevas y más modernas que tenían un equipo de navegación por satélite y helicóptero para la búsqueda de las manchas de atún, su capacidad de almacenaje era de 1200 toneladas,

resultando ser la flota más grande en comparación con la comercial atunera de México; esta adquisición contribuyó a un mayor aprovechamiento y además a satisfacer las necesidades alimenticias de la población.

A pesar de los esfuerzos realizados por nuestro país, Estados Unidos continuó invadiendo las aguas de jurisdicción nacional, en marzo del mismo año se detuvo a uno de sus barcos atuneros que se encontraba pescando ilegalmente frente a las costas Estado de Colima, la sanción consistió en una multa de 350,000 mil pesos y la confiscación de 130 toneladas de atún que llevaba en su bodega. De este modo, se creó la empresa PESCATUN. S.A. del banco COMERMEX con la finalidad de prevenir futuros problemas de este tipo, esta empresa contaba con todo el apoyo del Gobierno Mexicano, por lo que inicia sus operaciones comprando 10 barcos con capacidad de 200 toneladas que operaban desde Ensenada.

Gracias, a la iniciativa privada y a PESCATUN se empezó a abastecer al mercado nacional y a los niveles de exportación del producto . También se hizo entrega a productos pesqueros mexicanos de 2 barcos atuneros, dando así un sólido impulso a la actividad pesquera, logrando así un máximo de captura de nuestros litorales, asimismo, se logró abaratar la oferta de productos provenientes del mar.

En el mes de abril, nuevamente son capturados 2 barcos estadounidenses que se encontraron pescando sin permiso en el Golfo de California, lo que significó que aún no era posible para México acabar con este problema, además las compañías de Estados Unidos registraban sus flotas en México, para así poder explotar sin problemas de permisos el atún, puesto que en

nuestro país las leyes relativas la protección del mar eran más flexibles que en Estados Unidos. Esto además les evitaba enfrentarse a la presión por parte de los grupos ecologistas que tanto habían luchado por la implementación de esta ley, además que en México se encontraba mano de obra y petróleo mas baratos. mismos que tendrían que pagar en pesos y no en dólares.

De esta manera “las medidas adoptadas por México fueron la de intensificar la vigilancia entre Magallanes y San José del Cabo, en donde se prohibía la entrada de embarcaciones extranjeras al Mar de Cortés, pero aclarando que el Departamento de Pesca estaba dispuesto a conceder permisos especiales a barcos atuneros de San Diego”⁷¹ La vigilancia consistía en revisar la documentación de las embarcaciones , y en caso de tenerla incompleta , eran detenidas y llevadas al puerto.

Como podemos ver el panorama al que se enfrentaba México no era muy alentador debido entre otras cosas a la insistencia estadounidense de violar la soberanía mexicana, ya que a Estados Unidos no le importaba que detuvieran a algunos de sus barcos pues contaba con una gran flota y lo que pudiera perder al ser detenida una embarcación, bien compensaba con las demás.

El problema se acrecenta debido a que en Estados Unidos existía una ley que data de 1976, que establece la aplicación de un embargo automático cada vez que un pesquero estadounidense sea capturado por reclamos territoriales que Estados Unidos no reconozca Con esto nos damos cuenta del tipo de

Secretaría de Pesca Departamento de Asuntos Pesqueros Internacionales Documento Oficioso, 1980
Mexico

leyes que rigen en ese país al violar lo dispuesto en el Derecho Internacional y que afectan a terceros países como es el caso del nuestro. Las anteriores fueron las principales causas que llevaron a Estados Unidos aplicarle a México un embargo en todas sus exportaciones de atún.

3.7 Consecuencias para México

El embargo a México se da en el momento de los comicios presidenciales, en los que resulta electo Miguel de la Madrid Hurtado. Se pensaba que él daría fin al conflicto existente entre Estados Unidos y México.

Ahora bien, la opinión acerca de la posible solución del conflicto se encontraba dividida en dos grupos: los que estaban a favor de que México continuara apegándose a lo establecido en el Derecho Internacional y por lo tanto descartan la posibilidad, de un arreglo con Estados Unidos ya que México no aceptaría que se violara la soberanía de las 200 millas de zona económica exclusiva, además porque la medida fue de carácter proteccionista por parte de los estadounidenses hacia su industria atunera, pues no era la primera vez que México capturaba barcos de Estados Unidos pescando ilegalmente en nuestras aguas.

La opinión del segundo grupo, pedía que se reiniciaran las pláticas con las autoridades de Estados Unidos para que se levantara el embargo, ya que para ellos ésta era la única solución a los problemas que enfrentaba la industria atunera, puesto que como ya sabemos el mercado estadounidense era nuestro

principal comprador de atún. Según este grupo era indispensable olvidar temas como la soberanía nacional ya que si se quería vender atún a Estados Unidos era necesario permitirles pescar en nuestras aguas lo cual disminuiría nuestra soberanía pero evitaría enfrentar todos los problemas que vivíamos a causa del embargo impuesto a nuestro país.

Lo anterior nos da una idea de la diferencia de opiniones que existían dentro de nuestro país, ya que un grupo se preocupaba porque sus intereses privados, así como sus inversiones, no se vieran afectados por este embargo, el otro defendía la postura del Gobierno Mexicano en cuanto a no ceder ante a la amenaza de Estados Unidos y defender a toda costa nuestra soberanía sobre las 200 millas de zona económica exclusiva. Como podemos ver el problema se agravó debido a que no existía un consenso uniforme dentro del país y esto enfrentaba a dos grupos con opiniones contrarias en un momento en que era indispensable la unión de los mexicanos para hacer frente a esta problemática.

Tenemos que tomar en cuenta que la posición de la Cámara Pesquera a favor de sus propios intereses, es decir de reiniciar pláticas con Estados Unidos, se debe principalmente al hecho de no contar con un mercado interno en donde colocar su producto debido a que era caro y que no toda la población podía tener acceso a él, lo que hacía difícil su entrada al país. Esto ocasionaría que tuviera el producto almacenado y se perdiera dinero ya que no contaba con el principal mercado que era Estados Unidos. Además la diversificación de mercado no es tan sencilla, pues es un proceso que no se puede dar de la noche a la mañana; es necesario llevar a cabo una serie de negociaciones con

países interesados y por supuesto que el producto sea en cuanto a calidad y precio competitivo.

Para el año de 1983, la situación no mejoraba "en el mes de enero llega a nuestro país el Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Thomas Enders, quien junto con autoridades mexicanas analizaron diferentes temas como el de pesca, comercio etc. pero sobre la cuestión del embargo no se dijo nada"⁷² . Un mes después la situación de la industria atunera se agravó más debido a que no se contaba con las refacciones necesarias para mantener en buen estado la flota atunera del país, pues se tenían que importar y estas estaban restringidas . Por otro lado, de trabajar al máximo la flota, contaríamos con un excedente.

Es importante detallar como se realizaba todo el proceso de pesca en México para damos cuenta de la situación que prevalecía. Primeramente, una vez que el barco atunero había podido realizar el viaje y la captura suficiente, al momento de emprender el regreso a tierra se perfilaba otra serie de problemas, uno de ellos era tratar un lugar donde atracar, pues el puerto se encontraba lleno de barcos anclados, algunos por encontrarse en reparación, y no había lugar para otro; después era importante conseguir un comprador o en su defecto buscar alguna bodega o almacén donde colocar el producto. Faltaban plantas industrializadoras capaces de cubrir la captura existente de atún , y aunado a esto estaba el cierre del principal mercado comprador del producto. Esto ocasionaba que la mayoría de las veces las toneladas de atún se echaran a perder dentro de los frigoríficos de los mismos barcos.

Esta situación nos muestra la urgencia de llegar a un acuerdo con Estados Unidos respecto al embargo atunero, ya que ni se estaba haciendo competitivo a nivel internacional ni se estaba surtiendo al país del producto.

Los estudios realizados en torno a la problemática atunera que llegaron a su punto más tenso a partir de la prohibición estadounidense para importar atún y productos derivados, tiene como común denominador la falta de objetividad y sentido crítico, sobre todo en lo referente a las ventajas y desventajas del embargo atunero.

En tales estudios se observa como una constante la preocupación porque Estados Unidos, nuestro mayor comprador tradicional, constituya después de terminado este embargo, un mercado cerrado para el atún mexicano. Una visión más realista de la situación del atún en México, debería contemplar como centro de análisis, los logros alcanzados en función de los planes y proyectos internos, cuya estructura y continuidad han acentuado la necesidad de que al sector pesquero se le de tratamiento como industria integrada.

Los planteamientos del otro grupo sostienen la postura de que el atún debía ser exportado de cualquier manera al mercado estadounidense, aún en perjuicio de la soberanía nacional.

Por primera vez y por medios propios se está en posibilidad de atender las necesidades de alimento de enormes núcleos de población. La existencia de

un gran mercado interno potencial, cuya principal característica es el bajo nivel nutricional constituye la mayor justificación para afirmar que el levantamiento del embargo atunero no traería beneficios trascendentales al país.

3.8 Resultados.

“ El 13 de agosto de 1986, el Gobierno de los Estados Unidos decidió levantar la prohibición de importar atún mexicano, Acuerdo que entro en vigor a partir del 1º de septiembre de ese mismo año, estableciéndose un esquema de restricción voluntaria con objeto de evitar desajustes en el mercado estadounidense del atún”⁷³. Así terminaron 6 largos años de lucha de nuestro país ante el problema atunero, que bien pudo terminar en una catástrofe, de haberse aniquilado la industria atunera nacional. Sin embargo si trajo grandes pérdidas para la economía nacional. Puesto que Estados Unidos era el único mercado exterior que nuestro país tenía en ese entonces.

Al hacer un análisis de este primer embargo se puede afirmar que la diversificación de mercados fue una de las estrategias comerciales más importantes que llevó a cabo México y le permitió dejar a lado la dependencia hacia Estados Unidos. México, abrió sus canales de mercado hacia Europa (

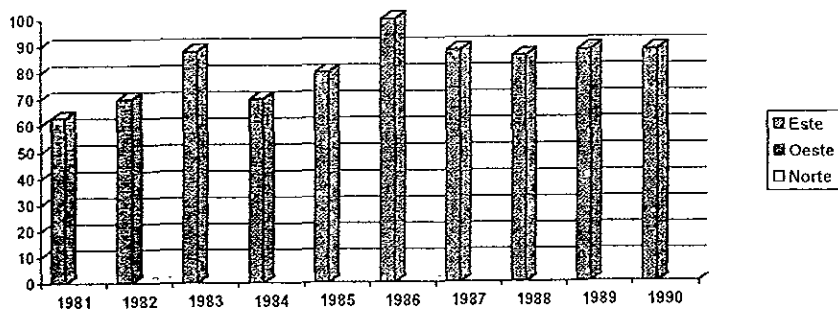
⁷³ *Excelsior*, 14 de agosto, 1986. México

Italia, España, Inglaterra , Alemania y Francia, a Asia (Japón), a Africa (Senegal) y a América Latina (Costa Rica Y Panamá). A partir de 1981, Italia paso a ser nuestro principal cliente. Por otro lado, podemos afirmar que al enfrentarse a un problema como el embargo atunero, fue difícil para México por lo menos en los primeros años, ya que al impedirse la colocación del atún mexicano en Estados Unidos se desarticuló el funcionamiento integrado de la flota mexicana con la industria de Estados Unidos que había operado sin hacer distinción de las fronteras. Se dio una sobre producción y el mercado interno estaba saturado.

Un embargo comercial como el atunero impuesto a una o varias naciones exportadoras es una medida restrictiva total y sus efectos en cuanto a modificar la situación prevaleciente referente a oferta y precios del producto son devastadores.

Con el levantamiento del primer embargo se abrió nuevas expectativas para la industria atunera mexicana, la cual alcanzó su máximo histórico con 96 barcos. De 1987 a 1990 esta flota se mantuvo sin cambios significativos. Al levantarse el embargo se logró una recuperación inmediata en este rubro. **Ver gráfica siguiente:**

Embarcaciones Atuneras 1980 - 1990



Fuente: SEMARNAP. Anuario Estadístico de Pesca 1995

Capítulo IV

El Segundo Embargo atunero de Estados Unidos a México.

4.1 Circunstancias que motivaron el segundo embargo de Estados Unidos a México.

Una vez levantado el primer embargo atunero a nuestro país, las condiciones de la industria atunera estadounidense continuaban siendo crítica, como resultado del cierre de las instalaciones de algunas de las empresas más importantes ubicadas en los Estados Unidos, esto significó principalmente una reducción del personal y baja en la producción. En este sentido podemos afirmar que en el período comprendido entre 1986- 1989 marcó el momento de asentamiento de la industria atunera estadounidense presentando así en 1990 una reducción importante en la capacidad de producción de dicha industria

Para identificar el daño que sufrió la industria de Estados Unidos a continuación se mencionan algunos datos interesantes que nos permiten conocer la situación

- En 1986 existía en Estados Unidos únicamente una planta enlatadora de atún *Pam Pacific Fisheries* cuya producción se había reducido notablemente por lo que sus barcos estaban inactivos.
- En 1989 dos de las tres marcas líderes de atún enlatado en Estados Unidos ya eran controladas por países asiáticos : *Vam Camp* por Indonesia y *Bumble Bee* en Tailandia
- En el periodo de 1990 a 1991 se presentó una reducción significativa del consumo per cápita al situarse en 3.7 y 3.6 libras respectivamente

Para enfrentar la situación antes descrita, Estados Unidos decide apoyarse en Tailandia, país considerado potencia exportadora de atún que contribuyó a reforzar el proceso de reestructuración de las plantas estadounidenses en la región de Oriente, esta acción obedece a una estrategia que busca conjuntar ventajas existentes en cada país como serían salarios bajos pagados a trabajadores asiáticos e inyección de nuevos y mayores recursos para expandir mercados

Como se señaló antes Indonesia y Tailandia compraron las principales enlatadoras estadounidenses, sin embargo este traslado no será de manera rápida, sino que obedeció a todo un plan para el desarrollo de la pesquería del atún en el Pacífico Occidental y Central.

En este orden de ideas otra de las causas fundamentales de la relocalización fue:

- La declaración de zonas económicas exclusivas de pesca y su relación con los recursos atuneros, hecha por diversos países.

- La necesidad de la industria atunera de buscar costos bajos en cuanto a salarios y producción.

En relación con la delimitación de la zona económica exclusiva de los países y en forma particular los latinoamericanos estos presentaron un aumento de captura de atún, sin embargo se observó una disminución drástica de la producción de las enlatadoras de Estados Unidos, ya que esta zona era una importante fuente de recursos para dichas compañías en este sentido se aprecia que el futuro de la industria estadounidense dependía de las oportunidades de acceso a las aguas de otros países de las que provenía casi el 90% total de las capturas ; puesto que en sus costas no se produce la misma calidad de tónidos por lo que la competitividad del mercado mexicano era muy alta.

Ante este panorama las empresas enlatadoras estadounidenses crearon una estrategia que vincula grupos ecologistas para bloquear el atún proveniente de México, argumentando que este, cuando es capturado presenta una alta mortalidad de delfines y que por ello el Gobierno de Estados Unidos tiene que embargar las exportaciones atuneras mexicanas porque en su industria pesquera no se aplican técnicas seguras que impidan la muerte de los delfines. En este sentido, se observa que el mercado de atún de los Estados Unidos se dio una especie de combinación de intereses entre ciertas corrientes del ambientalismo y defensores de los derechos de los animales con las transnacionales. Situación que generó mucha confusión entre los consumidores estadounidenses y además un gran daño al mercado global ⁷⁴. Al analizar la estrategia de las empresas

⁷⁴ "El *Dolphin Safe* (delfín seguro) ha llevado a una reducción sustancial del consumo del atún enlatado en los Estados Unidos. Los temores de los consumidores de ser partícipes en la muerte de los delfines con la compra de una lata de atún crearon un clima de incertidumbre, que ha traído como resultado un mercado completamente inactivo" *GlobeFish Highlights*, 1991 P 10

enlatadoras de Estados Unidos, vemos que su objetivo principal era proteger su industria que ya se encontraba bastante débil.

4.2 Pesca asociada atún - delfín.

Para distinguir las razones que argumentan las enlatadoras y grupos ecologistas estadounidenses en relación a la mortandad de los delfines cuando se capturan túnidos es necesario recurrir a una explicación de la asociación entre delfines y atunes . En este sentido, como ya se dijo con anterioridad el atún es una especie altamente migratoria que recorre grandes distancias que se describen a continuación :

- El albacora emigra desde la costa de California hasta el Japón, un viaje de unos 8,500 kilómetros, desplazándose 25 kilómetros por día.
- Los atunes rojos que han sido marcados por científicos para comprobar las distancias que recorren se ha confirmado que cruzan 7,780 kilómetros el Atlántico en 119 días.
- El atún rojo del sur ha hecho un recorrido desde la costa de Australia cruzando todo el Océano Indico hasta el Atlántico
- Un barrilete marcado y soltado a 200 kilómetros, al sudoeste de la península de Baja California fue capturado al oeste de Enewetak, en las Islas Marshall a una distancia de casi 9, 500 km ⁷⁵

En el caso del atún aleta amarilla que es la especie que nos ocupa en nuestra investigación, podemos decir que ha recibido más atención que otras

James Joseph . " The Conservation Ethic and its Impact on Tuna Fisheries" Papers of the 2nd world Tuna Trade Conference Mayo de 1995 Bali , Indonesia Pp 10-11.

especies estudiadas por la Comisión Interamericana del Atún Tropical, en parte para evitar su sobreexplotación, pero también su relación con la conservación de los delfines. Estudios realizados por la CIAT, han comprobado que el atún aleta amarilla se distribuye de Baja California al Perú y de la región oriental a la occidental del Océano Pacífico. La especie en cuestión se encuentra en aguas tropicales y subtropicales de los Océanos Índico, Pacífico y Atlántico.

En cuanto al delfín las especies que comúnmente están asociadas con el atún aleta amarilla en el Océano Pacífico Oriental, son el delfín pinto o manchado, el atún delfín trompo o tornillo, el delfín común o panza blanca y en menor porcentaje el delfín rayado. En el siguiente cuadro se observa las especies de delfines que están asociadas con el atún . Ver el cuadro siguiente.

Delfines asociados comúnmente con los atunes
nombre científico y común.

Nombre Científico	Inglés	Español
<i>Stennella attenuata</i>	Coastal spotted	Delfín costero
<i>Stennella longirostris</i>	Whitbelly spinner	Delfín tornillo
<i>Delphinus delphis</i>	Common dolphin	Delfín común
<i>Stennella coeruleoalba</i>	Stripped dolphin	Delfín negro
<i>Tursiops truncatus</i>	Bottlenose dolphin	Delfín nariz de botella
<i>Steno Bredanensis</i>	Ruggedteeth	Delfín dentadura toscana
<i>Lagenorhynchus delphis</i>	Fraser dolphin	Delfín fraser

Fuente: Manual de Campo, PNAAPD Instituto Nacional de Pesca y SEPESCA 1994.

Ahora bien, por alguna razón que aún no ha sido explicada científicamente los delfines se asocian con la especie de atún aleta amarilla por tal motivo los pescadores han aprovechado este comportamiento para localizar y capturar a los atunes. Los pescadores localizan los bancos de redil por manchas de delfines que frecuentemente nadan por encima del atún, por lo que cuando un pesquero cerca un banco de atún que está de bajo, algunos delfines pueden quedar enganchados en la red, siendo incapaces de salir a la superficie para respirar. Sin embargo algunas de las investigaciones plantean que la asociación obedece a un fenómeno de sinergia en el proceso de alimentación de ambas especies. De acuerdo con esta teoría los peces que sirven de alimento común a delfines y atunes (anchovetas y sardinas), forman una bola compacta para protegerse a la que los atunes no pueden penetrar. Los delfines aprovechando su mayor tamaño, se dirigen directamente al centro de este conglomerado dispersando así a los peces, que quedan entonces a disposición de los túnidos. No se sabe porque pero están fuerte el vínculo, que si se encierra a un delfin el atún no se va.

“ Por eso los pescadores de los túnidos buscan a propósito las manadas de los cetáceos y cuando son localizados, se les persigue desde el helicóptero, aturdiéndolos con lanchas rápidas, algunos pescadores estadounidenses utilizaban explosivos subacuáticos para acorralarlos en un grupo compacto. En este proceso los peces sobreviven y los delfines se asfixian . A este tipo de captura se le llama *incidental*”⁷⁶.

Cuando a mediados de los años setenta salió a la luz pública , el problema de la mortalidad de delfines causada por los atuneros, está se empezó a disminuir por una serie de modificaciones en las artes de pesca y el desarrollo de las técnicas para salvar delfines . En este sentido, las redes de los cerqueros han sido modificadas para evitar que los delfines queden enganchados en la malla. así mismo los pescadores han desarrollado un a técnica llamada *maniobra de retroceso* que consiste en que el barco extienda la red de forma que quede como un largo canal. Los delfines se reúnen al final del túnel, en el punto más alejado del barco y durante el retroceso del izamiento el peso del agua que pasa a través de la red hace que la línea de corchos en el extremo o ápice de la red se hunda, permitiendo que los delfines escapen. Además tres lanchas rápidas equipadas con radio, desde afuera de la red, jalan a está desde la línea de flotación para evitar el enmallamiento y consecuente asfixia de los delfines. Mientras tanto mediante una balsa ubicada dentro del cerco se arrea a los delfines hacia el canal de salida, cuando los delfines descubren la vía de escape van saliendo rápidamente y hasta no percibirse ninguno de ellos dentro del cerco se completa el izamiento de la red

Continuando con el tema de la asociación atún - delfin , veremos en las líneas siguientes como este fenómeno no es exclusivo del Océano Pacífico Oriental sino que se presenta en otros Océanos en los que no existe una regulación para evitar la muerte de los delfines .Está información es útil para efectos de la investigación, ya que fue proporcionada por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el fin de demostrar que otros mares se presenta la misma problemática entre el atún y el delfin , sin embargo en

esas regiones los grupos ecologistas no hacen ningún tipo de campaña para evitarlo, por lo que es evidente la intención que tienen para limitar las exportaciones de atún aleta amarilla a Estados Unidos y así proteger su industria

- La asociación atún - delfín no es exclusiva del Océano Pacífico Oriental, el atún aleta amarilla y varias de las especies de delfines presentes en esta región oceánica como el delfín manchado y el tornillo, son especies cosmopolitas por lo que a menudo aparecen en el Océano Índico, Pacífico Occidental y Atlántico, así como el Adriático, el Mediterráneo y el Caribe.
- Los niveles actuales de mortalidad de delfines en las pesquerías del atún del Océano Pacífico Oriental son similares o inferiores a las que se registran en otros mares. Es importante señalar que sólo en este Océano, es donde se tiene un registro bien documentado a través de Programas de Observadores a bordo
- Los atunes en todo el mundo tienden a formar cardúmenes en función de su tamaño y de su capacidad fisiológica. Investigaciones han comprobado que son los atunes los que buscan al delfín. Por lo que es probable que la interacción de los atunes juveniles con objetos flotantes sea la precursora de la posterior interacción atún - delfín y que los atunes adultos se asocien con los delfines en función de su capacidad para viajar más rápido. De hecho la mayoría de los atunes asociados con delfines son adultos que ya alcanzaron la talla de su primera reproducción.
- La interacción es tan fuerte que si los delfines permanecen dentro del cerco de la red, los atunes no escapan de ésta

- La mayor asociación principal se da entre el atún y el delfín manchado, puesto que es la única especie de delfín que aparece asociada con el atún en manadas puras.

4.3 La Captura atún - delfín y el ecologismo proteccionista.

Para vincular la asociación que existe entre la pesca del atún - delfín con la postura de grupos ecologistas estadounidenses, en este apartado se examina los puntos principales que defienden los ambientalistas para combatir la mortandad de los delfines.

Desde los inicios de la década de los ochenta grupos ecologistas de Estados Unidos expresaron su posición en contra de las flotas atuneras que contribuían a la mortalidad de los delfines. Sin embargo, en 1988 estos grupos actuaron de manera más agresiva, transmitiendo en la televisión estadounidense una película de 11 minutos que mostraba en condiciones bastante subjetivas la matanza de los cetáceos

Sin precisar de que flota atunera se trataba (aunque durante algún tiempo dejaron correr la versión de que era un barco mexicano), en este filme un barco atunero con bandera panameña propiedad de armadores españoles, cuyo comportamiento fue totalmente atípico, puesto que en 5 meses de pesca apenas capturó un poco más de 50 toneladas, de las cuales solamente dos toneladas pertenecía precisamente al atún asociado a delfines, sin embargo es preciso mencionar que este barco si logró matar a más de 200 delfines como si el propósito del viaje de pesca hubiera sido precisamente ese. En este sentido el

Congreso de los Estados Unidos empezó recibir gran presión por parte de estos grupos, teniendo como resultado que en 1989 se enmiende la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos de 1972. Con esta nueva legislación se pretende obligar a los países exportadores de *atún aleta amarilla* que operan en el Océano Pacífico Oriental a informar al Gobierno de los Estados Unidos de sus programas y reglas de protección de delfines como requisito para ingresar al mercado estadounidense. lo sin lugar a dudas significa la aplicación de la extraterritorialidad de las leyes por parte de Estados Unidos, ya que dicha decisión no fue resultado de una convención internacional y por lo tanto afecta la soberanía de los otros países al pretender bloquear el desarrollo de la industria atunera mexicana, pues esta ley se aplica sólo en la zona donde opera nuestra flota y no en el Océano Pacífico occidental donde opera la flota estadounidense, ni en el Atlántico o el Índico donde se encuentran las flotas española, francesas y otras.

En este mismo sentido, podemos afirmar que los grupos ecologistas estadounidenses olvidan que la pesca del atún asociada con delfines fue iniciada precisamente por los propios pescadores estadounidenses, hace más de 30 de años. Durante largo tiempo los índices de mortalidad de los cetáceos superaban los registrados actualmente pues llegaron a sumar en promedio 287 mil al año.

Al analizar el papel que han jugado los grupos ambientalistas de Estados Unidos, vemos que estos se tratan de *organismos no gubernamentales*,⁷⁷ que

Los organismos no gubernamentales son todo grupo, asociación o movimiento constituido de forma duradera por particulares cuya finalidad es alcanzar objetivos no lucrativos que han tenido un desarrollo

sin lugar a dudas hoy en día son actores de suma importancia en la relación de interdependencia compleja planteada por los teóricos Nye y Keohane entre los demás actores que conforman la política internacional. El estudio de estos organismos en la última década ha constituido un tema importante de la teoría de las relaciones internacionales, ya que se ha comprobado que sus objetivos de alguna manera repercuten en las acciones internacionales. El teórico español Antonio Truyol, define a los organismos no gubernamentales como: “grupos de presión con intereses organizados que tratan de influir sobre los órganos de decisión política para que actúen en el sentido de sus fines particulares, es decir, son asociaciones que sin ser políticas, tienen sin embargo una actuación política oculta”⁷⁸. Ahora bien, el rápido crecimiento de estos organismos no gubernamentales es una prueba a favor de la existencia de necesidades que ni los Gobiernos, ni los Estados estarían en condiciones de satisfacer, (en el caso que nos ocupa sería “salvar la vida de los delfines”). Los organismos referidos pueden estar conformados por grupos privados que son y se mantienen puramente nacionales tanto por su composición como por su financiamiento, pero no dejan de tener una vocación internacional. De este modo, los grupos de presión nacionales actúan fundamentalmente sobre sus gobiernos para orientar su política exterior en el sentido de sus intereses. Para lograr lo anterior se orientan en los siguientes medios:

- Gestiones directas cerca de los poderes públicos
- Corrupción de los parlamentarios y agentes del Ejecutivo
- Demostraciones de fuerza.

rápido en periodos recientes Marcel. Merle. Sociología de las Relaciones Internacionales” Alianza Universidad Madrid, España 1976 P. 338

⁷⁸ Antonio Truyol La Sociedad Internacional Alianza Universidad Madrid . España p.129

- Recurso a la opinión pública mediante campañas de prensa, radio y televisión.

Por cierto, que esta última estrategia fue la que utilizaron los grupos ecologistas estadounidenses para desprestigiar a la flota atunera mexicana y por ende a generar entre sus consumidores un miedo si se compraba atún proveniente de México ya que se “corría el riesgo de que este, al ser capturado había matado delfines”. También hay que aclarar que los medios de comunicación en Estados Unidos le han prestado al tema de los delfines una atención preferente, por lo que aunque sin existir un ataque directo en el fondo se identifica a nuestro país como el productor de atún del Pacífico Oriental”.

Por otro lado, hay que indicar que sólo en casos excepcionales pueden actuar en la esfera internacional al margen de su propio gobierno, sin embargo cuando actúan directamente en la esfera internacional son a menudo pantallas de intereses estatales.

En cuanto a los grupos de presión internacionales actúan directamente en el plano internacional, teniendo como meta llamar la atención de la opinión pública mundial.

En este mismo sentido, las ONG crean una red de relaciones y de intercambios que se establecen en todo el mundo , es así como van creando una especie de tejido social que en ocasiones amortigua el choque de las polémicas

entre gobiernos ⁷⁹ Sin embargo está dinámica no se orienta únicamente en el sentido de la armonización de las políticas nacionales, en ciertos casos también puede actuar en contra de la solidaridad nacional y presentarse como generadora de tensiones que afecta tanto a la cohesión de los Estados como a las relaciones entre ellos. Entre las misiones más destacadas de las ONG, podemos decir que muchas persiguen asegurar la protección de los intereses de sus miembros o se contentan con actividades puramente humanitarias, otras tienen objetivos caritativos o humanitarios. Otras por el contrario están comprometidas en una transformación del mundo. En este orden de ideas, y al hablar sobre el papel desempeñado de las ONG, se aprecia que las relaciones que mantienen con los Estados son generalmente buenas .

Si se afirma que una de las misiones de los organismos no gubernamentales es la humanitaria, observamos que es ésta la que precisamente defiende los grupos ecologistas estadounidenses pero a la vez manejan una promoción de valores muy importante desde el momento en que dan a conocer a la especie del delfín como una de las más inteligentes del planeta, y que está “en peligro de extinción”. Toda la campaña que realizan estos grupos está encaminada a crear una conciencia en el consumidor de no adquirir atún mexicano porque estaría contribuyendo a la muerte de los delfines. En este sentido se aprecia que estos grupos manejan el elemento “*sentimental*” como fuerza de unión para la defensa de los derechos de los animales. La manera de operar de estos organismos es realizar labores de “convencimiento” ya sea a nivel nacional o internacional para que los países se unan a sus “campañas protectoras y de conservación”.

⁷⁹ Ibid p. 340.

Bajo esta misma perspectiva sería muy adecuado conocer más a fondo los objetivos que persiguen los grupos ecologistas y así esclarecer si las razones en que se fundamentan para presionar al Ejecutivo de Estados Unidos en la imposición del embargo a México son genuinas o están manipuladas por el vínculo existente entre las enlatadoras estadounidenses ,que como recordaremos en esa época se encontraban en decadencia y que por lo tanto vieron una vía idónea para salvar a su industria uniéndose a estos grupos ambientalistas.

Ante este panorama nos damos cuenta que los grupos conservacionistas y las enlatadoras estadounidenses juegan un papel muy importante para la imposición del segundo embargo atunero a México. Ha sido tal la presión que han ejercido estos organismos no gubernamentales que sus demandas han obtenido logros importantes , como son:

- Cambios en la legislación
- Aplicación del embargo por ordenes judiciales
- Cambios de políticas productivas y operativas etc.

Es así como podemos afirmar, que las empresas enlatadoras estadounidenses han utilizado la influencia de los grupos ecologistas para desprestigiar y frenar a la industria atunera mexicana que en ese momento tenía una buena posición mundial.

En cuanto a los objetivos que persiguen los ecologistas para evitar la muerte incidental de los delfines distinguimos los siguientes.

- 1) Mejorar las técnicas de captura

- 2) Alcanzar la mortalidad cero
- 3) Eliminar la pesca con redes de cerco
- 4) Establecer límite a la captura de atún debido a que existe sobreexplotación de la especie.

En cada uno de estos puntos convergen diversos grupos ecologistas que van desde moderados hasta radicales, incluyendo algunos con gran impacto político y otros cuya fuerza no es tan trascendente.

Como resultado de lo anterior se aprecia que en los grupos de presión de Estados Unidos existen factores determinantes en el mayor o menor impacto que pueden ejercer su influencia en el proceso de decisiones:

- Recursos financieros con que cuenta el grupo de presión
- Apoyo o número de gentes con que cuenta la organización
- Unidad que existe entre sus miembros.
- Prestigio que tiene el grupo de presión ante la población y los funcionarios públicos.

En 1988, uno de los principales grupos ecologistas de Estados Unidos llamado *Earth Island Institute* denunció el supuesto exterminio masivo de delfines por la flota mexicana. Mediante una campaña publicitaria en que alertaba también supuesta extinción de estos mamíferos por la captura del túnido, de este modo, como ya se dijo presiona al gobierno de Estados Unidos para modificar la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, lográndose así en 1989 importantes enmiendas, las cuales

obligan a los países exportadores de atún aleta amarilla que operaban en el Pacífico Oriental a informar sobre sus Programas y regulaciones de protección de los delfines como requisito para ingresar en mercado estadounidense. Es importante mencionar, que a raíz de dicha Ley, los grupos ecologistas promovieron un boicot al consumo del atún. El boicot consistió en realizar campañas de recaudación de fondos y reclutamiento de nuevos miembros para la defensa de los delfines como fue el caso de *Fund for Animals y Save the Dolphins*, es así como canalizaron sus actividades a los centros de enseñanza y al público en general, teniendo como objetivo principal convocar a los consumidores a realizar boicots contra el atún claro.

Por lo tanto, en 1990, las tres principales compañías enlatadoras estadounidenses de productos pesqueros: *Satrakist, Bumble Bee Y Vam Camp*, anunciaron la suspensión de sus compras de atún, asociándolo con el asunto de los delfines, pues se veían severamente amenazados con la competencia mexicana. En este orden de ideas, el grupo ecologista *Earth Island Institute* logró que una Corte de San Francisco fallara en favor de imponer un embargo a las exportaciones de atún provenientes de México, Venezuela, Ecuador Y Vanuatu. Sin embargo, en un principio México no fue sancionado, ya que a través de un comunicado del Servicio Nacional de Pesquería Marinas se mostraba que los pescadores mexicanos respetaban a los delfines, por lo que se les permitió seguir exportando hasta el 31 de diciembre.

Sin embargo, *Earth Island Institute* y junto con otro organismo llamado *Marine Mammal Fund*, comenzaron el litigio para que la misma Corte de San

Francisco ordenará el segundo embargo atunero contra México. Para ello, manejaron cifras no actualizadas ni concretas sobre la muerte de delfines a consecuencia de la pesca del atún, incluso por encima de las objeciones del Gobierno Estadounidense para lograr que buques pesqueros de otras naciones obedecieran las mismas regulaciones que se les aplicaban a ellos.

En ese mismo año, la compañía *Starkist*, apoyado por la *Earth Island Institute* dieron a conocer la proclama *dolphin safe* (libre de delfin) significando que dicha transnacional atunera no compraría, procesaría o vendería atún que hubiese sido capturado por medio de la muerte incidental de los delfines. Sería importante, entonces, preguntarse porque decide está compañía proclamar el *dolphin safe* y esto se debe más que nada a los cambios generados en el mercado global, a la actitud de los consumidores y también a ciertos temores fundados en la posible eliminación de las barreras arancelarias producto de la celebración del TLCAN, que de alguna manera podrían reducir su participación en el mercado; por lo que todos estos factores llevaron a la empresa a tomar la decisión de dicha propuesta. De este modo, *Starkist* trazó una estrategia global para mantenerse como líder mundial en la industria del atún, conservando a la vez el control de las mayores áreas de su mercado doméstico. Es así como realizó una encuesta sobre la actitud de los consumidores encontrando que de 524 mujeres mayores de 18 años, el 74 % respondió a la pregunta de si cambiaría por una marca que le garantizara no matar o lastimar delfines en la captura del atún; 86% dijo estar de acuerdo con pagar un precio mayor por la lata del atún así capturado y el 50% aún más específico afirmó estar dispuesto a pagar 21 centavos de dólar más. Ahora bien parte de la estrategia de esta compañía fue el diseño de un plan que incluyo la

alianza con el sector más radical de los ambientalistas en los Estados Unidos, encabezados por *Earth Island Institute* pero también se observa una fuerte participación de ciertos congresistas como fu el caso de : Boxer, Biden, Studds y Kerry entre otros, para promover cambios en la Ley de Protección a Mamíferos Marinos. La citada medida les aseguraría el control del mercado de Estados Unidos y el cierre definitivo del abasto de atún aleta amarilla procedente de México. De este modo *Starkist* redujo ligeramente el contenido de sus latas y utilizó en mayor medida el atún barrilete, que es más barato que el aleta amarilla y así se logró reducir costos , sacando de la jugada a la competencia y entregando a sus latas una menor cantidad de atún, lo que representa miles de toneladas menos . Por su parte, las compañías *Vam Camp* y *Buble Bee*, se unían a la "nueva era del dolphin safe " . Para confirmar su posición dichas transnacionales cerraron en Puerto Rico sus plantas, sin embargo esta propuesta no sólo quedó a nivel de Estados Unidos ya que trascendió fronteras, cuando se anunció que la principal compañía de atún enlatado en el mundo, localizada en Tailandia la *Tai Food Processors Association* coincidía con las procesadoras de Estados Unidos.

La propuesta *dolphin safe* es sin lugar a dudas una estrategia comercial muy bien planeada que crearon las enlatadoras estadounidenses para defender su industria atunera, encontrando en los grupos ecologistas un medio idóneo para lograr tal fin. En este sentido es conveniente señalar que el *dolphin safe* significa que en el momento de la captura de los atunes, hubo cero mortalidad de delfines.

Para continuar con la posición “ecologista”, el 30 de abril de 1991, la cadena de supermercados ⁸⁰ *Safeway Inc* , adoptó el *dolphin safe*, en cuanto a todos sus productos de atún, de esta manera estos tendrán que certificando que en la pesca del atún no se utilizaron redes de cerco, ni se lanzaron intencionalmente contra los delfines.

Ahora bien, para asegurar la empresa *Starkist* que el atún vendido por ella fuese *dolphin safe* (delfin a salvo) trabajó en forma conjunta con el *Earth Island Institute* para lanzar una campaña mundial de monitoreo, certificanso mediante acuerdo escrito con flotas y procesadoras que cumpliesen con tales requisitos. De este modo, los ambientalistas como las empresas procesadoras han partido de sanciones ecológicas unilaterales, caso concreto fue la Ley de Información al Consumidor de Protección al Delfin, así como la Ley Internacional de Conservación del Delfin, está última cuyo objetivo consiste en la imposición de una moratoria en el uso de la red del cerco en la captura del atún a las flotas que en el *Pacífico Oriental* pescan atún. En respuesta a esta ley, México, Venezuela y Vanuatu la rechazaron esta ley , ya que si la acataban significaba la proscripción de la técnica de red de cerco y también el ya no pescar en está región, donde México es líder en captura.

Por otro lado, es importante indicar que las latas de atún que ostentan la etiqueta *dolphin safe*, implican capturar túnidos en su etapa juvenil, esto es antes de que se reproduzcan pues más tarde invariablemente se asocian a la manada de los cetáceos. Aunado a lo anterior se tiene conocimiento que la etiqueta *dolphin safe* en un principio era propiedad del *Earth Trust*, que

⁸⁰ Con 1.118 tiendas en los Estados Unidos y Canadá.

costraba cinco centavos de dólar por cada caja de 48 cajas con el sello *dolphin safe*. Sin embargo, a partir de 1997, la marca *dolphin safe* pasó a ser propiedad del Gobierno de Estados Unidos con la cual *Earth Trust* dejó de percibir una fuente importante de recursos para financiar sus actividades.

Cabe resaltar que *Greenpeace*, la organización ecologista más reconocida en Estados Unidos y el mundo, ha rechazado los embargos impuestos a México. Por lo que a principios de 1993. Este grupo denunció que “los embargos atuneros impuestos por los Estados Unidos contra las flotas de América Latina respondían a intereses económicos de varios sectores estadounidenses vinculados a la pesca y no a la conservación de las especies en vías de extinción”.⁸¹

No sólo *Greenpeace* estaba a favor del levantamiento del embargo, sino también otros grupos como la Federación Nacional Marina, El Fondo de Defensa Ambiental y el Fondo Mundial de la Vida Silvestre, *Human Society* y el Sierra Club. Las anteriores organizaciones están compuestas por más de 100 millones de partidarios, que pedían que se levantaran las sanciones del embargo, ya que se observaba en los países embargados un aumento en la protección de los delfines. Sin embargo, *Earth Island Institute* de manera conjunta con Ciudadano Público y unos 70 grupos de menor tamaño no estaban de acuerdo con tal medida.

⁸¹ J. Joseph. "The tuna - dolphin controversy in the East Pacific, biological, economic and political impact" *Ocean Development and International Law*, Vol 25 núm 1 1994 p. 20

4.4. Desarrollo del problema

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 capturan el producto con redes de cerco en el Océano Pacífico Oriental. Inicialmente fueron incluidos Panamá, Venezuela, Ecuador, Vanuatu y México con la salvedad de que podrían quedar libres de tal disposición en el caso de que sus gobiernos presentarán al Departamento de Comercio de los Estados Unidos, la evidencia suficiente de que estaban cumpliendo con las especificaciones de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos.

A diferencia del impuesto en 1980, el presente embargo se fundamentó en razones aparentemente ecológicas . Con base a las modificaciones de 1988 a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, se argumenta que México rebasó los límites de mortalidad incidental de delfines establecido en esa ley .

De esta manera, el grupo ecologista estadounidense *Earth Island Institute* y otros (que ya fueron mencionados en el apartado anterior) interpusieron ante la Corte del Distrito Norte de California una demanda en contra del Secretario de Comercio y del Secretario del Tesoro del Gobierno de los Estados Unidos así como de otras autoridades de ese país, para que en cumplimiento de las nuevas disposiciones de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos se estableciera un embargo a los países antes mencionados.

Ahora bien, en años recientes se ha generado una creciente atención por parte de los grupos ecologistas de las naciones desarrolladas en favor de la conservación de mamíferos marinos, particularmente los que se asocian con especies que son objeto de pesquerías comerciales importantes para los países en desarrollo como el atún y el delfín. De este modo, Estados Unidos realizó algunas enmiendas a su Ley de Protección de Mamíferos Marinos donde se disponen límites máximos de captura incidental de delfines, tomando como referencia la tasa de mortalidad lograda por la flota de Estados Unidos. “El 10 de octubre de 1990 aplica un embargo a las exportaciones mexicanas de atún aleta amarilla por considerar que nuestro país no ha cumplido ni ha adoptado las medidas necesarias para reducir la mortalidad de delfines en sus operaciones de captura de túnidos en el Pacífico Oriental”⁸².

Un mes más tarde “ el 11 de noviembre a solicitud del Ejecutivo estadounidense y tomando en cuenta las estadísticas sobre las tasas de mortalidad de delfines proporcionadas por México, la Corte de Apelación de Estados Unidos decidió suspender temporalmente el embargo atunero a México ya que en las estadísticas presentadas por México se apreciaba, que las tasas eran inferiores a las tasas establecidas en la legislación de Estados Unidos para las embarcaciones extranjeras”⁸³.

⁸² *La Jornada* 11 de julio de 1990 México.

⁸³ Documento presentado por el gobierno de México en relación de la prohibición de las importaciones de atún aleta amarilla y productos de atún aleta amarilla procedentes de México, en el mercado de los Estados Unidos Secretaría de Pesca y Relaciones Exteriores Enero de 1991 P 2

Posteriormente el 20 de febrero de 1991, “ la misma Corte de Apelación decidió reimponer la prohibición a las importaciones mexicanas de atún aleta amarilla, al decir que las embarcaciones mexicanas habían logrado tasas de mortalidad incidental de delfines inferiores a las requeridas en la legislación estadounidense para los delfines en general , pero no para los denominados delfines tornillo oriental”.⁸⁴ Sin embargo, lo anterior es explicable ya que la especie tornillo oriental es la más numerosa del Pacífico Oriental ; pero lo que la ley exigía en verdad era que se excedieran las tasas establecidas para dos tipos de delfines, lo que no había ocurrido dado que la tasa de captura incidental de la especie “manchado costero” no había superado los estándares establecidos⁸⁵.

Por otra parte, las disposiciones para exportar atún aleta amarilla al mercado estadounidense contemplan dos categorías de requerimientos que exigen evidencia documentada por parte de las naciones interesadas, las cuales son :

- a) Adopción de un Programa para regular la captura de mamíferos en la pesca del atún que tiene que ser comparable a la de los Estados Unidos.
- b) Cumplir con tasas de mortalidad incidental , nuevamente comparable a la de ese país.

Más adelante, en enero de 1992 Estados Unidos decretó el embargo secundario a las naciones intermediarias, es decir aquellas naciones que

⁸⁴ Idem

compran atún a los países embargados y lo venden al mercado estadounidense. Tales medidas pueden tener un impacto en el mercado mundial de los túnidos, ya que se está afectando el 20% de la producción mundial, que es la que se genera en el Pacífico Oriental.

4.5 Argumentos estadounidenses y defensa mexicana ante el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

El Gobierno Mexicano recurrió a la búsqueda de negociaciones y consultas con el Estadounidense. Esta decisión fue notificada al Consejo General de representantes del GATT, con lo que se inició de hecho la participación de ese organismo de comercio internacional en la controversia atún-delfín.

En este apartado se aborda el punto de vista de los argumentos tanto por Estados Unidos como por México dentro del GATT con la finalidad de intentar vislumbrar las bases sobre las cuales fue impuesto el actual embargo atunero a México.

Estados Unidos decretó una moratoria sobre la importación de atún aleta amarilla procedente del Océano Pacífico Oriental, capturado de una manera no compatible con sus procedimientos autorizados. Esta moratoria no afecta a otras especies capturadas en dicho Océano. La legislación estadounidense que autoriza esta moratoria deriva del Acta de Protección de Mamíferos Marinos de 1972.

Postura Estadounidense

El 19 de diciembre de 1990 se inició la primera ronda de consultas, en la que el Gobierno Estadounidense hizo los siguientes planteamientos:

- a) La Ley de Protección a Mamíferos Marinos no tiene objetivos comerciales, sino evitar la depredación de estos recursos que resulta de la utilización de métodos para pesca del atún.
- b) No existen razones para asumir que la legislación sobre mamíferos marinos tienen como finalidad aplicar medidas no arancelarias.
- c) 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 mortalidad 20,500 delfines , mientras que las demás flotas podrán tener índices de mortalidad 1.25 veces el de la flota estadounidense.
- d) El artículo XX 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.
- e) El gobierno de Estados Unidos aprecia los esfuerzos que México ha hecho para reducir la mortalidad incidental de delfines pero es necesario hacer más y por ello se aplica la Ley sobre mamíferos a todos los países.

f) El gobierno de Estados Unidos mantiene la esperanza de que se pueda llegar a acuerdos internacionales en foros apropiados que le permitan enmendar su legislación.⁸⁶

Postura Mexicana

- a) El embargo atunero es una medida no arancelaria de carácter proteccionista.
- b) El artículo XX del Tratado del GATT se aplica a los recursos naturales no renovables; consecuentemente no es válido invocarlo en caso de los delfines, porque además estos no enfrentan el peligro de extinción.
- c) 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 el atún bajo el argumento de la conservación de los delfines.
- d) 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 más significativa.
- e) Los esfuerzos que México ha realizado para reducir la mortalidad incidental de delfines no tiene nada que ver con los temas comerciales que se ventilan en el GATT. Tampoco se deben vincular las negociaciones bilaterales sobre el tema atún - delfin con las negociaciones en el marco del GATT.

México, basa su defensa entre otros en dos aspectos fundamentales:

⁸⁶ La pesca incidental de delfines en las capturas de atún, SEPESCA. Sistema de información legislativa

- Las disposiciones relativas al embargo aplicado a sus exportaciones de atún, constituye para el país prácticas proteccionistas encubiertas que van en contra de lo dispuesto en el GATT en donde nuestro país ha enfatizado que la legislación estadounidense promueve la aplicación de medidas unilaterales injustificadas, como es este caso
- Con el requisito del etiquetado “ *Dolphin Safe*”(*delfin a salvo*), Estados Unidos pretende restringir el acceso a su mercado del producto mexicano.

Nuestro país toma como argumentos para poder debatir lo dicho por Estados Unidos, lo dispuesto en el GATT tomando en cuenta el art XI donde se establece que “ninguna parte contratante podrá imponer ni mantener prohibiciones así como restricciones a la exportación de cualquier producto del territorio de otra parte contratante”⁸⁷ y tomando este punto como referencia podemos decir que lo dispuesto en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos en lo que respecta al país intermediario no sólo afecta a México si no que representa una serie amenaza para los derechos de los demás países ya que los esta involucrando en un conflicto que en primera instancia era entre México y Estados Unidos, y que llega a afectarles sobremanera, ya que de no cumplir con lo dispuesto por Estados Unidos este tiene el “derecho” a embargarlos a ellos también.

Otros de los artículos del GATT ante la controversia es el XIII “ en donde de igual manera no se permite la prohibición o restricción semejante a la exportación del producto similar originario de cualquier tercer país”. México

⁸⁷ Documento presentado por el gobierno de México en relación con la prohibición de las exportaciones procedentes de atún afceta amarilla 25 de Enero 1991 p.10

afirma que Estados Unidos está aplicando un embargo únicamente sobre la región del Pacífico Oriental y que para los demás atunes o regiones geográficas no existen tales disposiciones

La discriminación que se aplica en contra de los países cuya pesca se desarrolla en el Pacífico Oriental , zona que según la definición de Estados Unidos incluye las costas y zona económica exclusiva de México, beneficia a las demás zonas del mundo en las que también se pesca el atún y a las que curiosamente se ha ido desplazando la flota estadounidense en los últimos años.

En 1980, el 6% de la flota atunera estadounidense operaba en el Pacífico Oriental y en 1989 el 59% de la flota norteamericana se traslado a esa zona y fue hasta entonces que empezó a introducir los requisitos más estrictos para la protección de los mamíferos marinos en el Océano Pacífico Oriental quedando fuera de estos requisitos la zona pesquera en donde actualmente opera la flota estadounidense. En este punto, México demuestra que Estados Unidos no cumple con el requisito de imponer restricciones a su producción o a su consumo nacional , ya que la única forma de asegurar que la totalidad de su producción sea objeto de las restricciones, es aplicado éstas a todas las regiones del mundo o en su caso , aquellas en las que opera la flota estadounidense.

Otro de los artículos del GATT en que se basó México es el **III** que se refiere a “que los productos de algún país contratante , no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional”. Sin embargo, sabemos que todos los países en desarrollo están en

desventaja con Estados Unidos ya que están supeditados al desempeño de la flota estadounidense, cuyas embarcaciones operantes en el Océano Pacífico Oriental son tan escasas, que sus actividades no son significativas en términos estadísticos, para tomarlas como válidas en cualquier tipo de comparación.

Por su parte, Estados Unidos argumenta que su posición está totalmente de acuerdo con este artículo, ya que en el caso específico del atún importado, éste recibe un trato más favorable que el atún nacional.

El artículo IX, dice que en “la reglamentación relativa a las marcas no se puede dar un trato menos favorable a los productos de otro país en comparación con los nacionales, siendo que la Ley de Mamíferos Marinos establece que la etiqueta “*dolphin safe*” (*delfín a salvo*) podrá ser utilizada únicamente para el atún y los productos de atún que no sean pescados en el Pacífico Oriental, con lo que nuevamente se ven beneficiados aquellos países que no pescan en esa zona. Por esto es evidente para México, que Estados Unidos no está cumpliendo con lo dispuesto en este artículo.

Estados Unidos argumenta que dentro de las medidas tomadas expedidas en forma de leyes se incluyeron las regulaciones y requisitos que afectan la venta interna, la oferta, la compra, el transporte y la distribución y el uso del atún aleta amarilla capturado en el Océano Pacífico Oriental con naves cerqueras y que estas medidas establecen un trato más favorable a los productos procedentes de otros países, en comparación con el destinado a los productos domésticos.

Hasta este momento nos damos cuenta que las medidas adoptadas por Estados Unidos son contrarias a lo dispuesto en los artículos XI, XIII, III y IX del GATT y podemos decir que nuestro país tuvo buenos argumentos al respecto , mejorando los expuestos por Estados Unidos .

El artículo XX reviste un carácter especial, ya que permite aplicar medidas que de otra manera hubieran sido contrarias al Acuerdo General , éste ultimo es un instrumento contractual, su propósito es regular las relaciones comerciales entre las partes contratantes conforme a los derechos y obligaciones previamente convenidos por las mismas. Por consiguiente lo que no haya sido acordado dentro de dicho instrumento y, sobre todo lo que haya sido explícitamente excluido del mismo no puede obligar a las partes. Es importante saber que las cuestiones relativas a la conservación de los recursos pesqueros no forman parte de las excepciones generales del artículo XX.

Para Estados Unidos las medidas de la moratoria hacen clara referencia y están completamente de acuerdo con el artículo XX del GATT, ya que son para proteger la vida y la salud del delfín . Si los métodos de producción empleados en la captura de atún no reducen la mortalidad del delfín, esta especie se enfrenta al grave peligro de sufrir mermas considerables en su población . Estas medidas están balanceadas de tal forma que consideran tanto a la producción doméstica como la exportada de atún, ya que sin esta restricción no sería efectiva la conservación del delfín.

Para México el posible recurso , el artículo XX por parte de los Estados Unidos como medida legal, referente a la conservación de los recursos

pesqueros, es importante, ya que Estados Unidos se está atribuyendo unilateralmente el derecho a imponer restricciones a las actividades pesqueras de otros países dentro de sus propias jurisdicciones, con la simple excusa de proteger los recursos naturales que se encuentran dentro de estas zonas; aquí podríamos invocar el concepto de extraterritorialidad dentro del GATT, lo cual sería contrario a todo lo establecido y dispuesto en este organismo .

Ahora bien, en el mismo artículo XX se habla de la adopción de medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, pero es importante resaltar que éstos se encuentran en el territorio de ese país que los protege . Viéndolo como Estados Unidos sería proteger a personas o animales que se encuentran en las zonas internacionales o en el territorio de otro país , lo cual sería contrario al Derecho Internacional ,ya que suponiendo que un país exportador se pudiera tomar el derecho de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales tal derecho implicaría asimismo la obligación de proteger como exportador la salud y la vida de las personas y animales de otros países

Estados Unidos afirma que es evidente que sus medidas están completamente de acuerdo con sus obligaciones adquiridas ante el GATT, ya que estas establecen requisitos sobre el método de producción de aleta amarilla capturado en el Pacífico Oriental; argumenta que estos requisitos fueron diseñados para fomentar la protección a los delfines y no constituyen de ningún modo una medida discriminatoria para el atún producido en otras naciones.

Por lo que respecta a la alusión de que se trata de un recurso natural agotable entendiéndose por ello los recursos que una vez extraídos o utilizados no se pueden renovar , nuestro país esta en desacuerdo con ello ya que por una parte las especies de delfines que se mencionan explícitamente en la legislación de Estados Unidos no sólo no esta en peligro de extinción sino que , considerando estudios realizados por el propio Estados Unidos y la CIAT , sus poblaciones se han mantenido estables en los últimos años y en algunos casos se han incrementado.

Ahora bien, según la *Convención sobre Comercio Internacional de Especies amenazadas de fauna y flora silvestre*, no incluye en su lista de especies en peligro de extinción a ninguna de las que Estados Unidos pretende proteger (delfin común, manchado, tornillo) las cuales se encuentran en todos los océanos del mundo . Por lo anterior para México es incongruente la *Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos* ya que si su objetivo es proteger y conservar la vida animal por lógica debería de proteger a las especies que están el peligro de extinción y no a los delfines

Como ya se dijo antes, la flota estadounidense se ha ido desplazando al Océano Pacífico Occidental, en donde sí puede llegar a poner en peligro a las especies que se localizan en esa zona , debido principalmente a que el atún localizado ahí es muy joven y cuando es capturado aún no se ha podido reproducir : esto traería como consecuencia que en un futuro la especie se viera en peligro de extinción . En contraste vemos que en el Pacífico Oriental , el atún esta en su etapa de madura, es decir ya ha podido reproducirse . Por lógica

deducimos que lo más racional sería utilizar un recurso renovable después de que éste ha efectuado un ciclo de reproducción y no antes.

Puede verse claramente que Estados Unidos impone disposiciones específicas en áreas donde no hay delfines en peligro de extinción y en otras en las que sí existe este peligro no aplica ninguna medida al respecto , como hemos visto hay países que pescan el delfín como producto y no son sancionados .

Por otra parte, es importante señalar que uno de los puntos a favor de México es llevar el problema a la esfera internacional teniendo como mediador a un organismo como fue el GATT en donde los países pertenecientes al mismo pueden llegar a resolver, esta dificultad.

El 6 de febrero de 1991, el Gobierno de México anunció al Consejo de Representantes del GATT, que habiendo transcurrido los 60 días para la etapa de consultas sin haber llegado a una solución mutuamente satisfactoria, había decidido solicitar el establecimiento de un grupo especial que conforme a las reglas del GATT analice los argumentos presentados por las partes en el caso del embargo atunero. De esta manera se constituyó un panel que posteriormente dictó una resolución en donde manifestaba el fallo favorable a México en los siguientes términos : la prohibición de las importaciones del atún aleta amarilla y de los productos derivados de esta especie procedentes de México y las medidas de la Ley de los Mamíferos Marinos, en la cual se ha impuesto la prohibición, son contrarias al artículo XI:1 y no se justifican bajo el artículo XX del Acuerdo.

Además si el artículo XX pudiera ser aplicable extrajurisdiccionalmente, este no es aplicable para este caso particular. Así pues ya que el embargo primario es inconsistente de acuerdo a las reglas del GATT, el embargo secundario hacia las “naciones intermedias” también resulta inconsistente. Por lo tanto el panel recomienda que las partes contratantes soliciten a los Estados Unidos modificar las anteriores medidas, de conformidad con sus obligaciones bajo el Acuerdo General.

México tuvo que tomar en cuenta para fijar su posición con respecto al embargo, que el asunto era particularmente delicado porque en 1992 se estaría llegando al final de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos o Canadá . Previendo esto en septiembre de 1991, después de la reunión binacional México - Estados Unidos, nuestro país decidió tratar de encontrar una solución al embargo a nivel bilateral y no a través del GATT, confiando en la “buena fe” de las autoridades de Estados Unidos para adecuar sus leyes a las normas del GATT.

4.6 Acuerdo Intergubernamental de Conservación del Delfin - Acuerdo de La Jolla.

Como uno de los esfuerzos que realizan los países que pescan atún en el Océano Pacífico Oriental para proteger a los delfines, México conjuntamente con Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Honduras, Estados Unidos,

España, Vanuatu y Venezuela, suscribieron este acuerdo el 18 de junio de 1992

El acuerdo tiene como propósito aplicar límites de mortalidad de delfines para el conjunto de la flota participante, los cuales se reducen anualmente, con el objeto de alcanzar una mortalidad total menor a 5000 ejemplares para 1999 y continuar los esfuerzos para que dicha disminución sea cada vez mayor .

Los objetivos de este acuerdo son los siguientes:

- Reducir progresivamente la mortalidad de delfines en la pesquería del Océano Pacífico Oriental a niveles cercanos a cero mediante el establecimiento de límites anuales.
- Eliminar la mortalidad de delfines en dicha pesquerías, buscar métodos ecológicamente razonables de capturar atunes aleta amarilla grandes no asociados con delfines y al mismo tiempo mantener las poblaciones de atún aleta amarilla en el Océano Pacífico Oriental a un nivel que permita captura máximas sostenibles año tras año y de limitar y en caso posible eliminar la mortalidad de delfines en esta región .**Ver cuadro siguiente.**

Límites de mortalidad de delfines derivados del acuerdo de La Jolla.

Año	Límites establecidos	Cuotas Modificadas *
1993	19,500	---
1994	15,500	9,300
1995	12,000	9,300
1996	9,000	9,000
1997	7,500	7,500
1998	6,500	6,500
1999	5,000	---

FUENTE: Programa nacional de aprovechamiento del atun y protección al delfin

En este mismo sentido establecieron un Panel de Revisión para revisar e informar sobre el cumplimiento por parte de la flota internacional, establecer dentro de la CIAT un Consejo Asesor de especialistas técnicos de las comunidades internacionales de científicos, agencias gubernamentales, grupos ambientalistas y la industria pesquera al fin de asesorar al Director de la CIAT en esfuerzos por guiar la investigación.

Podemos decir, que el Acuerdo de La Jolla, es un convenio de carácter multilateral que incorpora la colaboración, de gobiernos, científicos, empresarios y organizaciones no gubernamentales

Es necesario señalar que desde el primer año de su funcionamiento el Acuerdo arrojó excelentes resultados, ya que se registro una mortalidad de 3600 ejemplares en 1993 y la meta final establecida para 1999 señalaba un registro de 5000 ejemplares.

Este instrumento sienta un precedente a nivel internacional para abordar la protección y el manejo de las especies marinas que interesen en varios Estados. Asimismo, existe un mecanismo para informar a los gobiernos de las infracciones en que incurran su flota como, falta de equipo, la no realización de la maniobra de retroceso, uso de explosivos, lances nocturnos, etc para que éste a su vez aplique las medidas pertinentes al incumplimiento de inconformidad a lo establecido en el acuerdo y en la propia legislación nacional.

4.7 La Declaración de Panamá

En 1995, se logró el establecimiento de un nuevo régimen internacional de la pesca del atún y protección al delfin : Por lo tanto la Declaración de Panamá significó importantes avances para el levantamiento del embargo, en este sentido el Gobierno Federal celebró negociaciones con el poder Ejecutivo de Estados Unidos, así como con grupos ecologistas y la industria del atún para enmendar la legislación estadounidense en materia de protección de mamíferos marinos .

Si analizamos las acciones mexicanas que se han realizado con los Estados Unidos para encontrar una solución al problema del atún, vemos que en 1994 nuestro país solicitó a Estados Unidos modificar su legislación para

Adoptar el Acuerdo de La Jolla como medio para levantar el embargo y asimismo cambiar el concepto de “*Dolphin Safe*” Ante tal propuesta en ese mismo año Estados Unidos señaló que adoptaría el Acuerdo de La Jolla, siempre y cuando el atún no fuera capturado en asociación con delfines, además que México fuera nuevamente miembro de la CIAT Sin embargo, México respondió a tales peticiones indicando que si cambiara su técnica de red de cerco atentaría contra el atún ya que como se dijo antes los barcos atuneros estadounidense pescan atún juvenil y esto significa que se frene el ciclo de su reproducción y en con respecto a la mortalidad del delfin se deberían tomar medidas multilaterales.

Ahora bien, en 1995 se llevó a cabo la reunión anual de la CIAT en La Jolla, California, en ella se confirmó el hecho de que la pesca libre de delfines no era ecológicamente recomendable, por lo que de manera conjunta tanto México, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela redactaron una declaración en la que pidieron al Gobierno Estadounidense encontrar una solución al embargo y de no ser así buscarían otras alternativas, dejando fuera a Estados Unidos. En ese mismo año los citados países latinoamericanos firmaron la “**Declaración de San José**” en la cual se pedía a los Estados Unidos proponer una solución equitativa para la captura del atún.

Bajo este mismo contexto, posteriormente se llevó a cabo la XI Conferencia de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero, en donde se invitó a Estados Unidos nuevamente a modificar el “*Dolphin Safe*” y si esta medida no era escuchada por Estados Unidos, se plantearían otras

donde se invitó a Estados Unidos nuevamente a modificar el “*Dolphin Safe*” y si esta medida no era escuchada por Estados Unidos, se plantearían otras alternativas con los países miembros con el fin de proteger a los delfines y a la industria atunera de la región

Al darse cuenta Estados Unidos que México estaba siendo apoyado por otros países decidió reunirse con el Gobierno Mexicano para encontrar una solución al problema del embargo. Es así como se alcanzaron los esfuerzos de México por proteger a los delfines, pero se enfatizó que las medidas que se adoptarán deberían reflejarse en un instrumento obligatorio .

De esta manera, y con motivo de la 56ª, reunión de la CIAT , los miembros del Acuerdo de La Jolla expidieron la **Declaración de Panamá**. A continuación se redacta el contenido de la misma:

Los gobiernos de Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España,⁸⁸ Estados Unidos, Honduras, México, Panamá, Vanuatu y Venezuela, reunidos en la ciudad de Panamá, el día 4 de octubre de 1995, reafirmaron los compromisos y objetivos del Acuerdo de la Jolla de 1) reducir progresivamente la mortalidad de delfines en las pesquerías del Océano Pacífico Oriental a niveles cercanos a cero mediante el establecimiento de límites anuales, 2) con el objeto de eliminar la mortalidad de delfines en dicha pesquería, buscar métodos ecológicamente razonables de capturar atunes de aleta amarilla grandes no asociados con delfines

Reconociendo los importantes compromisos adoptados por las naciones que participan en el Acuerdo de La Jolla y los éxitos obtenidos mediante la cooperación multilateral y apoyando las acciones emprendidas por los países bajo ese Acuerdo, los gobiernos reunidos en

⁸⁸ España y Francia apoyan los compromisos de esta Declaración bajo reserva, debido a la legislación en materia pesquera de la Unión Europea

Panamá, incluyendo aquellos que son, o han anunciado su intención de ser miembros de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, dan a conocer su intención de formalizar antes del 31 de enero de 1996, el Acuerdo de La Jolla como un instrumento jurídico, obligatorio que podrán suscribir todos los países ribereños del Océano Pacífico Oriental, o los que cuenten con barcos pescando atún en esa región. Lo anterior será realizado, a través de la adopción de una resolución obligatoria en el marco de la CIAT, o a través de algún instrumento jurídicamente obligatorio. La adopción de la resolución de la CIAT o de algún instrumento jurídicamente obligatorio, que utilizara en la medida de lo posible la estructura actual de la CIAT se llevará a cabo únicamente si se adoptan los cambios en la legislación de los Estados Unidos, tal como se describe en el anexo I de esta Declaración. Este instrumento jurídicamente obligatorio se sumará a los objetivos y metas alcanzadas en el Acuerdo de La Jolla, los grupos de trabajo que se establecieron en él, las acciones de los gobiernos participantes de ese Acuerdo, y las decisiones que los gobiernos bajo ese acuerdo determinen para lograr alcanzar los objetivos y compromisos referidos en ese documento.

Los gobiernos reunidos en Panamá han acordado que para concluir, adoptar e implementar este instrumento jurídicamente obligatorio, ellos.

- Se comprometen a la conservación del ecosistema y al uso sustentable de los recursos marinos relacionados con la pesquería del atún en el Océano Pacífico Oriental, Adoptar medidas de conservación y manejo para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del atún y de otros recursos marinos vivos en dicho Océano. Tales medidas deberán basarse en la mejor evidencia científica, incluyendo aquella que se basa en la metodología precautoria, y deberá ser diseñada para mantener o restablecer la biomasa de los stocks asociados, o por encima de los niveles capaces de producir el máximo rendimiento sostenible. Estas medidas y metodología deberán incluir y considerar variaciones naturales, tasas de reclutamiento, tasas de mortalidad natural, tasas de crecimiento de los stocks, tasas individuales de crecimiento, los parámetros poblacionales y la incertidumbre científica.

- Se comprometen a evaluar de acuerdo a sus posibilidades y en coordinación con la CIAT, la captura así como la pesca incidental de atunes juveniles aleta amarilla, y de otros stocks de recursos marinos vivos relacionados con las pesquerías del atún el Océano Pacifico Oriental y en el establecimiento de medidas para *inter alia*, evitar, reducir y minimizar la captura incidental de atún juvenil aleta amarilla, así como la captura incidental de las especies no objetivo, a manera de asegurar la sustentabilidad a largo plazo de todas estas especies, tomando en consideración la interrelación entre especies en el ecosistema
- Se comprometen en pleno ejercicio de su soberanía nacional, incluir y hacer cumplir lo adoptado en este instrumento en su legislación nacional y / o regulaciones, según proceda.
- Adoptar medidas de cooperación para asegurar el cumplimiento con este instrumento, de acuerdo a la decisión IGM 6/93 , Anexo IV, “ Principios dirigentes con respecto a Relaciones entre naciones partes y no partes del Acuerdo”, adoptado por los países participantes en el grupo de trabajo del Acuerdo de La Jolla en Vanuatu en junio de 1993, y avanzar lo emprendido por el Grupo de Trabajo sobre cumplimiento, adoptado por la decisión IGM 6/93 Anexo V, “Opciones de acción con respecto a naciones no partes del Acuerdo” . (Anexo II).
- Fortalecer por medio de este instrumento la revisión y la información en aspectos sobre el cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de La Jolla
- Establecer un limite anual para cada stock de entre el 0.2 % y el 0 1% de la estimación mínima de abundancia (EMA), (de acuerdo a la metodología utilizada por el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de los Estados Unidos o de una metodología equivalente), pero en ningún caso la mortalidad total podrá exceder a 5,000 delfines, de manera consistente con los compromisos y objetivos señalados en el preámbulo Para el año 2001, el limite anual por stock será del 0 1% de la EMA

stock, todos los lances sobre ese stock o en cualquier cardúmen mixto que contenga miembros de ese stock deberán cesar para esa temporada de pesca. A partir del año 2001, en caso que la mortalidad anual exceda el 0.1% de la EMA para cualquier stock, todos los lances sobre ese stock y en otros cardúmenes mixtos que contengan individuos de ese stock deberán cesar para esa temporada de pesca. En caso de que la mortalidad anual para los stocks de delfines “Tornillo Oriental” o del “Manchado del Noreste” exceda el 0.1% de la EMA, los gobiernos se comprometen a llevar a cabo una revisión científica y evaluar y considerar recomendaciones adicionales.

- Establecer un límite de mortalidad de delfines (LMD) anual máximo por barco, que refleje los límites anuales acordados.

- Establecer o fortalecer Comités Consultivos Científicos Nacionales (CCCN), o sus equivalentes integrados por expertos calificados del sector público y privado, así como las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que operarán de manera individual, los cuales asesorarán a sus respectivos gobiernos sobre los mecanismos que faciliten la investigación y en la formulación de recomendaciones para alcanzar los objetivos y compromisos aquí asumidos o reforzar estructuras existentes que se diseñen de acuerdo con los requerimientos aquí establecidos. El CCN deberá

1. Recibir y revisar información, incluyendo la proporcionada a las autoridades nacionales por la CIAT.
2. Asesorar y recomendar a sus países, medidas y acciones para conservar y administrar los stocks de los recursos marinos vivos en el Océano Pacífico Oriental.
3. Hacer recomendaciones a sus respectivos gobiernos en asuntos relacionados con la investigación, incluyendo ecosistemas, prácticas pesqueras, investigación sobre tecnología pesquera, que contemple el desarrollo y uso de las artes de pesca selectivas,

ambientalmente apropiadas y eficientes en términos de costos, así como la coordinación y disponibilidad de dicha investigación.

- 4 Llevar a cabo revisiones científicas y evaluaciones para el año 1998 sobre el progreso alcanzado de acuerdo a los objetivos antes señalados para el año 2001 y hacer las recomendaciones apropiadas a sus gobiernos, así como evaluaciones adicionales, como se señala anteriormente
- 5 Consultar a otros expertos según sea necesario.
- 6 - Asegurar que el intercambio de información entre las partes y los CCCN sobre la pesca del atún y especies asociadas se realice de manera sistemática y oportuna, así como la pesca incidental, incluyendo la información sobre la mortalidad del delfín para desarrollar recomendaciones para la investigación científica, la conservación y la administración de dichos recursos a sus respectivos gobiernos, así como recomendaciones para hacer cumplir las medidas, mientras no se viole la confidencialidad sobre la información de las empresas;
- 7 Establecer las medidas para, *inter alia*, llevar a cabo reuniones públicas y mantener la confidencialidad de la información de las empresas

Los reportes de los CCCN, incluyendo los resultantes de sus reuniones, deberán estar a disposición de las Partes y del público.

Los CCCN deberán cooperar, a través de reuniones regulares y oportunas, coincidiendo cuando menos una vez con la reunión anual de la CIAT, para la revisión y evaluación de las bases de información y sobre el estado que guarden los stocks, y en la formulación de recomendaciones para alcanzar los objetivos y compromisos aquí contenidos.

Promover la transparencia en la implementación de esta Declaración incluyendo, cuando proceda la participación pública

Lo pronto como sea posible las naciones del Grupo Intergubernamental, bajo los auspicios de la CIAT iniciaran las discusiones relacionadas con la creación de un nuevo instrumento de carácter obligatorio y permanente.

Ahora bien, a raíz de la firma de la Declaración de Panamá, se intensificaron los trabajos en el Congreso Estadounidense a fin de que se introdujera una iniciativa de ley que tomará como base a los compromisos de la Declaración y el Acuerdo de La Jolla para resolver integralmente el embargo al atún

De esta forma, en la Cámara de Representantes y el Senado Estadounidense se presentaron 1996, básicamente dos iniciativas, una presentada por el congresista *Gilchrest* (HR2823), en la Cámara de Representantes y la otra ante el Senado por los Senadores *Breaux y Stevens* (S1420) " *International Concervation Act*", plantea una solución integral al problema del embargo. De acuerdo con esta iniciativa, la nueva definición " *dolphin safe*", fundamentalmente estaba de acuerdo en suspender la prohibición de las importaciones del atún y abrir el mercado al atún capturado por embarcaciones extranjeras que utilicen métodos " *dolphin safe*", que de acuerdo con el concepto tradicional implica no hacer lances sobre los delfines con o sin muerte incidental. De esta forma con dicha iniciativa, se podrían levantar los embargos al atún pero no se modificaría al concepto libre de delfines, lo cual de hecho significaría que el atún mexicano seguiría enfrentando restricciones para acceder al mercado de los Estados Unidos. Cabe mencionar que la iniciativa presentada en la Cámara de Representantes fue aprobada, pero no ocurrió lo mismo con la iniciativa presentada en el Senado que no

alcanzo a ser incluida en la agenda de ese cuerpo antes de la conclusión de la respectiva legislatura. En consecuencia, se retomó el proceso legislativo en su totalidad en la siguiente legislatura lo que se hizo el 9 de enero de 1997 en la Cámara de Representantes (HR408) y el 21 de enero de ese mismo año en el Senado (S39). Es así como en este período se introduce la propuesta de enmienda a la Ley de Mamíferos Marinos.

En este sentido, los días 9 y 10 de abril de 1997 en el Subcomité de Recursos Naturales de la Cámara de representantes se analizó y votó, con 65 % a favor, la propuesta de enmienda HR408. El Comité de Recursos Naturales voto a favor de esta misma iniciativa el 16 de abril y el Comité de Medios y Arbitros la aprobó por 28 votos a favor y 9 en contra, el día 30 de abril siguiente.

Finalmente, el 21 de mayo de 1997, el Pleno de la Cámara, aprobó por 262 votos a favor de la iniciativa a HR408.

Por lo que respecta al Senado Estadounidense se celebró el 14 de mayo de 1997 una audiencia en el Subcomité de Océanos y Pesca para discutir esta iniciativa Durante toda esta audiencia todos los que testificaron reconocieron el enorme éxito que las flotas que pescan en el Océano Pacífico Oriental han logrado en la disminución de la mortalidad de delfines y por lo tanto en la conservación de estas especies, sin embargo todavía existían diferencias en cuanto a la modificación de la definición del etiquetado libre del delfín.

El 26 de junio de 1997 el Comité de Comercio, Ciencia y Transporte, votó la enmienda, restando solamente su consideración y votación en el pleno del Senado. Después de varios intentos de la Senadora *Boxer* de bloquear el paso de la legislación al Pleno del Senado, el 25 de julio de 1997, tras numerosas consultas que se llevaron a cabo en la Casa Blanca con los Senadores del Congreso Estadounidense y con los países signatarios de la Declaración de Panamá, así como con los grupos ambientalistas (*World Wildlife Fund*, *Center for Marine Conservation*, *National Wildlife Federation* y *Environmental Defense Fund*) que apoyan dicha Declaración y con diversos científicos, se logró llegar a un consenso para el levantamiento de los embargos primario y secundario y la modificación del concepto del *dolphin safe* (delfín a salvo)

El 30 de julio de 1997, la iniciativa de la Ley fue votada por el Pleno del Senado Estadounidense, con una aprobación unánime, de 99 votos a favor y 0 en contra. De esta forma una vez que la legislación ha sido aprobada por el Congreso de Estados Unidos y promulgada por el Ejecutivo de dicho país el Secretario de Comercio de Estados Unidos deberá emitir las regulaciones para la aplicación de la Ley.

Del 15 al 17 de octubre de 1997, se celebró en La Jolla, California, una reunión en donde Estados Unidos planteaba que era un tanto problemático evaluar los programas de observadores para estimar la mortalidad del delfín ya que las naciones que pescan en el Océano Pacífico Oriental contaban con embarcaciones de pequeña escala por lo que se recomendaba que se asistieran por medio del monitoreo. Este programa podría estar localizado en las islas de

Hawai en donde se entrenaría a personal que examinará y recabará datos sobre esta pesquería. También se realizarían estudios a través de fotos que permitieran demostrar que al pescar atún no se dañó la vida del delfín. Otro de los medios para facilitar la labor serían estudios apoyados por radio o satélite los cuales determinarían la población de los mismos.

Es importante señalar que aunque el monitoreo demuestre que ha declinado la mortalidad del delfín ya sea por el medio ambiente o causas humanas, éstos continuarían con ayuda del satélite⁸⁹

La anterior información proviene de una reunión que se celebró en *Seattle, Washington*, en 1997 en donde se dio a conocer el reporte anual de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos.

Podemos decir entonces que México en este período continuará trabajando para demostrar que la utilización de la red del cerco sobre delfines es la manera más viable y sustentable de pescar, tanto del punto de vista ecológico, como económico .

4.8 Modificaciones a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos.

De conformidad con el Acuerdo de La Jolla y la Declaración de Panamá, se prescriben que la exportación a los Estados Unidos de atún aleta amarilla capturado con red de cerco en el Océano Pacífico Oriental Tropical, así como de los productos que se deriven del mismo, requerirán la presentación de

pruebas documentales por parte del gobierno de la nación exportadora sobre lo siguiente:

- 1 Que el atún o los productos derivados del mismo fueron obtenidos por barcos de una nación que participa en el Programa Internacional de la Conservación del Delfín, y además que es miembro de la CIAT o ha iniciado los pasos requeridos para llegar a ser miembro de dicha Comisión
- 2 Que esa nación está cumpliendo con las obligaciones del Programa Internacional sobre la Conservación del Delfín y sus deberes como miembro de la CIAT, incluidas todas sus obligaciones financieras
- 3 Que los barcos de esa nación no han excedido los límites de mortalidad del delfín permitidos para esos barcos en 1997 o en los años sucesivos, de manera consistente en el objetivo de la reducción de la mortalidad del delfín a un nivel aproximado a cero.

Ahora bien, con la aprobación de las modificaciones a la legislación estadounidense se logró :

- modificar una ley de Estados Unidos.
- eliminar los embargos primario y secundario, lo cual permitiría exportar, sin el sello "*Dolphin Safe*", atún mexicano a Estados Unidos y al resto del mundo

- modificar en marzo de 1999 la definición del concepto “ *Dolphin Safe* ” para que nuestro atún capturado de acuerdo con la Declaración de Panamá lleve la etiqueta: los estudios requeridos son los mismos que ya se han realizado, fueron analizados por las organizaciones no gubernamentales para lograr su apoyo en Panamá y el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de Estados Unidos

Sin embargo, esta ley no únicamente tuvo enmiendas en relación a la pesca del atún- delfín sino que se dieron cambios importantes en la captura incidental de los mamíferos marinos en general con respecto a las operaciones comerciales. A continuación se enumeran algunas de ellas :

- 7 años como meta para reducir el serio daño incidental hacia la mortalidad de los mamíferos marinos, alcanzando de esta manera niveles cercanos a cero.
- simplificar el proceso de registro de ciertas pesquerías.
- realizar reportes únicamente cuando el mamífero marino ha sido seriamente dañado o muerto
- prohibición intencional en contra de la muerte de los mamíferos marinos.
- autoridad para enviar observadores a embarcaciones ⁹⁰

⁹⁰ http://www.nmfs.gov/prot_res/mammals/mmmap.html

4.9 Reingreso de México a la Comisión Interamericana del Atún Tropical

La CIAT ha demostrado ser el foro para el seguimiento de los Acuerdos que han permitido superar los problemas de la pesca del atún y de la protección del delfín asociado con dicha pesca . Por lo tanto en la 35ª Reunión Intergubernamental celebrada del 2 al 7 de febrero de 1998 en La Jolla, California, se aprobó una resolución por parte de los países miembros del Acuerdo de La Jolla y signatarios de la Declaración de Panamá para que la CIAT se fortalezca y adopte algunas reformas. De este modo, México ha celebrado negociaciones con la CIAT, tomando en cuenta el establecimiento de un nuevo régimen internacional para la protección del delfín asociado con la pesca del atún. Sin embargo, el régimen mencionado exige, que México reingrese a la CIAT.

El procedimiento de adhesión a dicha Convención es el siguiente:

- a) Que sea un país en donde sus nacionales formen parte de las operaciones de pesca que abarca la Convención , el Pacífico Oriental .
- b) Que exista una comunicación en ese sentido, por parte del gobierno interesado dirigida a cada una de las partes contratantes , en donde se manifieste la voluntad de dicho gobierno a adherirse a dicha Convención .

- c) Que exista un consentimiento unánime de las Partes en relación de la adhesión que se pretende llevar a cabo.
- d) Que luego de recibir ese consentimiento, el gobierno interesado deposite con el Gobierno de los Estados Unidos un instrumento de adhesión, en el que se estipulará la fecha de su vigencia.

De acuerdo con el mismo precepto, el Gobierno de Estados Unidos, como depositario de la Convención , deberá transmitir una copia certificada suya a cada uno de los gobiernos que deseen adherirse a ella. Por lo tanto se entiende que el gobierno interesado en adherirse a la Convención solicite la transmisión de dicha copia.

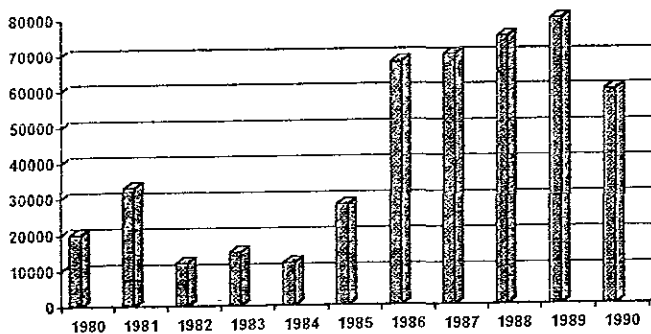
Por lo tanto, México debe iniciar el procedimiento de adhesión con el requerimiento de la copia certificada de la Convención y con la comunicación que debe dirigir a cada una de las partes contratantes manifestando su voluntad de adherirse a la Convención y solicitando el consentimiento de cada una de esas partes . Sólo una vez obtenido el consentimiento unánime de esas partes, el Gobierno de México depositará el correspondiente instrumento de adhesión.

5.10 Consecuencias económicas del embargo .

Ante este segundo embargo, la industria atunera recurrió de nuevo al mercado interno A fin de fortalecer la cultura positiva hacia este producto, se llevaron a cabo campañas de publicidad que incrementaron el consumo No obstante en cuanto a las exportaciones el segundo embargo provocó que en

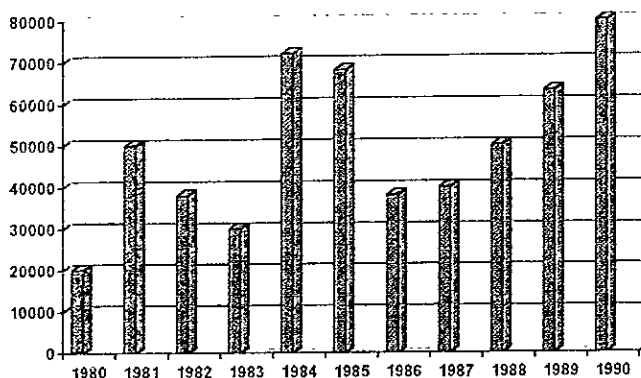
1991, los ingresos por la exportación del atún se redujeron en 2.5 millones de dolares, respecto al importe registrado en 1990. Continuando con el año de 1991 se observa que la flota tuvo una producción de túnidos de 130, 152 toneladas lo que significó una disminución de más de 8 mil toneladas respecto a lo capturado de 1990. En las siguiente gráficas se aprecia el impacto negativo que tuvo el embargo en el año de 1991. A pesar de haber potenciado el consumo interno del atún. Ver gráfica siguiente:

**Volumen de la Exportación e Importación del atún.
1980 - 1990 (años / toneladas)**



Fuente: SEMARNAP, Anuario Estadístico de Pesca. 1995

Consumo interno de atún 1989-1990 (Años/ toneladas)



FUENTE: SEMARNAP, Anuario Estadístico de Pesca. 1995.

Ahora bien, entre algunos de los países que importaban atún mexicano antes de este embargo estaban: Estados Unidos, Japón, España, Tailandia, Francia, Canadá, Australia y Costa Rica. Estas exportaciones significaban para México más de 400 millones de dólares, pero para 1992, cuando Estados Unidos decidió aplicar el embargo secundario, estos dólares dejan de ingresar al caer las exportaciones, lo cual provocó un duro golpe al sector pesquero nacional

Ante esta perspectiva se comenzó a comercializar más agresivamente el atún enlatado en el mercado nacional, pero esto desató una guerra de precios

entre las enlatadoras de atún porque había sobreoferta y faltaba donde colocar el producto. En el siguiente cuadro se observa el costo del embargo en cuanto a producción, empacadoras y embarcaciones en el período de 1990 a 1995. A continuación se muestra un cuadro de los costos del embargo atunero.

Costos del embargo atunero

	1990	1995
Producción (Tons)	300,000	150,000
Empacadoras	40	30
Embarcaciones	85	39

Fuente: El Economista, sección industria y comercio, 12 de junio de 1996.

En relación con el consumo interno, en 1994 se alcanzó el máximo histórico de 124 mil toneladas, pero en 1995, se presentó un descenso, que refleja en parte los efectos de la crisis económica del país.

Por otra parte para el año de 1996, se redujo la flota atunera mexicana a 39 barcos a comparación de 85 barcos que tenía en 1987. De este modo la producción se concentró en cinco grandes enlatadoras que son las siguientes. Conservadora San Carlos, Pescados Industriales, Productos Pesqueros de Mazatlán y Conservas del Pacífico. Estas son las productoras de las marcas Calmex, Dolores, Mazatún, Nair, Tuni e Ybarra. En este mismo año nuestro país vendía la lata más barata del mundo y de la mejor calidad, puesto que mientras que el precio promedio de una lata de atún en México era de \$ 3.50 que en ese entonces era equivalente a unos 46 centavos de dólar, en Estados Unidos costaba 1.19 dólares, en Europa 1.29 dólares y en Venezuela 1.30

dólares la misma lata ⁹¹ Además de que los precios en México son más bajos y las latas más grandes. Es preciso decir, que en este mismo año ya se contemplaba el levantamiento del embargo por parte de las autoridades mexicanas, en este sentido, Julia Carabias Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca señalaba que en forma inmediata se recuperaría seis mil empleos y que se invertirían más de dos millones de dólares para modernizar la flota atunera.

En relación al crecimiento del 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.

Por otro lado, para 1997 la contribución de esta pesquería al total de la producción pesquera fue de 8.9% en volumen, lo cual lo ubica como la segunda pesquería más importante para ese año, sólo superada por la sardina en términos de volumen y por el camarón por su valor . Es importante mencionar que también se abrieron nuevos puertos de descarga en Manzanillo y Puerto Madero. Además que se comenzó a incursionar en nichos con alto valor agregado como son los cortes especiales para la cocina japonesa.

Es oportuno aclarar que, este embargo frenó de manera indiscutible el desarrollo de la industria atunera mexicana si tomamos en cuenta lo siguiente :

⁹¹ Luis Carriles "Vende México lata de atún más barata" *En Reforma* .Primera Sección. Martes 7 de mayo de 1996 P 13

- El costo de haber eliminado toda posibilidad de crecimiento de las exportaciones. En cuanto al atún procesado, la producción de conservas y lomos congelados prácticamente han cerrado sus mercados internacionales.
- La desaparición de 30 mil empleos permanentes y 30 mil indirectos.
- El embargo costó a México pérdidas anuales de hasta 150 millones de dólares.
- Un millón en publicidad defensiva.
- Otro millón perdido en contratos y abogados.
- Reducción en la capacidad de acarreo de la flota mexicana, ya que de 87 mil toneladas en 1985 se redujo a 42 mil 400 en este año.
- Descensos en los índices de captura de atún.
- Dificultades para colocar los excedentes de producción en mercados de exportación y de atún procesado, por tal motivo los mercados experimentaron una restricción que ha colocado a la mayor parte de la industria tanto de captura como de empaclado en condiciones económicas y financieras precarias. Esto ha ocasionado que en algunos casos se ha tenido que vender barcos al extranjero o cerrar plantas enlatadoras.

Por otro lado, y como ya menciono con anterioridad, la industria atunera ha tenido que canalizar su producción al mercado interno. De este modo, México a nivel mundial es el cuarto país consumidor de atún. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro. Se puede decir entonces, que el consumo per cápita de atún, prácticamente se ha duplicado en los últimos 15 años. Prueba de ellos es que el 95 % de los tñidos desembarcados para el mercado nacional se han destinado al abastecimiento de las plantas enlatadoras, y el 5% restante se ha utilizado para otras presentaciones.

Consumo nacional y per cápita de atún 1980 -1990

Año	Consumo nacional	Consumo Per cápita Kg/persona	Población Miles de habitantes
1980	35868	0.53	67393
1981	52614	0.74	71100
1982	39406	0.54	72974
1983	30236	0.40	75590
1984	78042	1.02	76512
1985	68952	0.88	78355
1986	41723	0.52	80237
1987	44290	0.55	80537
1988	60494	0.73	82868
1989	64336	0.75	85781
1990	81424	1.00	81424
1991	88043	1.06	83056
1992	109600	1.30	84308

1993	101707	1.18	86192
1994	124729	1.37	91043
1995	93405	1.01	92480
1996	87697	0.93	94298
1997	133695	1.41	94674

FUENTE: Anuario estadístico de Pesca. 1997

En cuanto al estado actual del embargo este será levantado por los Estados Unidos cuando entre en vigor las modificaciones de 1997 a la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos. Precisamente el pasado 29 de abril de 1999, el Departamento de Comercio de Estados Unidos autorizó que las latas de atún mexicano porten un sello con la leyenda "*Dolphin Safe*", con esta medida se garantiza que el sistema de captura en cerco que utilizan los pescadores mexicanos no causa la muerte de delfines⁹².

5.11 El levantamiento del embargo.

El levantamiento del embargo de Estados Unidos a México es una situación sumamente compleja en la que actúan diversos actores interdependientes, como son los grupos ecologistas, las posturas de ambos gobiernos y la participación de las empresas enlatadoras principalmente estadounidenses.

Como se ha venido observando a lo largo de la investigación, Estados Unidos impuso a México una serie de condiciones para levantar el embargo,

proceso que no ha sido fácil, ya que nuestro país ha tenido que demostrar que su técnica de cerco para pescar atunes no mata a los delfines, situación que el gobierno de Estados Unidos ha comprobado ya que han enviado a grupos de observadores a las distintas jornadas de trabajo de los pescadores atuneros mexicanos . Fuentes oficiales de SEMARNAP han verificado que México ha cumplido con las exigencias de Estados Unidos, en abril del presente año México ratificó el Acuerdo del Programa de Conservación de Delfines (esté sustituye al de La Jolla), asimismo, en junio de 1999, México ingresó a la CIAT. Sin embargo, para que en efectivamente se levante el embargo falta que Estados Unidos publique las enmiendas que realizó en 1997 a la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos, es decir que el Departamento de Comercio de Estados Unidos publique los reglamentos para las aplicaciones de las modificaciones a dicha Ley, según en entrevista con el Director de Políticas y Acuerdos Pesqueros Internacionales, Ricardo Belmontes ; Estados Unidos había quedado de publicar las enmiendas en el mes de octubre pero no lo hizo, por lo que es posible que lo realice el año próximo.

Sin embargo, hay cierta confusión sobre el levantamiento del embargo. El 29 de abril de este año, el Departamento de Comercio de Estados Unidos autorizó que las latas de atún mexicano portaran el sello con la leyenda “*dolphin safe*” y con esto garantizar que el sistema de captura en cerco que utilizan los pescadores mexicanos no causan la muerte de delfines ⁹³. Pero tal acción no significa que ya se puede exportar atún mexicano a Estados Unidos,

⁹³ Yolanda Ceballos. “ Vuelve atún mexicano a Estados Unidos” *Reforma* Sección Negocios 30 de abril de 1999

⁹⁴ Yolanda Ceballos “ Vuelve atún mexicano a Estados Unidos”, *Reforma* Sección Negocios, 30 de abril de 1999

ya que como ya se dijo con anterioridad falta que nuestro vecino publique las enmiendas a la Ley de protección de Mamíferos Marinos de 1997, para que realmente se levante el embargo

Ahora bien, aunque la mayoría de los grupos ecologistas estuvieron de acuerdo con la decisión que tomó el Ejecutivo de Estados Unidos para levantar el embargo, el *Earth Island Institute* demandó al Departamento de Comercio por el levantamiento del embargo, demanda que fue hecha en abril y que todavía está en la Corte de Justicia, el argumento que utiliza el grupo ecologista es que el método de cerco empleado por pescadores mexicanos sí provoca daño a la especie del delfín en especial a las hembras embarazadas y además stress. En una entrevista con Michael Oreste, agregado de Recursos Naturales y Océanos de la embajada de Estados Unidos en México, el diplomático declaró que ante la evidencia del grupo ecologista *Earth Island Institute* se han empezado a realizar estudios sobre si efectivamente se daña al delfín porque en realidad todavía no hay evidencia, por lo que tardara un período de tres años para que si en caso de que se este dañando a los delfines se presione al Secretario de Comercio para cambiar la decisión con respecto al embargo. También el funcionario recalcó que se está negociando a través de la CIAT nuevos reglamentos y regimenes en relación a la pesca del atún.

En cuanto a la demanda del *Earth Island Institute* al Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oreste opinó que es muy probable que este grupo ecológico gane la demanda, ya que el juez que está en el caso siempre ha accedido a las demandas que se han ejercido contra el Gobierno de Estados Unidos en esta materia. Al preguntarle al Agregado de Océanos y Recursos Naturales de la Embajada de Estados Unidos en México del porque todavía su

país no ha publicado las enmiendas a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, este aceptó que ha pasado mucho tiempo para que se publique porque esta decisión involucra intereses económicos y ambientales, por lo que el procedimiento diplomático no ha servido de mucho ya que en la relación bilateral entre los dos países con respecto a la problemática del atún hay un clima de desconfianza que se traduce en políticas defensivas que han complicado el asunto, según Oreste, Estados Unidos tiene actualmente una posición de cooperación, mientras que México ha optado por una actitud negativa. También agregó que la solución de la controversia se debe dar por medio de la vía económica y legal, pero sobre todo científica en la medida que se demuestre la afectación que sufren los delfines con la técnica de cerco.

Un problema más que expuso el funcionario estadounidense es que el mercado de su país no está condicionado para el atún aleta amarilla ya que éste cuesta el doble que el barrilete que se consume en Estados Unidos. Por último el agregado afirmó que México tiene derecho a utilizar la etiqueta *dolphin safe* hasta que no se compruebe que su técnica de pesca daña a los delfines, pero aclaró que las etiquetas son administradas por el Departamento de Comercio y no por los grupos ecologistas.

Para terminar con la serie de declaraciones realizadas por el diplomático señaló que actualmente la industria atunera de Estados Unidos se encuentra muy débil ya que cuenta únicamente con 40 barcos por lo que su presencia casi ha desaparecido del Océano Pacífico Oriental.

Como se pudo observar líneas arriba, para que se levante de manera efectiva el embargo atunero a nuestro país todavía falta un periodo considerable de tiempo aunque se maneje en los medios de comunicación e inclusive en algunos discursos pronunciados por el mismo Presidente de México de que ya se levanto el embargo. Ahora bien, no hay que perder de vista que aunque se levantara, nadie aseguraría su rápida compra en el mercado de Estados Unidos ya que la población consume el atún barrilete más barato que el aleta amarilla mexicano además de que todavía no se resuelve el asunto de la demanda por parte del *Earth Island Institute* al Departamento de Comercio de los Estados Unidos

El panorama antes descrito derivó de manera indiscutible es la descapitalización de la industria atunera, por lo que si una de las estrategias, una vez levantado el embargo, es abrirse a nuevos y mayores mercados, se tiene que tener presente la existencia de un trato bancario a aquellas empresas que sufran de falta de liquidez y de financiamiento. También otra alternativa sería desde luego recurrir a la promoción de la inversión extranjera. De esta manera se tendrá que decidir en seguir siendo fundamentalmente nacional o permitir la coinversión con las grandes transnacionales del atún.

Por lo tanto si México decide continuar con una industria 100% nacional tendrá que resistir a los embates del “libre comercio” y permanecer en una posición dinámica en el ámbito comercial para no ser despojado de su liderazgo de atun enlatado

Analizando la problemática del atún entre México y Estados Unidos. y muy especialmente del segundo embargo, vemos que estos embargos obedecen a intereses económicos que apoyados por grupos ecológicos han atentado contra la industria atunera nacional, dañando fuentes de empleo, divisas y abasto al mercado interno. Pero sobre todo, la latente amenaza a la soberanía de nuestro país. Ante este panorama es palpable la vulnerable posición de los países en vías de desarrollo ante prácticas de presión y dominio de tipo neocolonial⁹⁴.

Se puede decir también que las condiciones que se dieron para la gestación del segundo embargo atunero, se disfrazaron las verdaderas intenciones de Estados Unidos con una actitud de defensor de los mamíferos marinos, cuando en realidad se trata de un boicot comercial, debido entre otras cosas a la intención de proteger a su industria la que particularmente atravesaba por serios problemas. Los argumentos de Estados Unidos no están bien definidos, y muchas veces caen en la incongruencia, ya que por una parte se presenta como defensor de la vida animal y por la otra establece el límite de mortalidad de delfines. Además está defendiendo a una especie que hasta el momento no está en peligro de extinción, se encuentra en la mayoría de los océanos y no es exclusiva del Pacífico Oriental, que es donde según los estadounidenses está el problema .

En este sentido, se vuelve a reiterar que la compleja relación que existe entre Estados Unidos y México es una relación entre el comercio internacional

⁹⁴ Evelyn Caudillo "Mortalidad de los delfines no es sólo un problema ecológico" *El Economista* , 10 de marzo de 1992

y el medio ambiente, comercio cuyo grado de libertad suele ser administrado con mecanismos de política comercial en función de los intereses de la industria doméstica correspondiente.

Conclusiones

Dentro de las perspectivas teóricas de las Relaciones Internacionales encontramos con la teoría de la Interdependencia Asimétrica, creada por los estadounidenses Nye y Keohane, como un enfoque viable para entender la problemática atunera entre México y Estados Unidos. Se concibe a la interdependencia como el estudio de las diferentes vinculaciones que se dan entre los países y el que sean asimétricas significa que la interacción que se da entre los países es de forma desigual

De esta manera, y ubicándonos en la problemática atunera, se observa que al delimitar México la extensión de su zona económica exclusiva afectó la industria atunera estadounidense ya que ésta extraía de nuestras aguas la mayor parte del atún que consumía su población. Como respuesta a lo anterior, Estados Unidos actuó imponiendo el primer embargo, situación que significó dentro del enfoque de la Interdependencia Asimétrica incluir el concepto de poder, elemento que también explica la relación desigual que existe entre ambos, ya que es evidente que en las relaciones de ambos países, se observa que el grado de poder que ejerce Estados Unidos sobre México está dado por la posición asimétrica y por la prepotencia que tiene Estados Unidos como respuesta a una acción de México que no convenía a sus intereses.

Conclusiones

Asimismo, al analizar el segundo embargo atunero de Estados Unidos a México bajo el enfoque de la Teoría Asimétrica apreciamos que al ubicarse la industria atunera mexicana en un lugar preponderante a nivel mundial, Estados Unidos no lo aceptó e hizo suyos los intereses de la industria atunera y de los grupos ecologistas para proteger a su industria. Por ello, podemos afirmar también que la acción de unir fuerzas también puede ser explicada mediante la teoría en cuestión, ya que sus creadores demostraron la existencia de un modelo que explica un nuevo tipo de interacción que involucra tanto actores *interestatales como no gubernamentales*. Así ha sido el caso de los grupos ecologistas al sostener que en cada captura de atún los pescadores mexicanos mataban incidentalmente a delfines, originando un clima adverso al atún mexicano entre los consumidores estadounidenses.

La figura del embargo es utilizada por Estados Unidos como un instrumento de dominio y poder para afectar a la industria atunera mexicana y que desde luego el grado de interacción que existe entre estos países ha llegado al punto de lo que sucede en ambas sociedades, tiende a repercutir al otro lado de la frontera

El Derecho Internacional Marítimo se ha caracterizado desde la antigüedad por una serie de rivalidades existentes entre las principales potencias marítimas de la época para lograr la supremacía en la navegación y el comercio. Para la consolidación del Derecho Internacional Marítimo se ----

defendieron varias teorías creadas por los potencias marítimas, surgiendo en el siglo XVII la denominada “gran batalla libresca” que protagonizaron España, Gran Bretaña, Francia, Holanda y Portugal; en ella se defendían posiciones tanto a favor del principio de la libertad de los mares como del concepto de “mar cerrado” Se puede afirmar, que la “batalla de los libros” representó la controversia histórico-jurídica de la libertad de los mares que terminó en 1703 con el triunfo del “*mare liberum*”.

Sin embargo, la inquietud de reglamentar el mar continuó siendo una de las tareas fundamentales de las potencias marítimas, por lo que se comenzaron a celebrar una serie de conferencias entre las que se destacan la Conferencia de La Haya de 1930, en la que se logró emplear el término de mar territorial, aunque no se llegó a un acuerdo sobre su extensión, posteriormente se llevó a cabo, en 1958, en Ginebra, la primera Conferencia sobre el Derecho del Mar. En ella se dieron a conocer los diversos regímenes jurídicos de los espacios oceánicos, sin embargo no se pudo unificar nuevamente la anchura del mar territorial, por lo que se aprecia una franca confrontación entre las potencias y los Estados menos desarrollados.

La segunda Conferencia del Derecho del Mar se celebró en Ginebra en 1960, teniendo como propósito delimitar la extensión del mar territorial y los

Conclusiones

limites de pesca, pero no se logró nada en esta materia aunque sí se discutió la necesidad de prestar asistencia a la actividad pesquera.

En 1970, se convocó a la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, la cual concluyó sus labores el 30 de abril de 1982. El concepto del mar patrimonial es sustituido por el de zona económica exclusiva, espacio que no deberá extenderse más allá de 200 millas y en donde el Estado Ribereño podrá ejercer “derechos soberanos” sobre los recursos que se encuentren en el mismo. Dicha convención incluye los principios jurídicos que deben regir a los países miembros. Entre sus numerosos logros tenemos nuevas definiciones al concepto de plataforma continental, mar territorial y fondos marinos

La Tercera Conferencia significó el triunfo de los países en vías de desarrollo sobre el uso y aprovechamiento de los recursos de los océanos en forma igual y equitativa para todos los Estados.

En la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, México presentó una iniciativa de ley donde propone 12 millas de extensión para el mar territorial y el establecimiento de una de 188 millas náuticas de zona económica exclusiva

Conclusiones

En cuanto a la legislación mexicana en materia pesquera, ésta se inició en 1966, fijándose desde sus inicios una jurisdicción especial a las aguas territoriales mexicanas así como el fomento de la pesca. Asimismo, se consideraba la actividad pesquera como una vía de creación de empleos y alimentos al mismo tiempo que se hablaba de promover una pesca responsable; todo ello con el fin de contribuir al desarrollo de la economía nacional.

Por lo que se refiere a la legislación nacional para evitar la muerte de delfines, México, desde 1977, declaró la prohibición de capturar delfines durante la pesca de túnidos y la obligación de liberarlos en caso de que quedaran atrapados, estableciéndose también medidas obligatorias en cuanto a las técnicas de captura, reflectores, lanchas rápidas y maniobras de rescate en la liberación de delfines incidentalmente capturados.

En suma, podemos decir que nuestro país ha desarrollado tecnologías y procedimientos en cuanto a la protección de delfines, mediante normas que se han ido actualizando. Además de que cuenta con un amplio espectro legislativo en materia marítima y pesquera comenzando con la propia Constitución Política y complementado con leyes y reglamentos. Asimismo, nuestro país ha sido destacado promotor en los foros internacionales respecto de la protección de las especies marinas en general y de los delfines en particular.

Conclusiones

Por lo que atañe a la Ley estadounidense de Protección de Mamíferos Marinos, existen varios artículos para evitar la extinción del delfín y prohibir la importación proveniente de países del Pacífico Oriental que excedieran las tasas de mortandad de delfines, por lo que la presente ley demanda que las naciones deben contar con un programa para regular la captura de mamíferos marinos en la pesca del atún. De este modo, se espera que la captura sea comparable con la de Estados Unidos, así como que los países cumplan con una tasa promedio de mortalidad incidental de cetáceos. Es decir que, las flotas de los países del Pacífico Oriental deben tener como modelo a Estados Unidos, país que cuenta con todos los mecanismos más modernos y con una avanzada tecnología, objetivo que ha sido difícil de alcanzar por los países débiles.

Por otra parte, los túnidos son especies altamente migratorias que forman cardúmenes asociados a mamíferos marinos. En este sentido, la especie del atún aleta amarilla es la única que presenta la peculiaridad de asociarse con delfines sin que científicamente se hayan precisado las causas de este fenómeno. Debido a esta situación, la pesca del atún ha ocasionado lo que se denomina la captura incidental del delfín. La gran demanda que tiene el atún en el mercado internacional obedece a que su costo de producción por kilogramo

Conclusiones

La flota atunera estadounidense comenzó a declinar en 1980 principalmente por la restricción a la zona de pesca de otros países, así como a la competencia de otras naciones con respecto a la producción de atún procesado. Por ello, a Estados Unidos no le convino que México ejerciera soberanía sobre su zona económica exclusiva ya que estaba acostumbrado a pescar en aguas de jurisdicción mexicana sin ningún problema. Otros de los motivos de la reducción en la producción atunera estadounidense fue que México en 1980 era considerado un país competitivo en ese renglón a nivel mundial, situación que obligó en cierta forma a las empresas enlatadoras de Estados Unidos a cerrar sus plantas empacadoras y trasladarse a Samoa Americana y Puerto Rico, donde había condiciones más favorables para su desarrollo

En el caso de la industria atunera mexicana, desde 1933 el Gobierno Mexicano al darse cuenta que la flota estadounidense pescaba en sus aguas, convino que la flota en cuestión pagará derechos de pesca en las operaciones que realizaba en aguas nacionales. Así, México mantuvo siempre una actitud flexible ante las pretensiones de Estados Unidos de venir a pescar nuestros recursos del mar y se conformaba con que se pagaran los derechos correspondientes de transporte y de tránsito del producto, por lo que en el

Conclusiones

El primer embargo atunero de Estados Unidos a México se impuso debido a los cambios mundiales en materia de pesca y explotación de túnidos, sobre todo a su proliferación en otros ámbitos geográficos. A lo que se agregó la expansión del espacio marino de México vía la adopción de la zona económica exclusiva, así como la salida de nuestro país de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Como resultado de este embargo hubo un daño severo a la industria atunera nacional, que para remediar la situación diversificó sus mercados hacia Italia, España, Alemania y Japón, además de realizar campañas para que la población nacional elevará su consumo.

Tras el levantamiento del primer embargo, la industria atunera estadounidense continuaba a la baja a tal grado que en 1989 dos de las tres marcas líderes de atún enlatado en Estados Unidos ya eran controladas por países asiáticos: *Vam Camp*, por Indonesia, y *Bumble Bee*, por Tailandia. En este sentido, se decretó un nuevo embargo a México precisamente cuando su flota se encontraba en una situación ventajosa ya que contaba con un número significativo de embarcaciones y de capacidad de acarreo con respecto a la flota internacional. Esto no era más que el inicio de una táctica comercial de Estados Unidos para sacar de su mercado a un producto mexicano de excelente calidad.

Las empresas enlatadoras, junto con grupos ecologistas, iniciaron una campaña de corte ambientalista con el fin de bloquear el atún proveniente de México, argumentando que nuestros pescadores no aplicaban técnicas de pesca segura cuando capturaban el atún por lo que provocaban la muerte incidental de delfines, uniendo sus fuerzas para que el Gobierno de Estados Unidos enmendara la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos de 1972 y con esta legislación obligara a los países exportadores de atún aleta amarilla del Pacífico Oriental a informar al Gobierno de Estados Unidos sobre sus programas y reglas de protección de delfines como requisito para ingresar al mercado estadounidense.

El segundo embargo significó la aplicación extraterritorial de sus leyes por parte de Estados Unidos dando por resultado de una acción unilateral, afectando así la soberanía de México además de bloquear el desarrollo de la industria atunera mexicana.

En la controversia del atún los grupos ecologistas han actuado conforme a su calidad de organismos no gubernamentales mismos que hoy en día tienen una gran influencia en la toma de decisiones oficiales. Así, es claro que estas organizaciones deben ser consideradas como grupos de presión que influyen en los órganos de decisión política para lograr sus fines. En el caso que nos ocupa, éstos sensibilizaron a la opinión pública mediante campañas de prensa, radio y televisión para desprestigiar al atún mexicano.

Conclusiones

Es necesario puntualizar que también estos grupos ecologistas recurrieron a aspectos sentimentales para concientizar al consumidor de no comprar atún mexicano porque estarían contribuyendo a la extinción del delfín. Bajo esta estrategia se observa que estos grupos para lograr sus objetivos utilizan una serie de valores éticos para crear en la mente del consumidor el rechazo de un producto para defender la existencia de otro, pero el comportamiento de valores va más allá al describir a los cetáceos como una de las especies más inteligentes del planeta a la que se debe proteger a toda costa.

La etiqueta *dolphin safe* (libre de delfín) forma parte de la estrategia creada por las principales compañías estadounidenses para seguir manteniéndose en un lugar importante en la industria del atún y que se vincula a los grupos ecologistas mediante valores éticos para conmover al consumidor sobre el daño que causa a los delfines si compra un marca que contribuye a su muerte. La inclusión de dicha etiqueta significa que en el momento de la captura de los túnidos hubo cero mortalidad de delfines.

El segundo embargo a México originó pérdidas de empleos, reducción en la capacidad de acarreo de la flota y dificultad para colocar los excedentes de producción, propiciando un gran deterioro a la industria nacional

Así como la imposición del segundo embargo ha sido una situación sumamente compleja, de igual forma su levantamiento es un proceso

Conclusiones

complicado en el que la posición estadounidense se muestra fragmentada entre el gobierno, las empresas enlatadoras y los grupos ambientalistas.

México ha ido cumpliendo una a una las condiciones de Estados Unidos para conseguir el retiro del embargo. Así, ha procedido a modificar sus técnicas de captura y ha accedido a la presencia de observadores internacionales. Dentro de este orden de ideas, México ratificó el Acuerdo del Programa de Conservación de Delfines (que sustituyó al de La Jolla), y regresó en junio de 1999, a la Comisión Interamericana de Atún Tropical.

A pesar de estas medidas adoptadas por México, el embargo continúa aplicándose hasta en tanto Estados Unidos publique las enmiendas realizadas, en 1997, a la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos. De acuerdo con fuentes oficiales, es probable que dicha publicación se lleve a cabo el año próximo.

Pero eso no es todo, ya que no obstante que la mayoría de los grupos ambientalistas no se opusieron a la decisión del gobierno respecto del levantamiento del embargo, el *Earth Island Institute* insiste en su posición e inició, en abril pasado, una acción judicial contra el Departamento de Comercio misma que se encuentra actualmente en curso en los tribunales estadounidenses.

Conclusiones

Ante las demandas del *Earth Island Institute*, el gobierno de Estados Unidos ha iniciado estudios para verificar si tal como lo señala se causan daños a los delfines. Convendría que para que estos estudios fueran imparciales y no se tomaran sobre una base unilateral se invitara a científicos internacionales provenientes de instituciones académicas de prestigio, así como a científicos mexicanos de renombre.

Frente a la perspectiva del retiro del embargo, la industria nacional, actualmente descapitalizada, requerirá de líneas de crédito y financiamientos diversos para su activación. Igualmente, habría que considerar si conviene mantener a la industria atunera estrictamente como nacional o bien abrirse a la inversión extranjera, pudiendo darse esquemas de coinversiones con las grandes transnacionales del atún. Si se decidiera lo primero, nuestra industria tendría que estar muy sólida para resistir los embates del “libre comercio” y mantenerse como líder de este producto.

Los daños causados a México por los embargos atuneros han sido considerables y hay que verlos no sólo bajo una óptica de índole técnica por cuanto a sus implicaciones comerciales y ambientales, sino como una lesión a su soberanía en la medida en que México se ha visto obstaculizado en sus procesos de explotación y comercialización de uno de sus recursos naturales más valiosos.

Conclusiones

Asimismo, México ha sido rehén de las intrincadas redes de poder que operan en Estados Unidos y que inciden de manera negativa en la relación bilateral. Es por ello que frecuentemente sus posiciones son contradictorias y que los tiempos asociados con la toma de decisiones sean difíciles de predecir. Todo ello, hace muy difícil para México resolver esta problemática por que tal parece que se enfrenta a un monstruo de mil cabezas.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio Texto del Acuerdo General Ginebra , julio de 1986
- 2 AZCARRAGA, José Luis. Derecho Internacional Marítimo. Ariel Barcelona 1970
- 3 BALWIN, David. Power Analysis and world politics. International Organization , Londres. 1980.
- 4 Cámara Nacional de la Industria Pesquera . Informe de actividades de la oficina del Programa Atún - Delfín. Correspondiente al primer semestre . 1992 Sección especializada en pesca del atún . México . 1992
- 5 CAUDILLO, Etelvina La industria atunera mexicana. Tesis Universidad veracruzana. Jalapa 1992.
6. CINTA, Ricardo. La evolución de la pesca en México, Economía Informe, UNAM. Núm. 147. 1986.
- 7 COLOMBUS, John. Derecho Internacional Marítimo . Aguilar, Madrid. 1971
- 8 Declaración de Panamá. Panamá 4 de octubre de 1995,
- 9 Declaración emitida por el Centro para la Conservación marina. Panamá 4 de octubre. 1995.

- 10 DUNNING, John The Organization of International Economic Interdependence . Macmillan Press. Londres , 1985.
- 11 FUENTES, Carlos. Panorama Mundial del atún . Secretaría de Pesca .México . 1990.
- 12 GARCÍA, Alonso. México y el régimen del mar. Porrúa . México. 1985.
13. GARCÍA,Luis. De la libertad de los mares .Estudio Preliminar de los mares. Colección Civitas. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1956
- 14 GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. Fundadores del Derecho Internacional . Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1989.
- 15 GÓMEZ ROBLEDO, Antonio.El Nuevo Derecho del Mar. Guía Introductoria a la Convención de Montego Bay. Porrúa. México. 1986
- 16 HARROD, Jeffrey. Transnational Power. The year book of world affairs, London. 1976
- 17 HERRICK K, Samuel. Tuna trade summary university of Washington. Press Seattle, 1989.
18. HIRSCHAMAN, Albert. National Power and Structural of foreign trade. Company Press. New York 1980.
- 19 Instituto Nacional de Pesca. Estudio del atún . México. 1980.
20. JAMES. Joseph. The conservation ethic and its impact on tuna fisheries world tuna trade conference. Bali. Indonesia. 1995.
21. JAMES, Joseph. The tuna dolphin controversy in the eastern Pacific Ocean : Biological, Economic and political impacts. Ocean development and International Law. Londres. 1994
22. KAISER. Karl.Transnational politic international organization. Paris.1977.

23. KEOHANE Y NYE. Transnational relations and world politics. Koolhane y Nye (eds). Toronto. 1976.
24. KEOHANE Y NYE. Power and Interdependence. Little Brown and Company. Boston. 1977
25. KRASNER, Stephen. Structural causes and regimen consequence. Cornell University. Press. Londres. 1985.
26. MACHADO, Jorge Nota técnica del caso del embargo atunero : la otra red. INAP. México. 1992.
27. MORALES, Antonio. Diccionario jurídico mexicano. Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM - Porrúa. México. 1980.
28. MORSE, Edward. Modernization and the transformation of international relations. Bergesten, Nueva York. 1976.
29. ORTEGA, Sofia. Distribución y análisis de las operaciones de pesca de la flota atunera mexicana durante el período 1975 - 1986. Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas - IPN. Baja California Sur. México 1988.
30. OWEN, Anthony. Exchange rate fluctuation and comparative advantages. Cuadernos de world tuna. Estados Unidos. 1980
31. PECKMAN, Charles. An Over view of recent trends in world tuna production ans usage. Report from fisheries research. Estados Unidos. 1995
32. PECKMAN, Charles. The United States tuna industry. Department of Commerce. Washington. D.C. 1990.
33. PETERSON, Clifford. Organización, funciones y resultados de la Comisión Interamericana del Atún Tropical. CIAT, La Jolla. California. 1986

34. QUINTANILLA, Patricio La flota norteamericana del Pacífico. En Panorama atunero. México. 1987.
35. RICO, Carlos. Vulnerabilidad y poder en las relaciones México - Estados Unidos. Colegio de México. México. 1978.
36. RICO, Carlos. La frontera México - norteamericana, la retórica de la Interdependencia de las asimetrías . Colegio de México. México. 1990.
37. ROSIÑOL, Alfonso. El embargo atunero norteamericano : larga lucha contra la soberanía mexicana. Sección de Pesca de atún. Cámara Nacional de la Industria Pesquera. México. 1995.
38. SEARA, Modesto. Del Congreso de Viena a la paz de Versalles. Porrúa. México. 1980.
39. Secretaría de Pesca. Acuerdo que regula el aprovechamiento de atún en aguas mexicanas. México. 1987.
40. Secretaría de Pesca . Departamento de Asuntos Pesqueros Internacionales. Documento Oficioso. México. 1980.
41. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Pesca del atún y protección del delfín. Cuadernos de SEMARNAP . México. 1998.
42. SEKELY , Alberto. México y el desarrollo del mar. UNAM . México. 1979.
43. SEPESCA Información sobre el embargo atunero y las alternativas de solución. México 1992.
44. TELLO, Manuel. México y el Derecho del Mar. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. 1995.
45. TORRES, Blanca. Interdependencia ¿ un enfoque útil para el análisis de las relaciones México - Estados Unidos?. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México . México 1990.

- 46 VARGAS, Jorge Terminología sobre el Derecho del Mar. Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. México 1979
- 47 VARGAS , Jorge La zona económica exclusiva de México. UNAM México. 1974.
- 48 YOUNG, Oran. A Systemic approach to international politics. Princeton, Londres. 1968
- 49 ZACKLIN, Ralph El Derecho del Mar en evolución; la contribución de los países americanos. FCE. México. 197

DOCUMENTOS OFICIALES

- Acuerdo de La Jolla, California. Estados Unidos. Junio 1992
- Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los delfines 1992.
- Annual Report to Congress on Implementation of the MMDA.
- Actas de la 51ª Reunión de la Comisión Interamericana del Atún Tropical CIAT. 1993 Port Vila, Vanuatu . 8 - 10 junio de 1993.
- Actas de la Reunión Intergubernamental sobre Conservación de atunes y delfines en el Océano Pacífico Oriental. Port Vila, Vanuatu. Julio de 1993
- Convención entre los Estados Unidos de América y al República de Costa Rica para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical. Mayo de 1949.
- Declaración de Panamá. Octubre de 1995.

- *Inter-american Tropical Tuna Comission*. La Jolla , California. Estados Unidos Agosto. 1993.
- *Impacto de la Industria enlatadora*. Capítulo V del documento. Planteamiento para la actividad atunera nacional . julio. 1992
- *Marine Mammal Commercial Fisheries Interactions*.
- *Marine Mammal Protection Act of 1972*
- *Organismos y Foros Pesqueros internacionales*. Secretaría de pesca . 1991.
- *Primera Reunión Plenaria del Comité de Expertos para Evaluar el desempeño de la flota atunera del cerco de bandera mexicana*. México. 1992.
- *Status of depleted dolphin stocks in the eastern tropical Pacific Ocean*.

FUENTES LEGALES

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Greca. Editores. México. 1997
- *Convención del Derecho del Mar* . Montego Bay. 1982.
- *Ley Federal del Mar*. 1982.
- *The Marine Mammal Protection Act of 1972 as amended by PL 100-711*. November 23 . USA. 1988.

HEMEROGRAFIA

- Bernardo, Villa. “Delfines, víctimas de la pesca moderna.”, en *La Jornada*. Suplemento Ecológica 20 de junio de 1991.
- Carriles, Luis “Costaría a México Dls 200 millones embargo atunero” En *Reforma*. México. 14 de septiembre de 1995.
- - Carriles, Luis “Vende México la lata de atún más barata”. En *Reforma* 7 de mayo de 1996.
- “Congelado el Proyecto de Estados Unidos para levantar el embargo atunero a México”. En el *Economista*. Sección Industria y Comercio. México. 30 de septiembre de 1996
- “El embargo atunero en la Cámara”, en *La Jornada*. 10 de octubre de 1992.
- Flores, armando. “ En enero México podría exportar atún a EU, estiman pescadores”. En el *Economista* . Sección Industria y Comercio. 2 de agosto de 1996.
- Flores, Edmundo. “Globalización, el nuevo Camino” En *Excelsior*. Artículo en cuatro partes. México. 8 a 11 de octubre de 1994.
- “ Preparan ecólogos de EU boicot si se levanta el embargo atunero” En el *Economista*. México. 18 de septiembre de 1996.
- Quitanilla, Patricio. “La Flota Norteamericana del Pacífico”. En *Panorama Atunero*. México. 9 de diciembre de 1987.

- Renato, Dávalos “Perspectivas favorables para la Industria Pesquera: Zedillo” En *Excelstor*. 12 de mayo de 1999
- Sheehan, James. “El Tratado proteccionista y el atún”. En el *Economista* México 11 de septiembre de 1997
- Yolanda, Ceballos “Vuelve atún mexicano a Estados Unidos”. En *Reforma* México 30 de abril de 1999.