

20821
17



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN**

**FRAGILIDAD COMERCIAL DE MEXICO ANTE
ESTADOS UNIDOS:
EL CASO DEL ATUN MEXICANO (1990-2000).**

**DIV. DE CIENCIAS ECONOMICAS, SEMINARIO TALLER
EXTRACURRICULAR**

**"POLITICA FISCAL, FINANCIERA Y DESREGULACION,
ECONOMICA EN MEXICO"**

**TRABAJO DE INVESTIGACION
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
REBECA MARINELARENA ESTRELLA**



ASESOR. LIC. JOSE ALFREDO AGUILAR SANCHEZ

MEXICO, D. F.,

NOVIEMBRE DE 2003.

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción	1
I. Relaciones Comerciales México – Estados Unidos	6
1.1 Comercio Bilateral	7
1.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	11
1.3 Derecho Internacional Marítimo y Reglamentación sobre el Atún	17
1.3.1 Derecho Internacional Marítimo.....	18
1.3.2 Reglamentación sobre el Atún	22
II. La Industria Pesquera del Atún en México.....	30
2.1 Características Generales del Atún	32
2.2 Producción Mundial.....	36
2.3 Antecedentes de la Actividad Atunera.....	39
2.4 La Industria Atunera en México	41
2.5 Infraestructura Atunera	47
2.6 Comercio Exterior	54
III. Embargo Atunero 1990-2000	58
3.1 Antecedentes	60
3.2 Posturas Mexicana y Norteamericana con Respecto al Embargo Atunero.....	64
3.3 Cronología del Embargo Atunero.....	72
3.4 Medidas Tomadas por el Gobierno de México.....	74
3.5 Efectos del Embargo Atunero en la Industria pesquera y de la Transformación	91
Conclusiones	97
Bibliografía	104
Anexo 1 Métodos de Captura.....	111
Anexo 2 Mapa del Recurso Atunero en México.....	112

23

INTRODUCCIÓN

Durante los tres últimos sexenios el gobierno de México ha llevado a cabo una ardua labor para liberalizar nuestra economía y pactar acuerdos y tratados que permitan a sus productores acceder a diversos mercados.

En el sexenio 1988-1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual prometía permitir el libre acceso de los productos mexicanos a Estados Unidos y Canadá de acuerdo a los grados y tiempos establecidos. La firma del T.L.C. se consideró un gran éxito al lograrse el acceso casi total al país con el mercado más grande del mundo, lo que hacía pensar en un incremento sustancial de las exportaciones. En la práctica la puesta en marcha del T.L.C. no ha resultado como se esperaba, ya que al margen del tratado existen en Estados Unidos una serie de reglamentos técnicos, regulaciones fitosanitarias y requerimientos ambientalistas que dificultan el libre tránsito de mercancías.

Dentro de estas regulaciones están las relativas al atún, las cuales han sido utilizadas para impedir la entrada del atún mexicano al mercado estadounidense. La normatividad respecto a la pesca del atún que Estados Unidos impone a terceros países es una práctica de comercio desleal encubierta con un sesgo ambientalista, cuyas raíces y trasfondo económico quedan al descubierto mediante el análisis de los diversos aspectos involucrados en este problema

El embargo atunero impuesto a nuestro país por Estados Unidos reúne una serie de condiciones que lo hacen difícil de conceptuar. Por un lado tenemos el ambiental, por la muerte incidental de delfines en la captura del atún, el cual ha sido ampliamente explotado por grupos ecologistas como *Earth Island Institute*. Por el lado económico encontramos que los productores norteamericanos mantienen la lucha por su mercado interno, así como el buscar la posibilidad de seguir pescando en la zona marítima exclusiva de México. El problema también tiene su lado político al hablarse de defensa de la soberanía del pueblo y gobierno de Estados Unidos, tal como se aprecia en las declaraciones de Mike Dolan de la organización *Public Citizen*: "Esto no tiene nada que ver con delfines o atunes, esto tiene que ver con la impugnación de inconformidad con la OMC... Esto tiene que ver con que Zedillo llame a la administración Clinton diciendo 'a

ustedes les espera una impugnación (bajo las reglas de la) OMC. Eliminen su ley de protección a los delfines o nos veremos en Ginebra"¹.

El problema del atún en México se inició en 1980. En ese entonces la flota atunera de Estados Unidos era muy fuerte, pescaba libremente en el Océano Pacífico Oriental utilizando la zona oriente de su país e invadiendo la de México, el cual hasta antes de esa fecha no contaba con elementos para explotar todo el potencial de los recursos atuneros que correspondían a nuestro país. Poco antes de esa fecha el gobierno de México inició un programa de apoyo a esta actividad y se incentivó la inversión privada, lo que fortaleció la capacidad de captura y procesamiento del atún por parte de los productores mexicanos he hizo necesario que se exigiera la explotación exclusiva de los recursos pesqueros que se encontraban dentro de las 200 millas de mar territorial de nuestro país, lo que impedía a Estados Unidos seguir pescando en nuestra zona exclusiva.

Este nuevo escenario se complicó cuando en 1980 la marina de México detuvo y multó a 6 barcos atuneros estadounidenses por pescar en la zona exclusiva de México. Como respuesta a este hecho el gobierno de Estados Unidos decretó el embargo atunero a México, mismo que se levantó 6 años después. Durante los ochentas la situación fue difícil para esta actividad ya que Estados Unidos era prácticamente su único comprador y el mercado interno era muy reducido.

El gobierno de México y los productores nacionales lograron diversificar los mercados de exportación de este producto, principalmente a países europeos como España e Italia y a países asiáticos como Japón simultáneamente trabajaron en exitosas campañas de promoción para el consumo del atún en el mercado doméstico, logrando subir el consumo interno per cápita de este producto de 0.88 kg en 1980 a 1.23 kg en el 2003.

Ante la imposibilidad de seguir pescando en la zona exclusiva de México, la industria estadounidense siguió debilitándose, lo que se acentuó cuando en 1986 se levantó el embargo atunero.

¹ Harry Browne, "Embargo Atunero Pone Reto a la Colaboración Transfronteriza", *Interhemispheric Resource Center*, . *BorderLines*, [http:// www.earthisland.org/et/journal/journal.html](http://www.earthisland.org/et/journal/journal.html)

La situación de los productores estadounidenses era crítica, las empresas enlatadoras y los grupos ambientalistas presionaron al gobierno y lograron que en 1989 se modificara la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos, con lo cual se obligaba a los países exportadores de atún aleta amarilla que operaban en el Océano Pacífico Oriental a informar sobre sus métodos de pesca y cifras de muertes incidentales de delfines, como requisito para poder entrar en el mercado estadounidense. Simultáneamente, las empresas enlatadoras y grupos ambientalistas lanzaron una amplia estrategia comercial en la que se hacía un llamado al sentimiento conservacionista de la población para proteger al delfín, bajo el concepto "dolphin safe" o libre de delfín, que consiste en que todas aquellas latas que se comercialicen al interior de Estados Unidos deben llevar la etiqueta "dolphin safe" que indica que en la captura del atún hubo 0 muertes de delfines. Esta etiqueta funciona como salvoconducto para entrar al mercado estadounidense y para que el público lo consuma libremente. Etiqueta que, por supuesto, estaba negada a los productos mexicanos.

En este segundo embargo la industria atunera mexicana se vio gravemente afectada ya que su flota era la más grande de las que operaban en el Océano Pacífico Oriental con 43 barcos cerqueros grandes, 12 barcos cerqueros y varios vareros pequeños. Aún cuando se logró colocar algo de la producción en Europa y Asia, en realidad ha sido el consumo interno el que ha sostenido a esta industria durante el conflicto. Durante la década de los 90's el consumo interno fluctuó alrededor de las 100 mil toneladas anuales.

Los productores nacionales en coordinación con las autoridades mexicanas han actualizado las normas y procedimientos en la pesca del atún de acuerdo a la normatividad internacional así como la estadounidense, de tal forma que los métodos de pesca de nuestro país han sido reconocidos mundialmente como más pertinentes ecológicamente hablando y se ha contado con el aval de organizaciones ambientalista de reconocido prestigio como Green peace, El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Center for Marine Conservation y otras, así como por el propio Servicio Federal de Pesquerías Marinas de Estados Unidos, el cual consideró a las muertes de delfines en México como "biológicamente insignificantes".

Ecológicamente se ha demostrado que los métodos de pesca mexicanos son los más viables, ya que al pescar especímenes maduros, que se han reproducido al menos una vez, protegen la subsistencia de este recurso; no obstante lo anterior la posición de Estados Unidos continúa siendo discriminatoria para nuestro país. El trasfondo de este problema lo encontramos en los argumentos que presentó Estados Unidos en el seno del GATT al inicio del conflicto; en este foro Estados Unidos volvió a asegurar que las especies altamente migratorias no deberían ser específicamente de ninguna nación. Asimismo podemos observar la intención de Estados Unidos de reingresar a pescar a la zona económica exclusiva de México, al solicitar que se permitiera la entrada de algunas embarcaciones vareras de ese país a la zona ya mencionada como requisito para modificar la legislación sobre el atún y cambiar el concepto "dolphin safe".

El estudio de la problemática del embargo atunero que aquí se presenta se divide en cuatro partes; en el primer capítulo se analiza el comercio bilateral México- Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio entre ambos países y su importancia para la economía mexicana y más específicamente en lo relativo al sector pesquero. Adicionalmente se revisa la legislación en cuanto al Derecho Internacional del Mar, las disposiciones sobre recursos naturales que están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los ordenamientos existentes para la captura del atún en Estados Unidos y México. Lo anterior con el objeto de dimensionar nuestra posición como socio comercial de Estados Unidos y conocer la base normativa sobre la cual se edifica el conflicto.

El segundo capítulo está dedicado a proporcionar un panorama general sobre la importancia de la industria atunera a nivel mundial y el desarrollo de la misma en nuestro país. En este capítulo se comentan las características generales del atún, principales especies, ubicación geográfica de este recurso así como los principales países productores a nivel mundial. A continuación se analiza el desempeño de la industria atunera nacional, sus antecedentes, infraestructura, niveles de producción, procesos productivos y balanza comercial.

En el tercer capítulo se analizan los antecedentes del segundo embargo atunero, la base legal para su imposición, así como la cronología del mismo; las posiciones de México y Estados Unidos respecto a este conflicto, las medidas normativas y diplomáticas que México ha llevado

a cabo para el levantamiento del embargo, y finalmente los efectos de éste sobre la industria atunera.

En el cuarto capítulo se presentan las conclusiones derivadas del estudio y se proponen diversos escenarios en los que se puede mover la industria atunera en México y se mencionan algunas alternativas de acción para esta industria.

Aún cuando formalmente fue suspendido el embargo en 1999, el 12 de abril de 2003 el juez Henderson volvió a imponer restricciones a las importaciones de atún procedentes de México con el argumento de que la etiqueta dolphin safe sólo puede aplicarse al producto capturado sin producir una sola muerte de esos mamíferos.

Las pérdidas económicas para la economía mexicana han sido cuantiosas y en realidad no se ha avanzado en la resolución del problema, por lo que se debe insistir sobre la pertinencia de aplicar la Ley Marítima Internacional, el Tratado de Libre Comercio y la Declaración de Panamá, para poder instrumentar un comercio más justo y equitativo a nivel mundial.

La crónica de esta lucha desigual entre México y Estados Unidos por el aprovechamiento de los recursos pesqueros de nuestro país está muy lejos de acabar. Los 23 años que tiene este conflicto son prueba inequívoca de que el poder económico de Estados Unidos le confiere prerrogativas unilaterales que van más allá del orden jurídico mundial.

I. RELACIONES COMERCIALES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.

México y Estados Unidos son dos países relacionados muy estrechamente a lo largo de muchos años, no sólo comparten una amplísima frontera, también comparten su historia, su población, sus proyectos y sus problemas. La historia de ambos países nos habla de encuentros y desencuentros. Nos habla de la conformación del territorio de los Estados Unidos como hoy lo conocemos a expensas de la apropiación del 56% del territorio mexicano; de medidas unilaterales como la expropiación petrolera por parte de México en 1938, o bien, la Ley Simpson Rodin en materia de migración en 1989 por parte de Estados Unidos, así como la imposición de condiciones económicas y financieras a nuestro país a través de organismos internacionales como ocurrió en 1977 con el Fondo Monetario Internacional. Pero la historia también nos habla de acuerdos de cooperación y respaldo entre ambos como el Acuerdo de Defensa Conjunta durante la Segunda Guerra Mundial; de acuerdos comerciales como el firmado en 1942 en el que México se comprometía a entregar "productos estratégicos para la guerra" (plomo, zinc y manganeso) a Estados Unidos a cambio de herramientas y maquinaria para favorecer la industrialización de México, o más recientemente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1994; de apoyo financiero a México en periodos de crisis como sucedió en la crisis financiera a finales de 1994.

La relación de ambas naciones es tan compleja que es difícil tratar un tema en específico sin mencionar los múltiples aspectos que lo condicionan o afectan. No obstante, en el presente capítulo abordaremos los aspectos más relevantes del comercio bilateral México-Estados Unidos a través del análisis de las exportaciones e importaciones totales entre ambos países en la década de los noventas, así como el intercambio de productos pesqueros en el mismo periodo. Adicionalmente comentaremos algunos aspectos del TLCAN firmado por ambos países y Canadá en 1994, y su incidencia en la economía mexicana, comentando los puntos que se relacionan con el sector pesquero. También analizaremos las bases del patrimonio marítimo mexicano a través de los diversos ordenamientos jurídicos en materia de derecho internacional del mar y las disposiciones sobre recursos naturales que se especifican en la legislación nacional, para terminar con los ordenamientos existentes para la captura del atún.

1.1 Comercio Bilateral

El comercio entre México y Estados Unidos ha sido tradicionalmente intenso y data desde principios del siglo XIX. Estados Unidos ha sido y es el principal socio comercial de México y existe una participación de la inversión extranjera estadounidense (tanto directa como indirecta) de gran peso en la economía de México. Con Estados Unidos llevamos a cabo más del 70% de nuestro comercio exterior. En 1999 el 88.3% del total de nuestras exportaciones y el 72.2% de nuestras importaciones correspondieron a ese país ¹

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sin duda es un paso de trascendencia económica por el hecho de reglamentar el comercio de México con sus otros socios y permitir el intercambio de bienes sin barreras arancelarias, logrando una relativa certeza de libre acceso a esos mercados; sin embargo podemos considerar que para las relaciones comerciales México- Estados Unidos este es un hecho protocolario que sólo formaliza una situación vigente tiempo atrás. El proceso de liberalización comercial puesto en marcha a partir de 1982 permitía el libre acceso al mercado mexicano de una serie de bienes y servicios que fueron desgravándose constantemente; ante este hecho la firma del Tratado no representó un cambio radical.

La situación real es que nuestra economía está profundamente ligada a la de Estados Unidos y dependemos del mercado estadounidense para realizar la mayoría de nuestras exportaciones y adquirir las importaciones que requieren los diferentes sectores productivos.

En el cuadro I-A observamos que a excepción de 1990 y 1991 las exportaciones mexicanas a Estados Unidos fueron superiores al 80% del total en el periodo de 1992 a 1999; llegándose en 1999 a un 88.36%; si bien tradicionalmente la mayoría de las exportaciones se han destinado al mercado estadounidense, en el cuadro se muestra que durante la última década se acentúa la concentración de las exportaciones en ese mercado. Por el lado de las importaciones, el crecimiento es más mesurado y se mantiene alrededor del 70% durante todo el periodo.

¹ De acuerdo a las cifras proporcionadas por el grupo de trabajo del INEGI, SHCP y BANXICO

Los altos niveles de participación del mercado estadounidense en el comercio exterior total de México nos da una idea muy clara del nivel de dependencia comercial de México respecto a Estados Unidos.

CUADRO I-A. PARTICIPACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN EL TOTAL DEL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO. 1990-1999 (Millones de dólares)

	Exportaciones Totales (A)	Exportaciones a E. U. (B)	Porcentaje % (B)/(A)	Importaciones Totales (C)	Importaciones de E. U. (D)	Porcentaje % (D)/(C)
1990	26, 838.4	18, 417.7	68.6	32, 802.7	20, 521.4	62.56
1991 ^{a/}	42, 687.5	33, 952.8	79.5	51, 724.5	36, 867.6	71.27
1992	46, 195.6	37, 468.0	81.10	64, 213.3	44, 281.3	68.95
1993	51, 885.9	43, 116.2	83.09	67, 547.2	46, 539.8	68.90
1994	60, 882.2	51, 943	85.31	81, 985.7	57, 008.6	69.53
1995	79, 541.6	66, 472.4	83.56	74, 427.6	53, 994.6	72.54
1996	95, 999.7	80, 671.8	84.03	91, 978.6	67, 629.0	73.5
1997	110, 431.4	94, 528.7	85.59	113, 120.2	82, 181.6	72.64
1998	117, 500.3	103, 300.7	87.9	129, 072.2	93, 382.2	72.34
1999	136, 703.4	120, 803.0	88.36	146, 173	105, 542.7	72.20

a/ A partir de este año se incluye maquila.

Fuente: Elaborado con las cifras proporcionadas por el grupo de trabajo del NAFTA del INEGI, SHCP y BANXICO. <http://www.naftaworks.org/bedic99.pdf>

Mientras que para México el mercado estadounidense es de máxima prioridad, para Estados Unidos representamos sólo un segmento de su comercio total. Si bien es cierto que somos el principal proveedor de aparatos de televisión, equipos modulares de sonido, teclados de computadora, aparatos de aire acondicionado y muebles de baño así como de café crudo y cerveza, el segundo proveedor de ganado en pie, cemento, grabadoras, reguladores automáticos y tubos diversos, el tercer proveedor de automotores, ventiladores, muebles metálicos, etc; la verdad es que para 1999 sólo representábamos el 12.5% de sus exportaciones y el 10.4% de sus importaciones.

<http://www.naftaworks.org/bedic99.pdf>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dada la magnitud del mercado estadounidense así como su amplia estructura productiva, su comercio exterior es muy diversificado tanto por el lado de las importaciones como de las exportaciones. En el cuadro 1-B observamos que México se mantiene entre los tres primeros socios comerciales de Estados Unidos durante 1993-1999, llegando a desplazar a Japón en el segundo lugar en 1999. Asimismo podemos darnos cuenta que Estados Unidos no concentra su comercio más allá del 22% con ningún país, lo que le da un mayor poder de negociación.

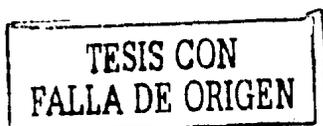
CUADRO 1-B. BALANZA COMERCIAL* DE ESTADOS UNIDOS POR PAÍS.
(PARTICIPACIÓN PORCENTUAL)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
Canadá	20.24	20.65	20.52	20.42	20.51	20.69	21.19
México	7.79	8.53	8.13	9.22	10.08	10.87	11.42
Bélgica	1.34	1.47	1.39	1.35	1.36	1.40	1.25
Francia	2.72	2.57	2.36	2.33	2.34	2.61	2.60
Alemania	4.54	4.33	4.46	4.39	4.33	4.79	4.76
Italia	1.88	1.86	1.89	1.90	1.82	1.87	1.89
Holanda	1.74	1.66	1.72	1.60	1.73	1.66	1.62
Reino U	4.60	4.41	4.19	4.22	4.42	4.63	4.50
China	3.85	2.08	4.31	4.47	4.83	5.35	5.51
Japón	14.83	14.68	14.14	12.86	12.00	11.27	10.98
H Kong	1.85	1.79	1.84	1.67	1.62	1.47	1.34
Corea	3.05	3.20	3.73	3.46	3.09	2.53	3.15
Singapur	2.34	2.41	2.55	2.60	2.42	2.13	2.00
Taiwan	3.94	3.72	3.63	3.40	3.39	3.21	3.15
Brasil	1.29	1.42	1.52	1.5	1.63	1.58	1.42
Otros	23.93	23.14	23.50	24.47	24.35	23.85	23.15

* Exportaciones e Importación

Fuente: Elaborado con las cifras proporcionadas por SECOFI-NAFTA, Febrero 2000.

<http://www.naftaworks.org/bedic99.pdf>



Si bien ha mejorado la participación de México en el comercio exterior de Estados Unidos, el saldo ha sido deficitario para nuestro país en casi toda la década de los noventas. En el cuadro I-C encontramos que sólo en 1995 y 1996 se tuvo saldo positivo, después del saldo negativo del orden de 21,103.5 millones de dólares que se registró en 1994 como resultado de las condiciones coyunturales de la economía mexicana en ese año.

CUADRO I-C BALANZA COMERCIAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

(Millones de dólares)

	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1990	26, 838.4	32, 802.7	-5, 964.3
1991 ^{a/}	42, 687.5	51, 724.5	-9, 037
1992	46,195.6	64, 213.3	-18, 017.7
1993	51, 885.9	67, 547.2	-15, 661.3
1994	60, 882.2	81, 985.7	-21, 103.5
1995	79, 541.6	74, 427.6	+5, 114
1996	95, 999.7	91, 978.6	+4,021.1
1997	110, 431.4	113, 120.2	-2, 688.8
1998	117, 500.3	129,072.2	-11, 571.9
1999	136, 703.4	146, 173.0	-9, 469.6

a/ a partir de este año se incluye maquila.

Fuente: Elaborado con las cifras proporcionadas por el grupo de trabajo del INEGI, SCHP y BANXICO.

<http://www.naftaworks.org/bedic99.pdf>

Al analizar los saldos comerciales por sectores nos encontramos que aquellos sectores que mostraron mayor dinamismo en sus exportaciones son también los que muestran niveles de importación bastante elevados, tal es el caso del renglón de vehículos para transporte, refacciones y partes, así como el de productos metálicos, maquinaria y equipo industrial. Lo anterior nos hace reflexionar respecto al hecho de que existe un alto índice de maquila y ensamble en nuestra industria, lo que hace que se mantenga un nivel constante de importación de insumos y partes que influye negativamente en el saldo comercial, por otro lado, el impacto de las exportaciones al resto de la economía es muy limitado debido al poco valor agregado que se incorpora a dichos bienes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El sector pesquero, a diferencia del resto de la economía, presentó saldos positivos en su balanza comercial durante el periodo de 1990 al 2000, con superávit de consideración en los años 1995, 1996 y 1997, pero que al final del periodo empiezan a declinar ante un notorio incremento de la importaciones y una ligera disminución de las exportaciones.

CUADRO I – D BALANZA COMERCIAL DE PRODUCTOS PESQUEROS, 1990-2000
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
SALDO	388.6	398.6	308.7	31.7	319.3	584.3	693.9	645.9	541.9	521.2	475.6
EXPORT.	447.4	454.2	383.6	422.8	468.7	680.7	798.1	784	675.8	682.4	659.7
IMPORT.	58.8	55.7	74.8	107.1	149.4	96.3	104.1	138	133.9	161.2	184.2

FUENTE. Tomado de: BANCOMEXT, " MEXICO: COMERCIO EXTERIOR DEL SECTOR ESQUERO.

"Crediexporta. <http://www.naftaworks.org/bedtc99.pdf>.

El mercado de destino de las exportaciones pesqueras mexicanas es fundamentalmente el estadounidense, el cual captó el 88.49% del total de las exportaciones pesqueras en el año 2000; asimismo, el 54% de las importaciones pesqueras en el mismo años provenían de Estados Unidos.²

1.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El proceso de globalización mundial de economías que ha tenido efecto a nivel internacional desde mediados de la década de los ochentas ha dado como resultado la conformación de zonas o regiones de intenso comercio regional a través de asociaciones de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes o incluso esquemas de integración total, con normas o prerrogativas internas que facilitan el acceso a sus mercados, pero que no son extensivas a terceros.

México no se ha quedado al margen de este proceso globalizador, durante las últimas dos décadas nuestro país se ha involucrado en una serie de negociaciones comerciales con diferentes

² Bancomext Comercio Exterior del Sector Pesquero. [http://www.bancomext.com/bancomext/promoción sectorial/appi.html](http://www.bancomext.com/bancomext/promoción%20sectorial/appi.html)

países en prácticamente todos los continentes del mundo. De estas negociaciones se han concretado acuerdos comerciales y/o de cooperación entre México y los países que integran el MERCOSUR, la participación en el “Grupo de los Tres” con Venezuela y Colombia, un tratado de Libre Comercio con Chile, etc. También forma parte del movimiento de cooperación económica de la Cuenca del Pacífico en la que participan países de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México), de Asia Oriental (Japón, China, Hong Kong, Taiwán y Corea), del Sudeste Asiático (Filipinas, Malasia, Indonesia, Singapur y Tailandia) y de Oceanía (Australia y Nueva Zelandia). Y en la década pasada formalizó el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y el Tratado de libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá.

De todos estos procesos de cooperación e integración económica el que sobresale por su incidencia para México es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).³ Como ya se mencionó anteriormente, el TLCAN representa para México la formalización de la integración económica que ha tenido efecto entre México y Estados Unidos desde hace mucho tiempo, pero con el establecimiento de lineamientos precisos para la interacción económica entre ambos países.

Coincidimos en que: “ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un conjunto de reglas destinado a normar transacciones comerciales , al que se suman programas definidos de eliminación de aranceles y de barreras no arancelarias, así como estrictos mecanismos de solución de controversias. De esta manera, el tratado da respuesta a la importancia de contar con un ordenamiento claro y previsible que, en el contexto de flujos comerciales en constante crecimiento, se hacía cada vez más necesario.”⁴

Con el TLCAN México busca a mediano plazo propiciar una mejoría en la rentabilidad de sus exportaciones así como un mayor acceso al mercado estadounidense al disminuir o desaparecer los aranceles que limitaban su acceso; propiciar una mayor productividad de la planta productiva nacional al incentivarse la competencia por el mercado y al hacer más expedita la transferencia tecnológica, lo que propiciará la especialización en aquellos productos en los que se

³ Al referirnos al TLCAN hablamos específicamente de México y Estados Unidos por delimitación del tema que nos ocupa.

disponga de ventajas competitivas a nivel internacional; lo anterior estimulará una mayor participación de la inversión tanto nacional como extranjera para el aprovechamiento de nuevas oportunidades de negocios dentro de un clima de certidumbre.

Como se comentó en la primera parte de este capítulo, con el TLCAN se ha propiciado un mayor flujo comercial entre México y Estados Unidos, se han incrementado de manera significativa nuestras exportaciones al mercado estadounidense y se ha diversificado la composición de las mismas; sin embargo, debido al modelo de desarrollo instrumentado en nuestro país, un incremento en las exportaciones va acompañado de un incremento en las importaciones de bienes intermedios y de capital, lo que ha dado como resultado una balanza comercial deficitaria desde el inicio de la puesta en marcha del Tratado.⁵

En el sector agropecuario también se ha observado un incremento en el volumen de las transacciones comerciales pero de manera desigual, ya que como dio a conocer el Departamento de Agricultura de Estados Unidos "A pesar de que el comercio agrícola (con México) se ha incrementado en las dos direcciones conforme al TLCAN, las exportaciones estadounidenses a México se han incrementado más rápido que la importaciones de México: el superávit del comercio agrícola de Estados Unidos con México fue de 1320 millones de dólares estadounidenses en el año fiscal de 1998⁶, la misma fuente dio a conocer que para "1997 sus productores proveyeron la totalidad de las importaciones mexicanas de soya, maíz, carne de pollo y grasas animales y más del 95% de otros granos, arroz y carne de bovino. En promedio Estados Unidos abasteció el 75% del total de importaciones de México de productos agrícolas, forestales y pesqueros"⁷.

Este desigual flujo de productos del sector agropecuario hacia México se ha dado con ciertas características que hacen muy cuestionable el espíritu mismo del Tratado, el cual en el artículo 102, correspondiente a objetivos, establece que se busca ...

⁴ Green, Rosario "México y los esquemas de liberalización comercial e integración económica en el hemisferio" en Luis Angeles (comp.), México. Perspectivas de una economía abierta, Colegio Nacional de Economistas. Mex. 1993, Editorial Porrúa, pág. 419

⁵ Ver Cuadro I-C

⁶ Alcaraz Ortiz, Eduardo y Alcaraz Prous, Gabriela, "TLCAN, sector agropecuario mexicano y comercio desleal. *Comercio Exterior*. México, junio 2001 pag 509

⁷ Ibid.

- “a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios entre los territorios.
- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre ...”⁸ .

Las condiciones en que se negoció el sector agropecuario y que se encuentran reguladas en el capítulo VII del Tratado muestran elementos de trato desigual entre las partes y comercio desleal al establecerse en el artículo 704 (apoyos internos), “Las partes reconocen que las medidas de apoyo interno pueden ser de vital importancia para sus sectores agropecuarios, pero también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción ... Las partes reconocen también que cualquiera de ellos podría modificar a discreción sus políticas internas de apoyo...”⁹ . Estados Unidos destina gran cantidad de recursos para sus productores agrícolas, manejan el *Export Enhancement Program* el cual “ayuda a los productos cultivados por los agricultores estadounidenses para competir con los países que subsidian, particularmente la Unión Europea”¹⁰, cuyo efecto negativo para los agricultores mexicanos es ver que el mercado nacional sea inundado por productos estadounidenses con precios más bajos al costo de producción internos.

El Tratado especifica en el artículo 705 que los países miembros se reservan el derecho de aplicar cuotas compensatorias a la importaciones subsidiadas de productos agropecuarias provenientes de cualquier país, sea o no Parte”¹¹, pero para que estas se instrumenten se debe demostrar que el subsidio o subvención daña o amenaza de daño a la producción nacional, lo que implica un trámite administrativo con una duración aproximada de un año, que muy pocos productores o asociaciones de productores llevan a cabo.

Decimos que es discriminatorio para México debido a que estos subsidios no se dan en las exportaciones de productos agropecuarios a Canadá. Asimismo, productos mexicanos como el aguacate, tomate, piña, melón, mango, etcétera, no han visto facilidades para la libre circulación en territorio norteamericano.

⁸ SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I, pág. 11.

⁹ Ibid

¹⁰ Ver Alcaráz Ortiz, Eduardo y Alcaráz Prouis, Gabriela “TLCAN, sector agropecuario mexicano y comercio desleal”, *Comercio Exterior*. México, junio 2001 pág. 512

Por lo que respecta al sector pesqueros, en el artículo 708 se *definen pescado y productos de pescado* como pescado o crustáceos, moluscos o cualquier otros invertebrados acuáticos, mamíferos marinos y sus derivados, descritos en el capítulo 3, en las siguientes partidas y subpartidas.¹²

Capítulos 3. (Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos).

Partida 5.11 (Productos de pescado o crustáceos, moluscos o cualquier otro marino invertebrado; los animales muertos del capítulo 3)

Partida 15.04 (Grasas o aceites y sus fracciones, de pescado o de mamíferos marinos)

Partida 16.04 (Preparados o conservas de pescado)

Subpartida 23.01.20 (Harinas, alimentos, pellet de pescado)

Para el atún en especial,¹³ en el capítulo 3, del documento Fracciones Arancelarias, están las relativas a la importación de túnidos como la albacora, el aleta amarilla y el barrilete (0302.31.00, 0302.32.00, 0302.33.00, 0303.41.00, 0303.42.00, 0303.43.00 y 0304.20.20) que ya sean en fresco, congelados, en filete congelado, en salmuera y ahumado, se encuentran en la categoría D, libres de pago de arancel.

En el capítulo 16, a los túnidos preparados en aceite se les aplica un arancel del 35% (1604.14.10) en la categoría C+ que corresponde a quince etapas anuales de desgravación a partir de enero de 1994. Posteriormente aparece la fracción arancelaria 1604.19.25 que establece para el bonito y el cola amarilla (Yellowtail) en aceite, un arancel del 7.5% y una desgravación en cinco etapas anuales. Si el enlatado no es en aceite es el 6%, en la misma categoría anterior.

Otros productos como barras y demás presentaciones similares de atún tienen un arancel del 10 al 15% (1604.2.40) y un periodo de desgravación de 5 años, por lo que ya no están sujetas a pago de arancel a partir de enero de 1998.

¹¹ SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte Pág. 123

¹² SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tomo I pag. 134

¹³ FIRA-Banxico. Oportunidades de Desarrollo en el Atún. Una pesquería altamente competitiva. Boletín Informativo No.304, Vol XXXI 31 de Marzo de 1998.

En el anexo 314, se menciona que “ México podrá mantener o adoptar un impuesto, gravamen u otro cargo sobre la exportación de los bienes alimenticios básicos listados en el párrafo 4 (atún enlatado entre otros) sobre sus ingredientes o sobre los bienes de los cuales dichos productos alimenticios se derivan, si dicho impuesto, gravamen o cargo se adopta o mantiene para la exportación de esos bienes de todas las otras Partes y es utilizado:

- para que los beneficios de un programa interno de asistencia alimentaria que incluya que dichos alimentos sean recibidos sólo para los consumidores nacionales; o
- para asegurar la disponibilidad de cantidades suficientes del bien alimentario para los consumidores nacionales o, de”¹⁴

Dado que el embargo atunero se mantuvo prácticamente toda la década de los 90 y parte de los 80's , no se cuenta con datos de exportación a Estados Unidos que sean representativos, pero para el conjunto del sector pesquero las exportaciones se incrementaron un 47.5% de 1990 al 2000, y las importaciones lo hicieron un 213 % en el mismo periodo¹⁵, lo que nos indica que si bien crecieron las exportaciones, el dinamismo de las importaciones a mediano plazo superarán a estas y se puede prever un saldo negativo.

De todo lo anterior podemos considerar que la firma del TLCAN era un paso inevitable dentro del proceso de globalización mundial así como de las relaciones económico-comerciales de nuestro país con Estados Unidos. El Tratado provee un marco institucional que rige las relaciones comerciales entre los países participantes, lo que sí podría dar mayor certeza tanto a productores como inversionistas.

El Tratado cuenta con la reglamentación necesaria para regir la no aplicación de aranceles adicionales, el trato de nacional de los bienes y el acceso a los mercado, lo relativo a subsidios, resolución de controversias, etcétera. Desafortunadamente, la aplicación estricta del mismo requiere de sistemas de información aduanal más expeditos, el establecimiento de una instancia que eficazmente investigue, gestione y sancione todos aquellos casos en los cuales se

¹⁴ SECOFI. TLC de América del Norte. Tomo I

violen las regulaciones establecidas en el Tratado, y proporcione asesoría permanente a productores e inversionistas. Elementos que por el momento no están disponibles en nuestro país, ya que si bien dentro de las atribuciones de la Secretaría de Economía están el coadyuvar a la gestión de estos casos a solicitud de los afectados, no existe el órgano de control y vigilancia que detecte oportunamente las violaciones a los acuerdos establecidos en el Tratado.

1.3 Derecho Internacional Marítimo y Reglamentación sobre el Atún.

México siempre ha estado conciente de la riqueza natural que poseen los mares y que su aprovechamiento es de gran beneficio para las naciones que lo llevan a cabo. Por ello ha participado activamente en la promoción de leyes y disposiciones que den certidumbre a la explotación de esos recursos por parte de los países ribereños. En las tres Conferencias de Derechos del Mar celebradas por La Organización de las Naciones Unidas, los países altamente industrializados se han mostrado renuentes a la formalización de acuerdos sobre derechos del mar, ya que sin estos, durante mucho tiempo han explotado recursos que pertenecen a otras naciones; no obstante esta posición, la participación de la comunidad internacional ha hecho posible el establecimiento de los derechos del mar de manera concensada, precisando algunos derechos y términos que son la base para la resolución de disputas entre naciones.

Se considera que el embargo atunero a México tiene un componente territorial que vamos a ir precisando con el análisis de la legislación nacional e internacional sobre derechos del mar. Al respecto iniciamos con comentarios sobre las disposiciones que se establecen en La Convención de Derechos del Mar de 1982, continuamos con La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos relativos al territorio nacional y, finalmente comentaremos la Ley Federal del Mar de nuestro país.

Posteriormente precisaremos algunos de los contenidos de la Ley de Protección a los Mamíferos Marinos emitida en 1972 y enmendada en 1988 en los Estados Unidos, así como el Programa Internacional de Conservación del Delfín de 1999 a cargo de la Comisión Interamericana de Atún Tropical. Respecto a la normatividad vigente en nuestro país, se analizará

¹³ Ver cuadro I-D

la Ley de Pesca y su reglamento del 21 de junio de 1992 aún vigente, así como la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-002.PESC-1999 sobre la pesca responsable de túnidos de fecha 29 de diciembre de 1999 en la que se contemplan todos los requerimientos necesarios para que el atún que capture la flota mexicana pueda utilizar la etiqueta “dolphin safe”.

1.3.1 Derecho Internacional Marítimo.

Convención sobre el Derecho del mar de 1982.

En la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 se “definen zonas marítimas y se demarcan límites marítimos, asignan derechos, deberes y responsabilidades de carácter jurídico, prevé un mecanismo para la solución de controversias... Esta convención es tomada en cuenta como el marco y base de todo instrumento futuro que proponga definir aún más los derechos y compromisos sobre los océanos. Asimismo ha dado frutos importantes tales como:

- La aceptación casi universal de las 12 millas como límite del mar territorial.
- La jurisdicción de los Estados ribereños sobre los recursos de una zona económica exclusiva de no más de 200 millas marinas...
- Los derechos soberanos de los Estados ribereños sobre su plataforma continental
- La responsabilidad de todos los Estados de resolver por medios pacíficos las controversias relativas a la aplicación o interpretación de la Convención”.¹⁶ A continuación especificamos las zonas marítimas definidas en la Convención de Derechos del Mar.

Mar Territorial. En el artículo 2 se establece que la Soberanía de los Estados ribereños se extiende más allá de su territorio terrestre y aguas internas ...hacia un cinturón de mar adyacente descrito como mar territorial. Esta soberanía se extiende a su espacio aéreo sobre su mar territorial así como a su lecho y subsuelo. En el artículo 3 se indica que cada nación tiene el derecho de establecer la extensión de su mar territorial en un límite que no exceda a 12 millas marinas.

¹⁶ ONU Derechos del Mar. *Temas de Interés* <http://www.un.org>.

Aguas Interiores. En el artículo 8 se establece que las aguas que se encuentren tierra adentro de la línea de base del mar territorial forman parte de las aguas interiores de la nación.

Zona Contigua. En el artículo 33 se define a la zona contigua como la zona contigua a su mar territorial en la cual el Estado ribereño puede ejercitar el control necesario para:

- Prevenir infracciones a leyes y reglamentos aduanales, fiscales, de inmigración o sanitarios dentro de su mar territorial.
- Sancionar las infracciones a las leyes y regulaciones arriba mencionadas cometidas dentro de su mar territorial.

La zona contigua no debe extenderse más allá de 24 millas marinas de la línea base a partir de la cual se mide la extensión de su mar territorial.

Zona Económica Exclusiva. En el artículo 55 se define a la zona económica exclusiva como el área adyacente más allá del mar territorial; en el artículo 57 se establece que la zona económica exclusiva no debe extenderse más allá de 200 millas marinas a partir de la línea de base establecida para medir el mar territorial. En el artículo 56 se menciona que en esta zona el Estado ribereño tiene derecho de soberanía para los propósitos de exploración y explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales vivos o no vivos en las aguas superadyacentes al lecho marino, al lecho marino y su subsuelo, y respecto a otras actividades para la exploración y explotación de la zona tales como la producción de energía del agua, las corrientes y los vientos.

También el Estado ribereño tendrá jurisdicción para establecer y usar islas artificiales, investigación científica, la protección y preservación del medio ambiente marino, así como otros derechos y obligaciones derivados de esta Convención. El Estado ribereño deberá hacer pública su zona exclusiva a la comunidad internacional.

En el artículo 70 se introduce el concepto del Derecho de los Estados en Desventaja Geográfica o sin Litorales, se establece que éstos tendrán derecho a participar de una forma equitativa, en la explotación y apropiación de parte del excedente de los recursos vivos de la zona

económica exclusiva de los Estados ribereños, en las modalidades y términos en que ambos Estados lo acuerden.

Plataforma Continental. En el artículo 76 se indica que la plataforma continental comprende el lecho marino y subsuelo de las áreas marinas que se extienden más allá de su mar territorial a lo largo de la prolongación natural de su territorio terrestre hasta la frontera o límite exterior del margen continental o a una distancia de 200 millas marinas a partir de la línea de base a partir de la cual se mide el mar territorial. En el artículo 77 se menciona que el Estado ribereño contará con derechos soberanos para la exploración y explotación de los recursos naturales tales como minerales y otros recursos no vivos del lecho marino y el subsuelo, junto con los organismos vivos de especies sedentarias.

La delimitación de estas zonas está internacionalmente aceptadas, aún cuando países altamente industrializados como Estados Unidos y Japón siguen insistiendo en que las especies altamente migratorias no son un recurso que deba corresponder a una Nación en particular.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de nuestro país, con el paso del tiempo, ha incorporado modificaciones relativas a los Derechos del Mar de acuerdo a las modificaciones que la legislación internacional sobre la materia ha experimentado. Los Derechos del Mar se ven reflejados en los artículos 27, 42 y 48 que a continuación se presentan.

Artículo 27. “ La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, ... Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; ... Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar (se hace un listado de todos los tipos de agua);...La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen

las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial ...”

Artículo 42. “El territorio nacional comprende:

- El de las partes integrantes de la Federación,
- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situados en el Océano Pacífico,
- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y
- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establece el propio derecho internacional. “

Artículo 48. “ Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional ...”

Como vemos, en estos tres artículos están incluidos tanto las aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental , estableciéndose en todos los casos las extensiones límite que se acordaron en la Convención sobre el Derecho del Mar.

Como dato relevante tenemos que el 14 de enero de 1980 mediante Decreto Oficial, México estableció las cuotas por permiso de excepción a embarcaciones extranjeras para la captura y explotación de diversos túnidos en la zona económica exclusiva. Posteriormente, a finales de diciembre de 1980, México anunció que no permitiría que los barcos camaroneros y de atún de San Diego surcaran sus aguas territoriales ¹⁷, los barcos camaroneros de Estados Unidos

¹⁷ Lowenthal, Abraham “Estados Unidos y México” en *México-Estados Unidos. 1986* , Gerardo Bueno(comp.), El Colegio de México México 1986 pág 43

continuaron invadiendo la zona económica exclusiva de México , al ser detenidos 6 de ellos, Estados Unidos anunció el primer embargo atunero.

1.3.2. Reglamentación Sobre el Atún.

La preocupación de los Estados Unidos por la muerte del delfín en la pesca del atún data desde 1950, año en que se observó que la asociación entre el atún aleta amarilla y el delfín es aprovechada por los pescadores para localizar los bancos de atún, y que en el proceso de pesca se da un alto índice de mortandad de los delfines. Los esfuerzos de Estados Unidos para disminuir la mortandad del delfín se concretaron en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos en 1972, en la cual se prohibió la importación a ese país de productos marinos de aquellos países que excedieron las tasas de mortandad de delfines impuestos por esta ley. Posteriormente, en 1984 y 1988 se realizaron dos enmiendas a esta ley con requerimientos adicionales para los países que desean seguir exportando atún al mercado estadounidense.

La Ley de Protección de Mamíferos Marinos conjuntamente con el Programa Internacional de la Conservación del Atún a cargo de la Comisión Interamericana de Atún Tropical, son los dos documentos base para llevar el seguimiento de la problemática del atún. La legislación de México sobre la materia retoma las disposiciones emitidas en el Programa de Protección de Mamíferos Marinos y en el Programa Internacional de Conservación del Delfín, a través de diversos acuerdos regulatorios, programas del sector pesquero y la NOM Mexicana para atún y pescados en aceite enlatados de 1992, La Norma Oficial Mexicana NOM-084-SCF-1994 y la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-002-PESC-1999, relativas a la pesca y comercialización de productos de atún y las especificaciones para la protección de delfines.

Ley de Protección de Mamíferos Marinos de 1972 .

Esta ley fue enmendada en 1984, 1988, 1994 y 1997; en la sección de Protección al Delfín se indica que ésta sección debe ser citada como “Ley de Información al Consumidor para la Protección del Delfín”, se desglosan todos aquellos casos en los que el envasado de atún no

podrá portar en su etiqueta “Dolphin Safe” ¹⁸, se menciona que el atún no podrá llevar la etiqueta “Dolphin Safe” si:

- Si el atún fue pescado mar abierto por una embarcación con el método de red rastrera o pesca a la rastra.
- Si fue pescado fuera del Océano Pacífico Oriental por embarcaciones que utilizan redes de cerco sobre delfines, a menos que el producto esté acompañado de una declaración firmada por el capitán de la embarcación y certifique que no se usó redes de cerco sobre delfines de manera intencional durante el viaje en particular en que fue pescado el atún.
- Si fue pescado en el Océano Pacífico Oriental por una embarcación que utiliza red de cerco sobre delfín, a menos de que el atún cumpla con todos los requerimientos para poder ser considerado “dolphin safe”. Para el efecto deberá contar con un Programa de Protección a Mamíferos Marinos similar al de los Estados Unidos, no se debe superar en más de dos veces el límite de mortandad de delfines de la flota de Estados Unidos, tendiendo a igualarse al de Estados Unidos en el corto plazo.

Adicionalmente, para poder portar la etiqueta “dolphin safe” se tendrían que tomar medidas para garantizar el acopio de información de acuerdo a las siguientes normas o requerimientos.

- El uso de *weight calculations* para rastrear la captura, internación a tierra, procesamiento y exportación del atún.
- Medidas adicionales para alentar la cobertura actual de observadores, incluyendo el establecimiento de criterios para la capacitación y mejoramiento de las capacidades de monitoreo y reporte así como los procedimientos..

¹⁸ No se hace la traducción de “dolphin safe” debido a que así se conoce la etiqueta mundialmente.

- La designación de procedimientos para monitoreo y certificación tanto sobre plataforma como bajo de ella, o a través de métodos igualmente efectivos para el rastreo y verificación del etiquetado del atún.
- El almacenaje, recepción y reporte de información a una base de datos desde las embarcaciones pesqueras, ya sea la transmisión por radio o por facsimile, se deberá proporcionar información relativa al rastreo y verificación del atún.
- La verificación en la costa y rastreo durante la pesca, traslado y proceso de enlatado por medio de los registros de viaje de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) o por otra formas .
- El uso de auditorias periódicas y verificaciones al azar en la captura, traslado a tierra y el envasado de los productos del atún de acuerdo a los lineamientos del “dolphin safe”.
- Proporcionar acceso oportuno a información requerida bajo los términos de esta subsección al Secretario de Comercio de los Estados Unidos por parte de las naciones pesqueras para que se puedan tomar las acciones descritas en el punto anterior.

Como complemento a estas normas *El Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación del Atún*, emitida en 1990 y con modificaciones en 1992, 2000 y 2002, indica que las partes:

“Limitarán la mortalidad incidental total de delfines en la pesca del atún con red de cerco en el Área del Acuerdo a no más de 5 000 ejemplares por año, a través de la adopción e instrumentación de medidas pertinentes las cuales deben incluir.

- El establecimiento de un sistema de incentivos a los capitanes de los buques para continuar reduciendo la mortalidad incidental de delfines.
- El establecimiento, en el marco de la CIAT, de un sistema de entrenamiento técnico y certificación para los capitanes de pesca y las tripulaciones sobre el equipo y su uso, así como sobre las técnicas para el rescate y la seguridad de los delfines.

- El establecimiento de un sistema equitativo para la asignación de los límites de mortalidad de delfines (LMD), consistente con los límites anuales de mortalidad de delfines.
- Establecer un sistema para el seguimiento y verificación del atún capturado con y sin mortalidad o daño severo a delfines.
- Establecerán límites anuales de mortalidad por población de delfines y revisarán y evaluarán los efectos de dichos límites. ...¹⁹.

La muerte incidental de delfines en la pesca del atún disminuyó notoriamente con la aplicación de estos dos instrumentos de control, así como con los acuerdos de La Jolla, en 1992 y la Declaración de Panamá en 1995, en las que se establecieron límites de mortalidad de delfines y recomendaciones para que los países apliquen medidas de conservación y administración pesquera para lograr la sustentabilidad de la pesquería del atún, así como realizar actividades de evaluación e investigación sobre los recursos marinos vivos en el Océano Pacífico Oriental.²⁰

La legislación Mexicana sobre la materia se ha caracterizado por una permanente actualización de sus disposiciones de acuerdo a la legislación internacional, se han incluido prácticamente todas las medidas tendientes a disminuir la muerte incidental no sólo de delfines, sino también de otras especies marinas tales como las tortugas; se cuenta con una base de datos actualizada casi al mismo tiempo en que se desarrollan las actividades de pesca, se ha avanzado en la investigación sobre el uso más eficaz del equipo, se ha instrumentado la utilización de otras tecnologías como puede ser el sonido para romper la asociación atún- delfin, etcétera.

La presencia de observadores a bordo de las embarcaciones mexicanas es una práctica normal desde 1976, también desde esa fecha era obligatorio que las embarcaciones realizaran maniobras de retroceso para liberar a los delfines capturados durante el proceso de pesca y era obligatorio llevar una bitácora de pesca con la información referente a la mortalidad incidental de delfines. Sin embargo fue hasta 1992, con el *Programa Nacional para el Aprovechamiento del Atún y la Protección del Delfín* (PNAAPD), que se reglamentan de manera integral las

¹⁹ CIAT, "Acuerdo Sobre el Programa Internacional para la Conservación del los Delfines" (enmendado en 2002), pág. 4

actividades, procedimientos y controles que deben llevarse a cabo durante las diferentes etapas necesarias para la explotación del atún.

El PNAAPD, vigente hasta la fecha; consta de tres subprogramas que son: Observadores, Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

El Subprograma de Observadores se instrumentó con profesionistas egresados de escuelas relacionadas con las ciencias del mar, los cuales fueron capacitados y asignados a las diferentes oficinas del programa situadas en Ensenada, Mazatlán, Cd. De México y La Paz, Baja California. Las funciones de los observadores son; recolectar información acerca de la pesca y la mortalidad incidentales de delfines así como de las condiciones en que se desarrollan las actividades a bordo. Los informes de los observadores pasan por varias revisiones y se contrastan con los proporcionados por los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Toda esta información se concentra en un banco de datos que genera un reporte semanal de la captura de atún y la mortalidad incidental del delfín acumulada de la flota mexicana . También se elabora un informe desglosado por zonas, existencias y tamaño de las embarcaciones.

El Subprograma de Investigación Científica utiliza la información del banco de datos para hacer el seguimiento de los resultados de la pesca, estudiar las poblaciones de delfines y elaborar un modelo de las interrelaciones de la flota atunera, el atún, los delfines y el ambiente marino.

El Subprograma de Desarrollo Tecnológico trabaja en el desarrollo de nuevos métodos de pesca como puede ser el uso de sonido o de bengalas submarinas, o bien, mejorar las redes de captura, y el análisis del comportamiento de la flota atunera.²¹

Como vemos, a través de estos tres subprogramas se cumple con las obligaciones derivadas de la firma de los acuerdos de La Jolla y la Declaración de Panamá, por parte de nuestro país.

²⁰ SEMARNAP, "Acciones de México para la Protección del Delfín. <http://www.semarnap.gob.mx/indices/variados/delfin.htm>.

²¹ Ver Campean, Guillermo y Botello Girón, Rafael, "La pesca en la Cuenca del Pacífico: el caso del atún en México", *Comercio Exterior*, diciembre 1993 págs. 1195-1201.

Además del PNAAPD, La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) expidió la NOM Mexicana para el atún y pescados enlatados de 1992; posteriormente la Norma Oficial Mexicana NOM-084-SCFI-1994 de información comercial para productos de atún y bonito; y la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-002-PESC-1999, de Pesca responsable, en donde se incluyen especificaciones para la protección de delfines y los requerimientos para la comercialización de túnidos en territorio nacional. En la misma se señalan las siguientes restricciones y obligaciones:²²

- a) Los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones de pesca comercial de túnidos con redes de cerco, deberán participar en los programas de investigación de las pesquerías de túnidos y de las poblaciones de delfines, en los términos establecidos por la Secretaría (SEMARNAP).
- b) Deberán registrar las circunstancias y resultados de las operaciones de pesca y las capturas obtenidas, incluyendo las tortugas marinas y otras especies amenazadas y en peligro de extinción que se capturen incidentalmente, anotando los datos pertinentes en la bitácora de pesca que será proporcionada a la Secretaría.
- c) Entregarán a la oficina federal de la Secretaría del puerto de desembarque, dentro de las 72 horas siguientes al término de descarga, los avisos de arribo y las bitácoras de pesca debidamente requisitadas.
- d) Admitirán a bordo de la embarcación al personal que designe la Secretaría y le facilitará el desarrollo de actividades de captación de información sobre las operaciones de pesca.
- e) Los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones, capitanes y técnicos de pesca de las embarcaciones, son corresponsables en el cumplimiento de esta Norma.
- f) La Secretaría notificará a los interesados, mediante avisos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, los límites de captura de túnidos que se

²² SEMARNAP, Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-002-DESC-1999, Diario Oficial, 29 de diciembre de 1999.

establezcan en el marco de la CIAT, sobre las poblaciones de delfines sobre las cuales no se permitirá la realización de lances intencionales para la captura de tñidos que se establezcan en el marco del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD) y en su caso las medidas para no rebasar dichos límites.

- g) La pesca comercial de tñidos asociados con delfines utilizando red de cerco únicamente podrá realizarse con embarcaciones mayores de 363 toneladas métricas (400 toneladas cortas) de capacidad de acarreo, para las que la Secretaría asigne oficialmente un límite de mortalidad de delfines (LDM)
- h) A ninguna embarcación se le podrá asignar un LDM anual, mayor a 94 delfines.
- i) Durante las operaciones de pesca de tñidos con redes de cerco asociados con delfines, deberán observar lo siguiente:
- Ejecutar las maniobras de retroceso en cada lance, hasta que ya no sea posible liberar de la red a los delfines capturados mediante este procedimiento.
 - Durante la maniobra de retroceso se deberá ayudar a dirigir el movimiento de los delfines por el canal de retroceso hacia el ápice de la red...
 - Evitar herir o matar delfines capturados en el transcurso de las faenas de pesca.
 - Queda prohibida la ejecución de lances nocturnos.
 - Queda prohibido el uso de cualquier clase de explosivos durante todas las fases de lances con redes de cerco sobre tñidos...
 - Durante los lances con redes de cerco sobre tñidos, podrán utilizarse "bengalas submarinas" que emitan solamente estímulos o señales ópticas, con el propósito de apoyar las labores tendientes a disminuir la captura incidental de delfines.
- j) Para la debida observancia de la Norma, en todos los viajes de pesca de la flota atunera mexicana de cerco con capacidad de bodega superior a 363 toneladas

métricas (400 toneladas cortas) deberá ir a bordo un observador autorizado por la Secretaría.

- k) Los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones de pesca comercial de túnidos deberán presentar a la Secretaría un programa anual de acción tendente a reducir los niveles observados de mortalidad de delfines, en el que se incluya una evaluación de la eficiencia de sus técnicos de pesca y medidas para inducir disminuciones en las tasas de mortalidad que registren individualmente.

Como pudimos observar, la pesca del atún está completamente reglamentada, lo cual ha hecho posible lograr resultados sorprendentes en poco tiempo. Los esfuerzos de adecuación pesquera en México por fin fueron recompensados con el levantamiento formal del embargo atunero en abril de 1999, aunque de hecho aún continúa vigente. Las consecuencias de este prolongado embargo se evaluarán más adelante.

II. LA INDUSTRIA PESQUERA DEL ATÚN EN MÉXICO.

La pesca es una actividad productiva que busca el beneficio económico de sus participantes por medio del aprovechamiento y comercialización de sus productos y servicios. Aunque la pesca no suele figurar entre las principales actividades económicas, en muchos países contribuye de manera importante a la producción de alimentos, el empleo y la captación de divisas. La actividad pesquera en el mundo genera alrededor de 70 billones de dólares anuales, da empleo directo a 200 millones de personas y aporta el 19% de las proteínas animales que se consumen en el mundo. ¹Los pescados y mariscos son alimentos de alta calidad nutricional que aportan un quinto de la oferta mundial de proteínas animales, con el consecuente beneficio económico y social.

La actividad pesquera es de gran importancia económica para algunos países. Es una actividad en la que coexisten un sector altamente tecnificado con un alto coeficiente de inversión y niveles de organización y eficiencia muy estrictos, junto con un sector artesanal y/o de autoconsumo compuesto por pescadores ribereños empobrecidos que muestran gran desorganización, intensivos en mano de obra y con niveles de productividad muy bajos. En los países de desarrollo medio y desarrollados se concentran altos volúmenes de captura y procesamiento, aún cuando no cuenten con el recurso natural en sus zonas económicas exclusivas, mientras que en los países en desarrollo se encuentran la mayoría de los trabajadores ocupados directamente en las pesquerías. A diferencia de otras actividades primarias, la industria pesquera se enfrenta a diferentes obstáculos como pueden ser: problemas oceanográficos impredecibles, un medio biológico poco conocido, sobreexplotación, captura incidental de especies no objetivo, deterioro ambiental, pérdida de hábitat, deficiente legislación en los derechos de aprovechamiento, y en general escasez de recursos.

En términos generales el proceso de explotación de un recurso pesquero consta de diversas etapas. La primera denominada "descubrimiento del recurso con valor económico", en el

¹ Instituto Nacional de Pesca. "Sustentabilidad y Pesca Responsable en México. Evaluación y Manejo 1997-1998." SEMARNAP, México, D.F. 1998. Pág. Xiii.

que el recurso tiene aceptación en el mercado y se busca una cierta talla o características que son aceptadas, o bien sólo parte de los organismos que pueden ser comercializados, por ejemplo las aletas de tiburón. En esta primer etapa se desconoce, por lo general, la dinámica de su población y no se reglamenta su explotación.

La segunda etapa llamada de “explotación” es aquella en la que se incrementa la producción, se invierte en comprar equipo de pesca e instalaciones de procesamiento o distribución y se logra un aumento considerable en la captura del recurso. Aquí se dice que la actividad está madura y lista para su desarrollo. Se instrumentan controles para mantener niveles de explotación aceptables durante mayor tiempo.

La tercer etapa es de “agotamiento”, es decir, que el tamaño de la biomasa del recurso disminuye y la captura por unidad de esfuerzo disminuye, lo que hace que los costos de pesca sean iguales o incluso mayores al valor de la producción con el consiguiente endeudamiento de los pescadores, los cuales duplican su esfuerzo de pesca y aceleran la destrucción del recurso. Por último, se da la “caída del recurso” con la consiguiente búsqueda de otro lugar o especie y el reinicio del ciclo descrito anteriormente.

La pesca del atún en el mundo desde hace mucho tiempo se encuentra en etapa de explotación, su volumen de pesca sobrepasa los tres millones de toneladas métricas anuales. El Océano Pacífico aporta aproximadamente el 65% de esas capturas. La especie más importante en términos de volumen de captura, a nivel mundial, es el barrillete, *Katsuwonus pelamis* (49%). Sin embargo, otras especies de túnidos, aunque con volúmenes de captura menores, alcanzan un mayor valor comercial en función de la calidad del producto al llegar a puerto, el tamaño de los organismos capturados y aspectos de oferta y demanda. En 1996, el atún aleta amarilla, *Thunnus albacares*, aportó el 33% de la captura, el paludo, *T. Obesus*, 10%, la albacora, *T. alalunga*, 6% y el atún aleta azul, *T. thynnus*, el 2%.²

² SEMARNAP, “Atún del Océano Pacífico”, México, 1999. pág. 53

En el Océano Pacífico Oriental (OPO), la pesquería de atún se ha enfocado históricamente a la captura de atún aleta amarilla, que representa en los últimos 10 años un 60% de la captura total de esa zona.

En el OPO se produce el 39% de la captura mundial y el 59% del total del Pacífico, ahí pescan atunes los barcos de 13 países, siendo la flota mexicana la más importante en términos de capacidad de carga, número de embarcaciones de gran capacidad de acarreo y volúmenes de captura.³ La pesquería mexicana del atún en esta región se lleva a cabo dentro de la zona económica exclusiva, principalmente en la costa occidental de Baja California Sur, la entrada y parte sur del Golfo de California, y cerca de las Islas Revillagigedo. En aguas internacionales, la pesca mexicana se realiza en una franja que tiene como eje los 10° de latitud norte, y se extiende mar adentro aproximadamente hasta los 140° de longitud oeste.

La actividad pesquera del atún en México es de suma importancia tanto económica como nutricional; ésta no se ha podido desarrollar en todo su potencial debido básicamente a factores externos. El embargo atunero que Estados Unidos le impuso en dos ocasiones (1980 y 1990) durante períodos de tiempo considerables, han minado parte de los recursos de esta actividad, lo que la mantiene en situación difícil. En este capítulo comentaremos las características generales del atún y sus principales especies; antecedentes de la pesca del atún; principales países productores en el mundo; la industria atunera mexicana, antecedentes, su infraestructura e información relevante en cuanto a sus niveles de producción, importación y exportación.

2.1 Características Generales del Atún.

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

³ FIRA "Oportunidades de Desarrollo en el Atún. Una pesquería mexicana altamente competitiva". FIRA; Boletín Informativo No. 304, Vol. XXXI, 31 de marzo de 1998 pág.34

Las principales especies de atún explotadas en el mundo son el aleta amarilla (*Thunnus albacares*), el barrilete (*Katsuwonus pelamis*), el patudo u ojo grande (*Thunnus obesus*), el aleta azul (*Thunnus thynnus*), el albacora (*Thunnus alalunga*). Estas cinco especies son las más importantes desde el punto de vista comercial, ya que representan aproximadamente 80% de las capturas mundiales de túnidos.⁴

Junto con los esturiones, los atunes se encuentran entre los peces de mayor tamaño que compiten con otros animales como los tiburones y delfines; uno de los más grandes es el “atún aleta azul” que vive en el Atlántico y que llega a medir 3 metros de longitud y a pesar 680 kilogramos. En los mares cálidos, donde es muy abundante, las especies son más pequeñas, con pesos de 15 a 100 kilogramos y dimensiones desde 40 centímetros hasta un metro, como es el caso de los “bonitos” y los “barriletes”. El “atún aleta amarilla” y el “patudo” alcanzan una talla máxima de 190 centímetros.

Los atunes son organismos oceánicos, el atún aleta azul y la albacora se localizan en aguas templadas y el atún aleta amarilla y el barrilete en aguas cálidas. Los atunes constituyen uno de los grupos de peces que ha logrado su adaptación total al medio donde viven, lo que les permite distribirse como especie cosmopolita en todos los mares; son muy sensibles a los cambios estacionales de temperatura, salinidad y turbidez que se presentan en el océano, así como a las variaciones en la cantidad de alimento, esto hace que las zonas donde viven sean muy amplias y que algunas especies se puedan encontrar hasta a 400 metros de profundidad.

Los atunes son peces carnívoros voraces que se alimentan de sardinas, anchovetas y todo tipo de peces pelágicos, también consumen crustáceos, moluscos y otros invertebrados, son peces que se reproducen rápidamente y durante todo el año aunque en diferentes áreas. Una hembra de atún desova cien mil huevecillos por kilogramo de peso, lo que significa que en condiciones ideales podrían nacer cerca de cinco millones de atunes de una sola hembra, lo cual no se da en la práctica ya que esta especie también tiene una alta mortalidad debido a que los huevecillos y las especies jóvenes suelen ser devorados por los mismos atunes o bien capturados en una etapa juvenil, por lo que muy pocos especímenes alcanzan la madurez.

⁴ SEMARNAP, “Pesca del Atún y Protección del Delfín”, *Cuadernos*, México, D.F. 1998 Pág. 11

Las migraciones de los atunes, que en ocasiones puede ser de 14 a 50 kilómetros diarios, se presentan en dos etapas: primero un viaje de concentración genética, donde los atunes se reúnen en ciertos lugares favorables para la reproducción y después, el viaje de alimentación siguiendo las aguas que les ofrecen mejores posibilidades. Estas migraciones determinan las condiciones de pesca de los atunes y son objeto de numerosos estudios oceanográficos y biológicos de parte de los países interesados en capturar y conservar la especie de estos valiosos peces.

En relación con sus migraciones y asociaciones, los atunes son peces que forman grandes “cardúmenes” para nadar juntos de manera paralela, dejando una distancia muy corta entre un pez y otro. Se ha observado que el tamaño y la forma del cardúmenes generalmente son uniformes y de una misma especie, aunque ocasionalmente se encuentran varias especies juntas en el mismo cardumen como puede ser el caso del atún aleta amarilla y el barrilete que pueden constituir una misma pesquería.

Los atunes con frecuencia se asocian con otros organismos; por ejemplo, se juntan atunes y aves, atunes y delfines y, en algunos casos, atunes y tiburones o ballenas, basados en un interés común sobre una misma concentración de presas. Se ha observado que las aves siguen a los atunes porque su presa son los peces pequeños que nadan arriba y, por esto, los pescadores las toman como punto de orientación para localizar a los cardúmenes; algo similar sucede con la asociación atún-delfín, en donde algunos estudios sugieren que el atún sigue a los delfines debido a que el sonido de alta frecuencia que estos emiten aturde a otros peces por lo que se vuelven presa fácil para el atún, o bien porque al ser los atunes y delfines de tallas similares, disminuye la probabilidad de ataque por depredadores como los tiburones y las orcas, aunque aún es un misterio la verdadera causa de esa asociación.

Los cardúmenes de atún se clasifican de acuerdo a sus agrupaciones en :

- Libres.
- Asociados a objetos flotantes, en torno a los cuales se establece una compleja comunidad oceánica y que generalmente está compuesta por especímenes juveniles.

- Asociados con delfines, formados por peces de mayor talla, muy similar a la de los delfines, y que en su mayoría son especies adultas como es el caso del atún aleta amarilla en el Pacífico.

La pesquería del atún es una de las mayores y más importantes a nivel mundial, su captura se lleva a cabo tomando en cuenta sus hábitos alimenticios, sus migraciones y asociaciones, así como el mercado al que está dirigido el producto. Dependiendo de estos elementos se emplean diferentes artes de pesca, las más comunes son:⁵

-Red de Cerco. Es el arte de pesca que más se utiliza en las grandes pesquerías ya que con esta se logran grandes volúmenes de captura por lance. El procedimiento es el siguiente; una vez que son localizados los cardúmenes de atún (ya sea visualmente por medio de los delfines o aves, a través de radar, ecosondas, etcétera) se lanza una lancha que lleva un extremo de la red grande de hasta 500 o más metros de longitud y se rodea al cardúmen, a continuación se cierra el fondo de la red, formando una bolsa grande. Posteriormente se procede a levantar la bolsa y subirla al barco con ayuda de la “pastesca hidráulica” y de los pescadores que con ganchos de acero la dirigen hacia las bodegas para su refrigeración. Durante este proceso algunos delfines quedan atrapados en la red pero, como veremos más adelante, hay maniobras de retroceso y otros procedimientos para liberarlos. Este tipo de pesca se utiliza principalmente para la captura de atún para su venta congelado o bien enlatado.

-Palangre. Esta arte consiste en una línea principal o línea madre de varios cientos de metros de hilo trenzado o cáñamo torcido de espesor considerable para soportar esfuerzos de cierto relieve. En esta línea madre, que puede llegar a medir entre los 10 y 20 kilómetros, se colocan cada 3 o 5 metros unos cordeles cortos de nylon trenzado llamados “hijuelas” que pueden llegar a 3 o 4 mil y de donde cuelgan anzuelos de un tipo especial para atunes. Esta técnica de pesca implica un gran esfuerzo de los pescadores ya que dura de 14 a 18 horas.⁶

⁵ Ver Anexo 1

⁶ Cifuentes Lemus, Juan Luis, Torres García, Pilar, “Pesquería de Atún”, ILCE, <http://lectura.ilce.edu.mx:3000/sites/ciencia/volumen2/ciencias3/087/htm/sec-22.htm>.

-Vara o Carnada Viva. Una vez que se localiza el cardúmen se arroja carnada viva al lado del barco para llamar la atención de los atunes, y se utilizan varas de fibra de vidrio con anzuelos para jalar los atunes del agua y lanzarlos a cubierta. Las embarcaciones utilizadas con este sistema son pequeñas y el producto capturado se destina a la venta de producto fresco.

El atún se consume fresco o congelado, este último ha sido posible gracias a la incorporación de la congelación a bordo de los grandes atuneros; otros atunes, como el barrilete, se destinan a la industria enlatadora que los presenta al mercado en aceite, en tomate o en salmuera; los desperdicios del enlatado se reducen preparando harina y otros subproductos para la alimentación de animales domésticos.

2.2 Producción Mundial.

La producción atunera se ha incrementado en los últimos veinte años, las disputas por este recurso entre naciones se han intensificado y también se han llevado a cabo numerosos estudios para asegurar la conservación de la especie y especies afines con las que se asocia la captura de este recurso.

Los principales países productores del mundo son en orden de importancia: Japón, Taiwán, Filipinas, Estados Unidos, España, Indonesia, Francia, Corea, Tailandia y México.

Como vemos en el cuadro II-A, durante el periodo de estudio Japón se presenta como el mayor productor de atún con niveles de captura muy superiores respecto a los otros países participantes debido a su poderosa flota y a su presencia tanto en el Océano Índico como en el Océano Pacífico. Es de notar que Filipinas y Taiwán manejan niveles de captura también muy elevados; sin embargo, mientras que Filipinas se mantiene constante en el periodo, se observa que Taiwán experimenta un incremento de captura significativo al pasar de 273 mil toneladas en 1989 a 420 mil toneladas en 1993. Esta misma tendencia se presenta en los países asiáticos de Indonesia y Corea.

La participación de Estados Unidos se mantiene constante en el periodo debido a su incursión en el Océano Atlántico y a los convenios de pesca y coinversiones que tiene este país con Venezuela y Costa Rica, entre otros.

Por lo que respecta a México, en 1989 logró niveles de captura del orden de 148 mil toneladas, pero a causa del segundo embargo la captura bajo en los primeros cuatro años de la década de los noventa, aunque posteriormente se recuperó, logrando una captura record en 1997 del orden de 168,157 toneladas. No obstante el segundo embargo atunero por parte de Estados Unidos, el mercado interno de nuestro país ha respondido adecuadamente y ha sacado adelante a esta actividad.

CUADRO II-A. CAPTURAS MUNDIALES DE TUNIDOS, SEGÚN PRINCIPALES PAÍSES
1989-1999 (MILES DE TONELADAS)

PAIS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1996*	1997*	1998*
JAPÓN	700	678	747	698	808	650	656	568	551	677
INDONESIA	180	203	211	242	224	237	262	298	332	326
ESPAÑA	256	249	269	256	246	247	281	258	236	199
FILIPINAS	302	313	339	286	243	305	287	285	313	319
E.U.A.	247	237	237	263	222	255	226	202	208	221
FRANCIA	130	158	152	169	176	194	174	161	135	126
TAILANDIA	130	158	152	169	148	150	130	129	125	109
COREA	171	233	267	225	167	242	217	196	213	255
MEXICO	148	138	133	135	124	128	147	148	168	138
VENEZUELA	86	82	84	86	86	82	77	87	88	95
MALDIVAS	68	72	71	73	78	89	89	89	92	103
INDIA	45	74	71	55	59	60	39	54	54	50
TAIWAN	273	321	243	339	420	373	380	386	368	467
COLOMBIA	29	32	32	43	48	48	42	34	67	44
PERU	28	41	25	56	47	50	N D	N D	N D	N D
PAKISTAN	22	19	21	36	44	44	N D	N D	N D	ND
ECUADOR	59	58	51	32	44	52	65	69	120	121
SRI LANKA	40	39	50	39	42	37	35	44	44	67
GHANA	44	53	53	45	40	37	34	37	54	66
I SALOMÓN	41	40	53	32	29	34	55	41	41	46
OTROS	371	350	370	411	414	352	52	480	494	733
TOTAL	3,325	3,543	3,645	3,690	3,709	3,666	3,722	3,566	3,703	4,162

FUENTE FAO ANUARIO ESTADÍSTICO DE PESCA, 1994

* Datos obtenidos SEMARNAP, Producción Mundial, Anuario Estadístico de Pesca, 1999-2001

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La distribución de los recursos atuneros se localiza principalmente en tres áreas que son:

Océano Pacífico. Comprende el mayor porcentaje de producción atunera con un 64% en 1994 y 1997. Los países participantes en esta zona son: Japón, Filipinas, Colombia, Ecuador, E.U.A., Vanuatu, Venezuela, Costa Rica, Taiwán, Indonesia, México y otros. En esta área se encuentran seis de los diez mayores productores del mundo.

Océano Índico. Es la segunda cuenca productora, 19% en 1994 y 23% en 1997. Los países participantes son: Francia, Taiwán, España, Japón, Corea, Tailandia, India, Indonesia, Malvidas, Omán, Islas Seychelles, Sri Lanka y Rusia. En esta región se encuentran tres grandes potencias atuneras como son Japón, Taiwán e Indonesia.

Océano Atlántico. La tercer área de importancia atunera con el 17% en 1994 y 13% en 1997. Los países participantes son: Australia, España, Francia, Costa de Marfil y México en su litoral del Golfo de México.⁷ La captura en el Atlántico ha disminuido notoriamente durante la última década debido a la excesiva pesca de atunes juveniles libres o ligados a objetos flotantes, lo que ha hecho necesario decretar vedas totales para la recuperación de la especie.

México se encuentra entre los países más beneficiados con recursos atuneros dentro de su zona económica exclusiva, la cual consiste de 2'692, 000 de Km² es decir, más del 100% de la totalidad de su porción terrestre; cuenta con casi 10,000 km de costas en cuatro mares, el Océano Pacífico, el Golfo de California, el Golfo de México y el Mar Caribe. De los 10,000 Km mencionados 6,608 se encuentran en el Pacífico y 2,611 km de longitud en el Atlántico.⁸

Las principales especies de atunes que se capturan en México son el aleta amarilla, que se encuentra en toda la costa del Pacífico Oriental y en las aguas de California es abundante en verano; en el Golfo de México se encuentra desde la península de Florida hasta Tamaulipas. El atún aleta azul se encuentra en el Pacífico en toda la costa occidental de Baja California,

⁷ FIRA "Oportunidades de Desarrollo en el Atún. Una pesquería mexicana altamente competitiva", FIRA. Boletín Informativo, No 304 Vol. XXXI, 31 de Marzo de 1998.

⁸ Ver Mapa Anexo 2.

concentrándose alrededor de las islas sobre todo en Coronado, Guadalupe, San Benito y Margarita en el Golfo de México. También se pescan el barrilete y el bonito tanto en el Pacífico como en el Atlántico. Prácticamente todas las costas de México cuentan con alguna especie de atún.

La mayor parte de la captura se realiza en la zona noroccidental del país, concentrándose ahí el grueso tanto de la flota como del personal experimentado en esta pesquería, así como la infraestructura portuaria y comercial; los principales puertos atuneros son Ensenada y Mazatlán, también en esa zona se encuentra el mayor número de plantas procesadoras de atún.

Su ubicación así como al tamaño y eficiencia de su flota, hace que México sea el país que logra mayor captura en el Océano Pacífico Oriental.

2.3 Antecedentes de la Actividad Atunera.

La pesquería del atún en el Océano Pacífico Oriental tuvo sus orígenes en California, en 1903, cuando fue enlatada por primera vez la albácora. Debido a que la captura de esta especie sólo era accesible a los pescadores durante los meses de verano y otoño y la demanda de la industria iba en aumento, en 1916 se inició el procesamiento de atún aleta amarilla y posteriormente de barrilete.

Con el objeto de aumentar las capturas locales de las especies de atún que aparecían frente a las costas de California, la pesca se extendió a la región de Baja California, en donde el atún aleta amarilla y el barrilete se encontraban en mayor abundancia.

En México, la captura comercial de atún se inició en el año de 1930, poco tiempo después de que fue establecida la planta empacadora de Cabo San Lucas, destinada en principio a procesar el producto de los barcos vareros de la flota de California. Posteriormente, en el año de 1958, se estableció en Ensenada, B.C., la empresa Atún Mex, para dedicarse tanto a la captura

como al procesamiento del atún.⁹ Durante esa época la pesca del atún se llevaba a cabo principalmente con vara, misma que predominó hasta 1960. En ese año se inventó la pasteca hidráulica, se desarrollaron fibras sintéticas y se mejoraron los sistemas de refrigeración, lo que propició la sustitución y conversión de estos barcos por embarcaciones de cerco con los que se logran altos volúmenes de captura y de avanzada tecnología que permitían niveles de eficiencia muy superiores a las embarcaciones vareras.

Hasta mediados de los 70's la principal flota atunera del Pacífico Oriental era estadounidense, contaba con 300 barcos con un alto volumen de producción. Al comenzar 1980, la situación internacional cambió y la flota estadounidense empezó a reducirse debido a los siguientes factores:

- Restricciones de acceso a las zonas de pesca de otros países, particularmente México.
- Competencia por parte de otros países tanto en la producción de atún entero como procesado.
- Altas tasas de interés bancario sobre los créditos de adquisición para la construcción de embarcaciones.
- Reglamentaciones restrictivas respecto a la protección de mamíferos marinos.

A pesar de que en 1980 el gobierno de los Estados Unidos impuso el primer embargo atunero, la industria estadounidense continuó en decadencia debido a la restricción de pescar en la zona económica exclusiva de México, un ejemplo claro de lo anterior es que en 1980 existían cuatro plantas empacadoras en el Estado de California, sin embargo en 1986 solamente sobrevivía una.

Todo lo contrario ocurrió con México, quien tenía sólo cuatro barcos atuneros en 1940, logró siete en 1965 y once en 1970. Fue durante la década de los setentas que tanto el número de embarcaciones como la capacidad de carga de la flota aumentaron de manera considerable. Algunas embarcaciones eran propiedad del gobierno federal, otras de cooperativas y otras de capital privado. Hacia el final de la década de los años setenta esta flota ya era considerada como un ejemplo de éxito económico.

⁹ Pedron O, O. "Los desembarques de atún y especies afines por embarcaciones nacionales Instituto Nacional de Investigaciones Biológico Pesqueras S I C , 1962

2.4 La Industria Atunera Mexicana

En México la pesquería del atún se ha desarrollado en el Océano Pacífico Oriental desde principios del siglo. Hasta antes de 1930 la pesca de atún se llevaba a cabo como una actividad artesanal, no obstante que en las costas de nuestro país se encontraban grandes recursos de atún tropical, los cuales eran aprovechados por Estados Unidos. La presencia de la flota estadounidense en aguas mexicanas era intensa, de tal forma que 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 inició el proceso de enlatado en Ensenada, Baja California y con esto se impulsó la pesca del atún como actividad económica, en el momento de instalación de la enlatadora casi la totalidad de 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; no obstante, se estaban dando los primeros pasos para contar con una industria atunera nacional.

En 1933, el Gobierno Mexicano estableció que la flota estadounidense pagara derechos de pesca para realizar operaciones en aguas del mar territorial mexicano y, posteriormente determinó cerrar el mar territorial a la captura de atún por parte de Estados Unidos. Sin embargo, en 1935 México expidió un decreto que permitía el acceso a las 12 millas de mar territorial mexicano a embarcaciones de Estados Unidos a condición de que se pagaran 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 aún en las costas de México por lo que durante esos años la industria mexicana continuaba siendo muy pequeña y dependiente de la flota estadounidense. En 1958 se estableció en Ensenada la empresa Atún-Mex S.A. para la captura e industrialización del atún nacional. Durante la década de los sesenta la capacidad de procesamiento era muy superior a la de captura " ...la primera era de 21,900 toneladas, mientras que la segunda no rebasaba las 5,000 toneladas (en 1964 se capturaron sólo 1,226 toneladas); esto es, las plantas trabajaban muy por debajo de su potencial. De 1970 a 1976

se incrementaron las capturas y se conformó una nueva flota con capacidad de acarreo de 12,834 toneladas con adquisiciones provenientes de España, Polonia y Estados Unidos”¹⁰

Paralelamente en 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), a la cual se integraron otros países, entre ellos México, quien ratificó su participación en 1964.

En 1976 surgió un cambio jurídico importante, se estableció la zona económica exclusiva de México y se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir el establecimiento de las 200 millas marinas de la zona económica exclusiva como parte del territorio nacional. Lo anterior hizo necesario que México saliera de la CIAT ya que el Gobierno de México consideró que si la parte del área reglamentaria de la CIAT pasaba a ser parte de la zona exclusiva de México, dejaba de ser alta mar, y en ella dejaría de regir el principio de la libertad de pesca que era el fundamento de la CIAT.

Durante las décadas de los sesenta y setentas, el gobierno y la banca de desarrollo mexicanos pusieron especial empeño en el desarrollo de la industria pesquera, a través de financiamiento y crédito barato a los grupos y cooperativas de pesca industrial, sobre todo a las dedicadas al camarón y al atún; asimismo, se otorgaron subsidios para la compra de equipo, redes y embarcaciones menores. Se dio una decidida intervención gubernamental para el impulso de este sector, al participar el gobierno en todas las fases de la actividad, desde la pesca hasta la comercialización mediante empresas paraestatales de frigoríficos y empacadoras. “Durante el decenio de los ochenta esa industria mexicana se ubicó entre las veinte pesquerías más importantes del mundo en términos de volumen...”¹¹

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 32,539 ton. Durante 1981 la actividad de la flota fue intensa lográndose una captura de

¹⁰ SEMARNAO “Pesca del Atún y Protección del Delfín”, Cuadernos de SEMARNAP, México, Octubre 1998, Pag. 24

¹¹ Vázquez León, Carlos, “Administración Pesquera y desarrollo Sustentable en México”, Pág. 999.

62,356 tons; sin embargo, para el período 1982-1983 el número de barcos en operación disminuyó por la crisis económica nacional y por el embargo atunero que Estados Unidos impuso a México.

El primer embargo atunero impuesto a México por los Estados Unidos se dio en 1980. 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. Tres días después, la armada mexicana detuvo una embarcación estadounidense y 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. El 10 de julio de ese año se detuvieron 3 embarcaciones estadounidenses, las cuales fueron retenidas para las sanciones correspondientes, nuevamente el 16 de julio se da la noticia de la captura de 3 embarcaciones estadounidenses en aguas mexicanas¹² las cuales fueron conducidas al puerto de Mazatlán junto con las tres anteriores. Hubo una serie de reclamaciones por parte de algunas de estas embarcaciones que argumentaban que contaban con permiso para pescar en la zona económica exclusiva, pero fueron detenidos en el mar territorial, por lo que el permiso quedaba anulado. Ante esta situación el Gobierno de Estados Unidos declaró el embargo al atún mexicano.

El problema radicaba en que Estados Unidos no estaba dispuesto a dejar de pescar en las mejores áreas y no quería reconocer lo dispuesto en la Tercera Conferencia de Derechos del Mar, o sea las 200 millas de zona económica exclusiva de México y mucho menos que ésta se aplicara a las especies altamente migratorias como es el caso del atún

A pesar de los esfuerzos realizados por nuestro país, Estados Unidos continuó invadiendo las aguas de jurisdicción nacional; en marzo de 1981 se detuvo a uno de sus barcos atuneros que se encontraban pescando ilegalmente frente a las costas del 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

¹² El Sol del Pacífico, 15 de julio, 1980 México.

con todo el apoyo del Gobierno Mexicano, por lo que inició operaciones comprando 10 barcos con capacidad de 120 tons. que operaban en Ensenada.

Gracias a la iniciativa privada y al apoyo gubernamental se empezó a abastecer y estimular al mercado nacional y a mejorar los niveles de exportación al diversificar los mercados, hacia Japón, Italia, Francia, España, Tailandia y Canadá entre otros. No obstante, los niveles de ventas bajaron al cerrarse el mercado estadounidense.

Después de arduas negociaciones diplomáticas y en virtud de que no se habían detenido otras embarcaciones desde 1981, el gobierno de Estados Unidos decidió levantar la prohibición de importar atún mexicano el 13 de agosto de 1986. Acuerdo que entró 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". Este esquema limitaba las exportaciones de atún al mercado norteamericano de la siguiente manera:

-Primer año (1987)	17 mil ton. cortas de atún entero o su equivalente en latas.
-Segundo año (1988)	20,500 ton. cortas de atún entero o su equivalente en latas.
-Tercer año (1989)	22, 500 ton. cortas de atún entero o su equivalente en latas.
-Cuarto año (1990)	Sin restricciones. ¹³

Así terminaron seis largos años de lucha de nuestro país ante el problema atunero, que bien pudo terminar en una catástrofe, de haberse arruinado la industria atunera nacional. Los aspectos positivos del primer embargo fueron que el gobierno y la iniciativa privada en México apoyaron al sector y por otro lado, se logró diversificar los mercados de exportación, lo que disminuyó un poco la dependencia de nuestro país del mercado estadounidense.

Los tres primeros años del embargo fueron muy difíciles para la industria atunera ya que en el momento del embargo las bodegas tenían un volumen importante de pesca que ya no se pudo vender en Estados Unidos, no se contaba con suficientes plantas enlatadoras para procesar el producto y adicionalmente se habían encargado nuevos barcos en astilleros europeos. La

¹³ SEPESCA, "Pesquerías Mexicanas, estrategia para su administración.", Secretaría de Pesca, México, pág 161.

demanda interna respondió positivamente y se contó con el apoyo de algunos países como España que indicaron que comprarían toda la producción que no se vendió en Estados Unidos.

En el momento en que se levantó el embargo la industria atunera ya se había estabilizado y pudo mantener la mayoría de sus embarcaciones. Tenemos que en 1981 se contaba con 62 embarcaciones, en 1986 se logró el mayor número de embarcaciones con 96 unidades, y de 1987 a 1990 prácticamente se mantuvo el mismo número de unidades. Lo anterior le daba a México grandes posibilidades de desarrollo.

Simultáneamente, la industria atunera de Estados Unidos seguía presentando serios problemas, de las doce plantas procesadoras que tenía en 1980 sólo había conservado 1 en 1989; al no poder pescar en las zonas exclusivas de otros países (de donde extraía casi el 90% de su producción), los barcos atuneros estadounidenses tuvieron que cambiar hacia el Atlántico, donde el volumen de pesca y la calidad del atún era muy inferior.

Al término del embargo se pensó que la industria atunera nacional tenía un brillante futuro al poder vender su producción en el mercado estadounidense el cual se calcula es de alrededor de 550 millones de latas anuales, mismo que no podría ser cubierto por las pescaderías estadounidenses. Sin embargo, para 1988 los problemas nuevamente se presentaron cuando en ese año las pesquerías estadounidenses solicitaron a su gobierno la reactivación del embargo por causas ecológicas, ya que de acuerdo a las pesquerías norteamericanas y algunos grupos ecologistas, la pesca del atún por parte de los embarques mexicanos se daba con una pérdida excesiva de delfines. La presión de este sector y los grupos ecologistas fue tal que logró que en 1989 se enmendara la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos de 1972; a partir de esta enmienda los grupos ecologistas instrumentaron un boicot al atún mexicano a nivel masivo y se inició el largo proceso del segundo embargo atunero.

El segundo embargo atunero, dictado el 10 de octubre de 1990, se da por razones aparentemente ecológicas, pero que, como veremos más adelante, respondía a intereses de las enlatadoras de Estados Unidos las cuales se habían unido a grupos ecologistas de dudosa integridad para respaldar el embargo. Los grupos ecologistas de tradición inicialmente apoyaron

el embargo pero se fueron retirando a medida que los productores de atún y el gobierno de México aportaban elementos de soporte para la suspensión del mismo, tal es el caso del Greenpeace International para América Latina quienes denunciaron que ese organismo “se opone al embargo atunero sobre México y otros países porque es una medida que tiene un trasfondo de proteccionismo comercial y es expresión de un neocolonialismo con disfraz ecológico”.¹⁴

Debido a que México contaba ya con normas precisas sobre la muerte incidental de delfines y a que los estándares permitidos de muerte incidental eran establecidos por Estados Unidos, México decidió llevar el problema a dos entidades internacionales, la primera fue el Comité de Pesca de la FAO y la segunda fue el GATT. En ambas instituciones fallaron a favor de México considerando la medida como violatoria a las reglas de dichos organismos y en el caso del GATT, se instruyó a Estados Unidos para que se suspendiera el embargo. Estados Unidos no sólo no suspendió el embargo, sino que la solicitud de intervención de los organismos internacionales por parte de México, se tomó como una afrenta a la autoridad de Washington, lo que llevó el conflicto a niveles de nacionalismo y extremismo aún mayores.

El principal problema del segundo embargo es que no sólo se prohibían las importaciones al mercado estadounidense de atún mexicano y se hizo una campaña masiva de desprestigio a este producto, sino que además se decretó el embargo secundario al mismo, con el que se hacía extensivo a los países procesadores del atún que compraran atún aleta amarilla procedente de México, Colombia y Venezuela, lo que afectó a 27 países más, entre ellos a los principales compradores de nuestro país. Este embargo secundario fue especialmente perjudicial debido a que con esta maniobra los mercados que nuestro país había abierto se le cerraban en el momento en que más necesitaba de su participación.

Como sabemos la mayoría de la producción atunera de México es de atún aleta amarilla, por lo que el embargo secundario sobre estas especie dejaba un margen de maniobra muy

¹⁴ Ruiz Durán, Ma. Fernanda, “Recursos Pesqueros de las Costas de México. Su conservación y manejo socioeconómico”, Editorial Limusa Noriega, Mex. 1992, pág. 60.

reducido a México, las exportaciones decayeron ya que la pesca con vara o con palagre en la pesca de otras especies es muy reducido.

Todo lo mencionado anteriormente no lo podemos tomar como un simple proceso administrativo de los Estados Unidos, se ve el claro deseo de acabar con la industria mexicana del atún, la cual cuenta con amplios recursos atuneros a los que Estados Unidos aún no ha renunciado completamente. Es claro el proceder agresivo del gobierno y las empresas de atún estadounidenses, los cuales han hecho, una vez más, prevalecer la ley del más fuerte por sobre el derecho internacional.

Las pérdidas económicas del segundo embargo han sido cuantiosas, nuestro país ha dejado de exportar alrededor de 50 mil toneladas anuales lo que representa pérdidas del orden de 50 millones de dólares anuales.¹⁵ Si bien formalmente el embargo se levantó en 1999, una nueva demanda por parte de *Earth Island Institute* continúa poniendo trabas a las exportaciones mexicanas de atún, adicionalmente la Secretaría de Comercio de los Estados Unidos no ha emitido las normas complementarias para el dolphin safe. Todavía no está libre el acceso al mercado estadounidense del atún, aún queda mucho por escribir.

2.5 Infraestructura Atunera.

La infraestructura atunera la comentaremos en sus tres vertientes; la infraestructura en barcos, en puertos así como en captura y plantas procesadoras.

2.5.1. Infraestructura en Barcos.

La pesca comercial de atún hasta los años cuarenta se realizó principalmente por parte de embarcaciones norteamericanas; fue a partir de 1950 cuando empiezan a incursionar en el Océano Pacífico Oriental barcos mexicanos con cierta capacidad de captura. Para 1970 la flota atunera contaba con 15 embarcaciones con una capacidad de captura de 11,328 TM, en 1973 la flota se incrementó en nueve embarcaciones adicionales con una capacidad de captura de 17,495

¹⁵ *La Jornada*, "La guerra del atún es con tres empresas de E.U.", Semamap, Abril 13 del 2000.

TM, para 1974 había 25 embarcaciones que producían 21,615 TM. El paso trascendental se dio en 1976 cuando México declaró su zona económica exclusiva, lo que incentivó la inversión en este sector, de tal forma que de los 24 barcos con que se contaba en 1975, se logró incrementar el número a 79 unidades en 1985. Este incremento en el número de embarcaciones y de la capacidad de captura se debió, como ya lo mencionamos anteriormente, al decidido impulso a esta actividad por parte del gobierno así como el acceso preferente al financiamiento.

A pesar de los dos embargos atuneros, la flota mexicana se ha mantenido. En 1990 se contaba con 85 unidades, en 1997 el número aumentó a 100 unidades y para 1999 se registraron 109 unidades. Específicamente en el Océano Pacífico Oriental, en la década de los noventa la flota atunera mexicana mantuvo 63 barcos de 1990 a 1997 y para 1999 contaba con 86 barcos.

La flota atunera mexicana está compuesta de cinco tipos de embarcaciones: el atunero cerquero prototipo, el atunero varero prototipo, el sardinero cerquero modificado, el escamero palangrero modificado y el palangrero prototipo, para 1999 la composición de la flota atunera era la que se muestra en el cuadro II-B.

Cuadro II-B Composición de la Flota Atunera Mexicana del Océano Pacífico.

	Atunero Cerquero Prototipo	Atunero Varero Prototipo	Sardinero Cerquero Modificado	Total
Estado				
Baja California	41	15	1	57
Baja California S.	3		2	5
Sonora	2			2
Sinaloa	16			16
Colima	5	1		6
Total	67	16	3	86

Tomado de SEMARNAP, "Atún del Océano Pacífico". México, 2000

De las 86 embarcaciones indicadas, 33 tiene una capacidad de acarreo menor a 360 TM, 25 tienen una capacidad entre 360 y 680 TM y 28 tienen una capacidad de acarreo mayor a 680

TM. Con estas cifras de 1999, la flota mexicana continúa siendo líder en el Océano Pacífico Oriental.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que el 56% de la flota atunera tiene una antigüedad entre 11 y 20 años, el 35% tiene más de 20 años y sólo el 9% es menor a 10 años, lo que a corto y mediano plazos requerirá de fuertes inversiones para la sustitución de embarcaciones.¹⁶

2.5.2. Infraestructura Portuaria.

“México ocupa el tercer lugar mundial en longitud de litorales y cuenta con 73 puertos, de los cuales 39 se encuentran en el litoral del Pacífico y 34 en las costas atlánticas del Golfo de México y el Caribe....Por sus instalaciones y servicios, los puertos se clasifican en: i) comerciales, dedicados fundamentalmente al movimiento de mercancías y el tránsito de pasajeros, ii) industriales, donde la actividad preponderante es el manejo de productos relacionados con industrias establecidas en la zona del puerto o terminal, iii) pesqueros, utilizados por embarcaciones vinculadas con la captura y transformación de la industria pesquera, y iv) turísticos, que atienden en especial a cruceros recreativos y la actividad de marinas. ...”¹⁷

La infraestructura portuaria se divide en “dos grandes zonas de construcciones, la primera, obra marítima o exteriores tales como: señalamientos, áreas de agua, canales, dársenas, rompeolas, escollera, espigón y fondeaderos o lugares de atraque. ...La segunda zona de infraestructura es la obra terrestre o interior: muelles, recinto portuario y parque industrial. Aquí es donde se realiza efectivamente la operación de atraque y amarre del barco, para después iniciarse, con el apoyo de maquinaria pesada, las maniobras de descarga”¹⁸

Los puertos y astilleros en México generalmente no se destinan en exclusiva, total o parcialmente, a una pesquería en específico, sino que en un mismo puerto pueden concurrir varias

¹⁶ SEMARNAP, “Anuario Estadístico de Pesca 1999”, México, pág. 153

¹⁷ Bancomext, “Los puertos mexicanos ante el reto de la modernización”, *Comercio Exterior. Abril de 1995*, pág. 303

¹⁸ Kolteniuk Figueroa, Miguel, “La Economía del Atún. Una aproximación a la productividad de la flota atunera”, *Problemas del Desarrollo*, Vol 28, México 1997 UNAM, Pág 98.

pesquerías; por ejemplo, el puerto de Manzanillo en que concurren los barcos camaroneros y atuneros o el puerto de Mazatlán donde se da la captura de atún, sardina y camarón. Adicional a lo anterior, también se realizan maniobras comerciales e incluso turísticas, lo que disminuye mucho la longitud de atraque para la pesquería que nos ocupa. "Se estima que 35% de la longitud total de muelles se destina a movimiento comercial; 27% al de pesca; 21% a la actividad turística y el restante 17% al uso de la Armada y astilleros"¹⁹

En el Litoral del Pacífico en 1999 se tenía una longitud total de atraque en los puertos pesqueros de 30,692 metros, longitud que estaba distribuida de la siguiente manera.

- Longitud total de atraque 30,692 metros.

Pesca de Alta Mar.

-Atún 2,184 metros que representan el 7.11% del total.

-Sardina 3,653 metros que representan el 11.9% del total.

-Camarón 13,647 metros que representan el 44.4% del total.

-Escama 3,474 metros que representan el 11.3% del total.

Pesca Rivereña 7,734 metros que representan el 25.2% del total.

Si consideramos que la pesca del atún es la segunda pesquería en importancia tanto en valor como en volumen y que los barcos cerqueros con los que se captura el atún son de grandes dimensiones y peso y requieren de grandes espacios para atracar, el 7.11% de longitud de atraque a esta pesquería nos indica que hay problemas de infraestructura portuaria que repercuten en la calidad y oportunidad en el manejo del producto. La calidad del atún aleta amarilla del Océano Pacífico Oriental es de excelencia, sin embargo el traslado, conservación y procesamiento demerita esta calidad, de tal forma que en mercados más exigentes como el japonés y el alemán está catalogado como de calidad media.

¹⁹ Bancomext. "Los puertos mexicanos ante el reto de la modernización", *Comercio Exterior*, abril de 1995, pág 304.

Como podemos observar en el cuadro II-C, la infraestructura portuaria atunera se ha mantenido prácticamente igual durante los últimos quince años, no así la producción atunera la cual pasó de 94,399 toneladas desembarcadas en 1985 a 146,890 toneladas en 1999.

CUADRO II-C. LONGITUD DE ATRAQUE DE LOS PUERTOS PESQUEROS NACIONALES DESTINADOS AL ATÚN, EN EL LITORAL PACÍFICO. (Metros)

ANOS	1985	1990	1995	2000
BajaCalifornia	918	1,058	844	844
Ensenada	848	968	754	754
Isla de Cedros	70	90	90	90
B. California S.	140	210	338	338
San Carlos	70	-	128	128
Pichilingue	70	210	210	210
Sinaloa	378	214	355	336
Mazatlán	378*	214	355	336
Colima	210	378	378	378
Manzanillo	210	378	378	378
Chiapas	240	290	290	290
Puerto Madero	240	290	290	290
TOTAL	1,886	2,150	2,205	2,186

Fuente: SEMARNAP- SEPESCA, Anuario Estadístico Pesquero. Varios años.

* Incluye Topolobampo

En un estudio llevado a cabo en 1996 por Miguel Kolteniuk Figueroa en el que se realizaron visitas físicas a cada uno de los puertos, se reportó que de la capacidad de atraque que se consigna en el Cuadro II-C se debería descontar el metraje correspondiente a los puertos de Manzanillo y Madero debido al deterioro y falta de servicios que estos puertos presentan. Esto ha motivado que los barcos cerqueros no estén interesados en ocuparlos ni siquiera como puntos de escala técnica²⁰, lo que disminuiría la capacidad de atraque en un 16.4%. No obstante lo anterior en las estadísticas oficiales aparece como un buen lugar de destino para los atuneros con volúmenes captura importantes en la segunda parte de la década de los noventa.

²⁰ Ibid.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los dos puertos de mayor importancia coinciden con los puntos en que están instaladas las principales plantas procesadoras, estos son: Ensenada, en Baja California y Mazatlán, en Sinaloa. En estos dos puertos se descarga más de las dos terceras partes del volumen total de atún capturado.

La infraestructura portuaria podría convertirse en un grave problema para la industria atunera al igual que para el resto de la industria pesquera, el incremento en los volúmenes de captura requieren más facilidades para llevar a cabo el atraque, amarre y descarga de los barcos, así como eficientar la logística de transporte en tierra.

2.5.3 Captura y Procesamiento.

La pesquería del atún es una de las más importantes de nuestro país, es la segunda pesquería en volumen, sólo superada por la sardina, y la segunda en valor superada únicamente por el camarón. La pesca de atún se realiza durante todo el año y la composición de la captura por la flota mexicana en el Pacífico Oriental es de un 99.64% aleta amarilla, 0.25% aleta azul y 0.01% abacora; los ejemplares de atún aleta amarilla que se concentran en esa zona tienen una talla promedio de 1.5 metros y un peso promedio de 50 kilogramos. El método de captura más ampliamente usado es el cerco.

La producción atunera mostró incrementos sustanciales a lo largo de la década de los ochenta y se mantuvo en un nivel alto de captura en la década de los 90. En 1980 se registró un volumen de captura de 35,820 toneladas, en 1981 la captura ascendió a 71,784 toneladas, para 1986 se lograron 103,673 toneladas y para 1989 el volumen de captura subió hasta 144,385 toneladas, lograndose un promedio de captura de la década de 85,756 toneladas.²¹ De 1990 a 1999, la producción promedio del periodo fue de 139,263 toneladas, cifra que sitúa a México como el principal productor de atún en el Océano Pacífico Oriental.

La participación por estados en la producción de atún durante la década de los noventa ha sido también estable, los Estados de Baja California, Sinaloa y Colima son los que más

²¹ SEMARNAP, Anuario Estadístico Pesquero. Se incluye todo tipo de atunes, barrilete y bonito.

contribuyen al total de la producción, en éstos se captura más del 80% de la producción total como vemos en el cuadro II-D.

CUADRO II-D. VOLUMEN DE PRODUCCIÓN ATUNERA* EN PESO VIVO POR ENTIDADES CON LITORAL EN EL PACÍFICO. (Toneladas)

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Baja California	63,353	52,849	48,281	42,699	25,776	43,319	47,099	44,462	31,805	36,866	23,417
B.C.S.	25,834	27,656	22,881	23,646	26,310	24,867	17,975	14,735	11,927	8,311	4,992
Sonora	-	-	-	-	1,893	1,132	1,379	2,512	1,127	1907	755
Sinaloa	42,431	42,144	53,767	49,876	62,242	62,587	67,427	79,217	62,137	63,742	60,941
Colima	1,710	3,676	2,990	2,191	9,586	12,081	11,673	23,721	24,543	24,236	17,407
Oaxaca	287	338	357	380	371	384	82	458	22	275	607
Chiapas	58	1,530	2,070	11	27	17	25	10	3,085	7,278	9,145
Otros **	56	46	46	53	46	113	68	118	141	345	165
Total Pacífico	133,729	128,239	130,392	118,856	126,251	144,499	145,728	165,233	134,787	142,960	117,429
Total Nacional	134,493	122,921	131,946	120,795	128,392	146,774	147,857	168,373	138,137	147,261	120,656

Fuente: SEMARNAP Anuario Estadístico de Pesca. Varios años.

*Se incluye barniote y bonito

** Incluye la producción de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Nayarit.

Los niveles de producción se han mantenido estables a pesar de los embargos atuneros por parte de Estados Unidos, la mayoría de la producción se destina al consumo interno y sólo una pequeña parte para la exportación, principalmente de especies no ligadas al delfín.

Respecto al procesamiento nos encontramos que esta pesquería cuenta con una infraestructura de 20 plantas enlatadoras en el Pacífico que permite procesar alrededor de 200 TM/h. Los principales puertos donde se encuentra instalada la industria son: Ensenada, B.C., Mazatlán, Sin., La Paz, B.C.Sur, y Manzanillo, Col. En Mazatlán se procesó el 55% de la producción en 1998. La industria tuvo un máximo de 130,181 TM. de materia prima procesada en 1997; en 1998 se procesaron 114,049 TM con la obtención de 85,059 TM de producto final, siendo el enlatado y el congelado los procesos principales.

La eficiencia en términos de producción obtenida, se incrementó de un 55% en 1989 hasta 74% en 1998. En 1999 se procesaron 119,561 TM obteniéndose 88,867 TM de producto final,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

con lo que podemos apreciar que la eficiencia productiva continúa en aumento. De este total el enlatado representó el 69% de la producción y el atún congelado el 29.8%.

CUADRO II-E. VOLUMEN DE MATERIA PRIMA PROCESADA Y PRODUCCIÓN OBTENIDA EN LA INDUSTRIA ATUNERA POR PROCESO (Toneladas)

AÑO	TOTAL		CONGELADO		ENLATADO		REDUCCIÓN		PROCESOS	
	M.P.	P.O.	M.P.	P.O.	M.P.	P.O.	M.P.	P.O.	M.P.	P.O.
1990	40,397	22,226	797	639	39,582	21,587	-	-	-	-
1991	84,776	48,703	1,704	1,386	83,072	47,317	-	-	-	-
1992	103,931	60,238	2,437	1,987	101,494	58,251	-	-	-	-
1993	89,617	49,999	2,282	1,860	87,335	48,139	-	-	-	-
1994	93,092	55,845	2,372	1,932	90,720	53,913	-	-	-	-
1995	106,256	65,978	14,458	11,905	91,798	54,075	-	-	-	-
1996	125,463	88,945	38,573	37,841	86,890	51,104	-	-	-	-
1997	130,181	96,136	34,234	29,080	94,173	66,543	-	-	1,774	513
1998	114,049	85,059	33,701	29,553	78,964	55,105	-	-	1,384	401
1999	119,561	88,862	35,489	31,223	82,645	57,229	-	-	1,427	415
2000	101,429	75,271	29,737	25,961	70,343	48,921	-	-	1,349	389

FUENTE: EMARNAP Anuario Estadístico de Pesca. Varios años
M.P. Materia prima P.O. Producto obtenido

En el cuadro II-E vemos los volúmenes de materia procesada que se manejaron en la década de los noventa sí como otros métodos de procesamiento del atún. No se incluye el consumo de atún fresco.

2.6 Comercio Exterior.

Al igual que en el sector pesquero en su conjunto la balanza comercial del atún es positiva durante las dos décadas de estudio (1980-2000), ya que somos un país que cuenta con grandes cantidades de esta especie en nuestros litorales, es de excelente calidad y se puede comercializar a precios competitivos. En el cuadro II-F observamos la balanza comercial atunera de México de 1983 al 2000, la cual mostró un saldo positivo durante todo el periodo.

TRABAJO CON FALLA DE ORIGEN

CUADRO II-F. BALANZA COMERCIAL ATUNERA (1983-2000)
(Miles de dólares)

AÑO	EXPORTACIONES*	IMPORTACIONES	SALDO
1983	2,320	N.S.	2,320
1984	8,688	58	8,630
1985	22,076	126	21,950
1986	57,533	N.S.	57,533
1987	57,729	216	57,513
1988	74,371	5,707	68,664
1989	72,967	2,601	70,366
1990	55,442	5,937	49,505
1991	36,059	3,430	32,629
1992	28,570	5,781	22,789
1993	23,126	5,281	17,845
1994	28,131	9,202	18,929
1995	59,032	3,590	55,442
1996	66,096	1,492	64,604
1997	60,568	4,279	56,289
1998	56,733	7,974	48,759
1999	36,257	12,143	24,114
2000	20,248	9,655	10,593

Fuente: SEMARNAP Anuario Estadístico Pesquero. Varios números. NS. - Menor a 500 dólares.

* Comprende descargas en puertos extranjeros por flota mexicana o coinversiones.

El valor de las exportaciones ha tenido un comportamiento variable como consecuencia de los embargos impuestos a nuestro país por Estados Unidos; en 1981 las exportaciones alcanzaron un valor de 55.8 millones de dólares, pero con el primer embargo impuesto se redujeron a 2.3 y 8.6 millones de dólares en 1983 y 1984 respectivamente. Al levantarse el embargo en 1986 se recuperó el valor hasta 57 millones de dólares, alcanzando una cifra record de 74.2 millones de dólares en 1988. Con el establecimiento del segundo embargo en 1990, se redujo el valor en el periodo de 1992-1994 a niveles inferiores a 30 millones de dólares, siendo hasta 1995 cuando vuelven a incrementarse alcanzando un valor de 59 millones de dólares, para caer nuevamente de 1996-2000. En este segundo embargo Estados Unidos no sólo estableció el embargo a los productos de México hacia el mercado estadounidense, sino que se hizo extensivo a aquellos países que compraran atún a México, por lo que ha sido más difícil para los productores el colocar su producción en el extranjero.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por el lado de las importaciones se registraron constantes incrementos en todo el periodo, las importaciones pasaron de 58 mil dólares en 1984 a 5.7 millones de dólares en 1988 y finalmente a 12.1 millones en 1999; situación muy poco deseable dada la gran cantidad de atún con la que cuenta nuestro país, el cual es vendido a nivel nacional a precios muy accesibles. Otro elemento a considerar es la variación de los precios del atún. En el cuadro II-G se observa como han fluctuado los precios de este producto en la década de los noventa; asimismo observamos que el valor por tonelada de atún importado es muy superior al que México vende en el exterior. Lo anterior puede explicarse por el hecho de que el 92.6% del atún vendido en 1999 era fresco o congelado y únicamente el 7.4% era atún en preparaciones o conservas (enlatado), lo que implica que la mayoría del producto se vende con muy poco valor agregado.

A pesar de los dos embargos, la concentración de las exportaciones en el mercado estadounidense no ha variado; para ese mismo año tenemos que del total de las exportaciones, se vendió a Estados Unidos el 44.14%, el 26.39% a Costa Rica, el 17.8% a Singapur, 3.9% a Panamá, 3.9% a Italia, 2.0% a España y el 1.6% a otros.

CUADRO II-G BALANZA COMERCIAL DEL ATÚN (1990-2000)
(Toneladas y Miles de Dólares)

	EXPORTACIONES		PRECIO	IMPORTACIONES		PRECIO	SALDO VALOR
	VOLUMEN	VALOR	POR T.M.	VOLUMEN	VALOR	POR T.M.	
1990	58,360	55,942	95	2,371	5,937	2.5	50,005
1991	46,229	36,059	78	1,062	3,430	3.2	32,629
1992	25,923	28,570	1.10	4,325	5,781	1.3	22,789
1993	26,745	23,126	86	3,067	5,281	1.72	17,845
1994	9,302	28,131	3.02	5,241	9,202	1.75	18,929
1995	58,008	59,032	1.01	2,913	3,590	1.23	55,442
1996	65,770	66,096	1.00	1,256	1,492	1.18	64,577
1997	45,905	60,568	1.31	1,501	4,279	2.85	56,289
1998	33,550	56,733	1.6	5,041	7,974	1.59	48,759
1999	36,673	36,257	98	8,375	12,143	1.44	24,114
2000	17,473	20,248	1.15	8,467	9,655	1.14	10,593

Fuente: SEMARNAP, Anuario Estadístico Pesquero, varios años

CUADRO II-H. VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES DE ATÚN POR PRESENTACIÓN Y LUGAR DE DESTINO. 1999 (Toneladas)

Pais/presentación	TOTAL	E.U.A.	C. RICA	SINGAPUR	PANAMÁ	ITALIA	ESPAÑA	OTROS
Fresco-Refrigerado	6,800	5,967	-	667	-	122	-	44
Congelado	16,407	7,826	-	5,868	375	1,315	677	346
Preparaciones y Conservas	2,715	2,399	-	-	2	-	111	203
Descarga de atún en puertos extranjeros	10,751	-	9,680	-	1,071	-	-	-
TOTALES	36,673	16,191	9,680	6,535	1,448	1,437	769	593

Fuente: SEMARNAP. Anuario Estadístico Pesquero, 1999.

La mayor parte de la producción atunera en México se destina al mercado interno, con la imposición de los embargos por parte de Estados Unidos en 1980 y 1990, la industria atunera tuvo la necesidad de recurrir al mercado interno para garantizar una fuente de ingresos; la respuesta fue muy positiva, de tal forma que en la década de los noventa el consumo interno fluctuó alrededor de las 100,000 toneladas, lográndose incrementar el consumo per cápita a 1.23 Kg.

III. EMBARGO ATUNERO 1990-2000

El embargo al atún mexicano impuesto por el gobierno de los Estados Unidos, entre los años de 1990 al 2000, es la tercera parte de una disputa que inició en realidad en 1976, cuando México estableció su zona económica exclusiva de 200 millas, con lo que aseguraba recursos pesqueros de gran importancia para nuestra nación. En ese entonces Estados Unidos se negó a reconocer el derecho de México sobre los bancos de atún que se encontraban dentro de esta zona económica exclusiva, argumentando que al ser el atún una especie altamente migratoria no debía ser exclusiva de ninguna nación.

El segundo capítulo se escribió con el primer embargo atunero decretado el 14 de julio de 1980 con base en lo dispuesto en la Ley de Conservación y Administración Pesquera, conocida como Ley Magnuson, en la que el Gobierno de Estados Unidos "estableció una zona de conservación de pesca en territorio estadounidense dentro de la cual asumía autoridad exclusiva de administración pesquera sobre todos los peces, con excepción de las especies altamente migratorias, así como autoridad exclusiva de administración pesquera **más allá** de dicha zona sobre especies anádromas ¹ y los recursos pesqueros de la plataforma continental. La zona abarca 200 millas náuticas.... La ley Magnuson estableció las sanciones que aplicaría de manera discrecional a los países que reclamaran una jurisdicción **no reconocida por ellos**. Uno de los apartados señalaba que si uno de los barcos estadounidenses fuese capturado por otro país en las condiciones señaladas, prohibiría las importaciones provenientes del país reclamante de los productos pesqueros objeto de la operación del barco estadounidense. En caso de persistir en sus detenciones, podría hacerse acreedor a que la prohibición se extendiera a otros productos pesqueros"²

Con la Ley Magnuson, Estados Unidos protege o hace valer su autoridad exclusiva sobre el salmón, que es una especie anádroma de gran importancia por sus características proteínicas y

¹ Las especies anádromas son aquella cuyos organismos migran de agua salada o marina a medios dulces acuáticos, esta disposición tiene como propósito proteger a la pesquería del salmón, de modo que no se le aplique el concepto de especie migratoria, como a los atunes

por las cantidades de este recurso en aguas estadounidense, y por otro lado, plantea que las especies altamente migratorias, léase atún, deben quedar exentas de restricciones. Asimismo se otorga la autoridad para actuar más allá de su zona económica exclusiva, así como a ejercer sanciones unilaterales por acciones que tuvieran efecto en las zonas económicas exclusivas de otras naciones. Si bien Estados Unidos permite que otros países capturen las especies altamente migratorias (atún) dentro de su zona económica exclusiva, los principales bancos de este recurso no se encuentran en esa zona, por ser aguas muy frías; recordemos que la mayor cantidad de atún se distribuyen en aguas tropicales y subtropicales del Océano Pacífico, aproximadamente entre los paralelos 40° norte y 40° sur, lo que equivale a la zona comprendida entre Baja California y Perú.

Cuando México detuvo en 1980 las embarcaciones estadounidenses en mares mexicanos sin los permisos correspondientes, Estados Unidos de inmediato procedió a decretar el embargo al atún y productos de atún de origen mexicano.

El tercer capítulo de esta historia se empezó a gestar a finales de la década de los 80, con las modificaciones a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos, en la que se establecía que los países exportadores de atún aleta amarilla del Océano Pacífico Oriental tenían que informar sobre sus programas y regulaciones de protección al delfín para poder ingresar al mercado estadounidense. En 1990 la empresa Startkist en combinación con grupos ecologistas lograron que un juez de la Corte de San Francisco fallara a favor de imponer un embargo en contra de las exportaciones de atún provenientes de México, Venezuela, Ecuador y Vanuatu por no cumplir con lo dispuesto en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, el verdadero blanco de esta prohibición eran las exportaciones mexicanas de atún, mismas que por su calidad y precio estaban desplazando al producto estadounidense en su propio mercado. A partir de ese momento se inició un largo y penoso proceso para lograr que el atún mexicano volviera al mercado estadounidense.

² SEMARNAP, "Pesca del Atún y Protección del Delfín". *Cuadernos*, Semarnap. México. Octubre, 1998. pág. 26. Negritas nuestras.

Al inicio de este capítulo analizaremos los antecedentes inmediatos del conflicto, la causas y bases legales de la imposición del embargo, así como los términos en que se estableció. A continuación se analizan las posiciones presentadas por México y por Estados Unidos ante el GATT al inicio del conflicto y se elabora la cronología del embargo hasta la fecha con algunos comentarios al respecto. Posteriormente se comentan las medidas tanto normativas como diplomáticas tomadas por el Gobierno de México para la resolución del conflicto, revisando los programas, planes y disposiciones que el gobierno de México instrumentó para la protección del delfín antes y después del embargo. Finalmente se comentan los efectos del embargo atunero en la industria pesquera y de la transformación, se hace un balance de las pérdidas y se comentan cuáles han sido las medidas que se han tomado para que continúe la industria del atún.

3.1 Antecedentes.

A pesar del primer embargo atunero en 1980, a lo largo de la década de los ochenta la flota atunera mexicana logró consolidar su papel como la principal productora en el Océano Pacífico Oriental. Ante el embargo impuesto al atún mexicano por Estados Unidos, México se dio a la tarea de conseguir nuevos mercados, logrando colocar su producto en países europeos como Italia, España, Inglaterra, Alemania y Francia; en países asiáticos como Japón; en países africanos como Senegal y en países como Costa Rica y Panamá en América Latina, lo que fortaleció su posición a nivel internacional.

Financieramente la situación no era muy alentadora pues el cierre del mercado estadounidense puso a los productores mexicanos en una posición económica sumamente difícil al no contar con solvencia para hacer frente a sus compromisos con las armadoras e instituciones de crédito. Lo anterior se logró superar con la oportuna participación del gobierno de México, el cual apoyó financieramente a esta actividad a través de BANPESCA y comercializó internamente el atún enlatado a través de Productos Pesqueros Mexicanos y la CONASUPO.

La flota atunera mexicana, a inicios de los ochenta, era considerada la más numerosa y moderna de las flotas que operaban en el Pacífico Oriental, aunado a esto se contaba con su cercanía con la zona en que se localizaba la mayor cantidad del recurso del atún; adicionalmente

contaba con combustible barato así como la incorporación de nuevas técnicas de detección de cardúmenes, lo que hacía de la industria del atún una actividad con grandes expectativas de desarrollo.

En contraparte, la flota atunera estadounidense, que alguna vez llegó a contar con 250 embarcaciones, en ese momento estaba en declive. Ante la incapacidad de seguir pescando en las zonas económicas exclusivas de otras naciones, se buscó re-localizar la flota estadounidense en la búsqueda de nuevos puntos de pesca en el Océano Pacífico Sur-occidental, en el Océano Atlántico y en las zonas económicas exclusivas de aquellos países que no contaban con una industria atunera propia y que por lo tanto estaban dispuestas a otorgar licencias para la explotación de sus recursos, tal es el caso de Panamá y Venezuela en América Latina. Algunos armadores estadounidenses no optaron por la re-localización sino por la venta de sus unidades.

El alejamiento de las zonas pesqueras, el incremento en gasto de combustible y los pagos por licencias trajeron como consecuencia una significativa pérdida de competitividad de la industria atunera estadounidense, lo que preocupó a los productores en Estados Unidos.

Ante este escenario, los productores de atún estadounidenses, conjuntamente con grupos ecologistas, lanzaron una intensa campaña de desprestigio del atún mexicano para desalentar e incluso frenar las importaciones de este producto al mercado estadounidense. Esa campaña se inició a principios de la década de los ochenta, cuando grupos ecologistas llamaron la atención de los consumidores respecto a que las flotas atuneras contribuían a la mortalidad de los delfines. En 1986, con el levantamiento del primer embargo atunero, se intensificaron las campañas de protección al delfín y en el año de 1988 grupos ecologistas liderados por Earth Island Institute transmitieron por televisión en Estados Unidos una película de once minutos en la que se mostraba un barco atunero en el que se mataba gran cantidad de delfines, no se precisaba la nacionalidad de la embarcación ni se daban datos precisos sobre el incidente. Dado que los consumidores en Estados Unidos identifican al atún del Océano Pacífico con el atún mexicano, de inmediato se gestó un ambiente adverso para nuestro producto.

Posteriormente se demostró que las escenas de la película correspondían a un barco de bandera panameña propiedad de armadores españoles, pero el daño ya estaba hecho. A partir de ese momento los grupos ecologistas apoyados por Starkist instrumentaron una amplia campaña de desprestigio para el atún mexicano la cual consistía en mensajes en la prensa, radio y televisión dirigidos a los consumidores estadounidenses en donde se les indicaba que al consumir el atún mexicano se contribuía a la matanza de delfines; adicionalmente se formaron grupos para “la defensa del delfín” los cuales acudieron a las escuelas para promover que no se comprara este atún como medida de protección a los delfines. Aunado a lo anterior, se levantaron encuestas a nivel nacional preguntando a los consumidores si estaban de acuerdo en pagar un poco más por el producto si se les aseguraba que en la pesca del atún no se había matado delfines, la respuesta en general fue afirmativa.

La campaña de desprestigio fue todo un éxito, la opinión pública y los grupos ecologistas presionaron insistentemente al gobierno de Estados Unidos para que se instrumentaran medidas más drásticas en la protección al delfín. Esa presión dio como resultado que en 1989 el gobierno modificara la Ley de Protección a los Mamíferos Marinos; con esta modificación se obligaba a los países exportadores de atún aleta amarilla del Océano Pacífico Oriental a informar al Gobierno de Estados Unidos sobre sus programas y regulaciones de protección al delfín, para poder ingresar al mercado estadounidense.

Cabe señalar dos hechos; en las modificaciones a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos se hace alusión exclusivamente al atún aleta amarilla del Océano Pacífico Oriental, principal especie capturada por los pescadores mexicanos, mientras que está plenamente comprobado que la asociación atún-delfín no es exclusiva del atún del Océano Pacífico Oriental, sino que se da en todos los mares. El segundo hecho es que Estados Unidos promueve una ley que va más allá de sus fronteras, la extraterritorialidad de esta ley obliga a otras naciones a informar sobre este particular al gobierno de Estados Unidos, lo que es violatorio a los derechos de autonomía de las otras naciones.

A raíz de las modificaciones a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, se contó con el instrumento que necesitaban los productores estadounidenses y los grupos ecologistas para

acentuar el boicot al consumo del atún mexicano y promover el posterior embargo de este producto.

El año de 1990 fue crucial para el conflicto atunero México-Estados Unidos, a principios de ese año las tres principales compañías enlatadoras estadounidenses; Starkist, Bumble Bee y Vam Camp anunciaron la suspensión de sus compras de atún asociado con delfines. En ese mismo año Starkist y Earth Island Institute dieron a conocer su concepto “dolphin safe”, indicando que esa enlatadora transnacional no compraría, procesaría o vendería atún que hubiese sido capturado por medio de la muerte incidental de los delfines. Posteriormente Earth Island Institute patentaría la etiqueta “dolphin safe” y cobraría cinco centavos de dólar por cada caja de 48 latas de atún que la usara, lo que le proporcionaría solvencia económica para continuar con sus actividades. En 1997 la etiqueta “dolphin safe” pasó a ser propiedad del Gobierno de Estados Unidos.

Paralelamente a lo anterior el grupo ecologista Earth Island Institute logró que el 28 de agosto de 1990 el juez Thelton Henderson de San Francisco, California, emitiera un fallo en el que instruía al gobierno de Estados Unidos a imponer embargos a las exportaciones de atún procedentes de Ecuador, México, Panamá, Vanuatu y Venezuela, hasta que esos países demostraran que habían reducido la mortalidad incidental del delfín. En primera instancia el embargo no se aplicó a México ya que en un comunicado del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de fecha 7 de septiembre de 1990 se demostraba que los pescadores mexicanos respetaban a los delfines. No obstante lo anterior, Earth Island Institute y Marine Mammal Fund iniciaron litigio en la misma Corte de California para que se ordenara un segundo embargo a México, litigio que tuvo éxito y que dio como resultado que el 14 de febrero de 1991 se aplicara el segundo embargo a las exportaciones de atún mexicano, argumentando que se violaron las disposiciones de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos al excederse el límite de mortalidad de delfines permitidos por esa ley.

El 30 de abril de 1991 la cadena de supermercados *Safeway Inc.*, con 1,118 tiendas en Estados Unidos y Canadá adoptó el “dolphin safe” en todos sus productos de atún, medida que llevó a otros supermercados a hacer lo mismo.

La compañía Startkist en combinación con Earth Island Institute lanzaron una campaña “mundial” de monitoreo, certificando, mediante acuerdos escritos con flotas y procesadoras, que se cumplieran con los requisitos del “dolphin safe”, acuerdos que más tarde quedaron formalizados en la Ley de Información al Consumidor de Protección al Delfín. Estas dos entidades se facultaron a sí mismas para certificar a terceros países en una acción que quedaba completamente fuera de su competencia, pero que habían recibido el apoyo de la comunidad estadounidense y la simpatía de algunos otros grupos ecologistas a nivel mundial.

Este es el contexto en el que se inició el segundo embargo al atún mexicano por parte de los Estados Unidos, a continuación veremos el desarrollo del mismo.

3.2 Posturas Mexicana y Norteamericana Respecto al Embargo Atunero.

El segundo embargo atunero que inició en 1990 ha sido largo y complicado; las más de las veces con posturas que parecieran irreconciliables, pero que se han podido mediar con la participación de la comunidad internacional.

La esencia de la posturas de México y Estados Unidos respecto a este problema se observa muy claramente en los argumentos presentados por ambos países al inicio del conflicto en el marco del GATT el día 19 de diciembre de 1990. Los artículos del GATT que se invocaron fueron el III:4, XI, XIII, XX, XX(b) y XXX(g). A continuación presentamos el contenido de cada uno de ellos y las observaciones que hicieron sobre los mismos las partes.

ARTÍCULO III:4

“... Los productos del territorio de toda parte contratante importados en territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productores similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. Las disposiciones de este párrafo no impedirán

la aplicación de tarifas diferentes en los transportes interiores, basadas exclusivamente en la utilización económica de los medios de transporte y no en el origen el producto.”³

México argumenta que este artículo se refiere a impuestos y otras cargas y a leyes o reglamentos y prescripciones que afecta a productos no a productores; asimismo que el embargo es impuesto al atún, y lo que la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos (LPMM) regula es el producto de atún en asociación con el delfín (atún/delfín) el cual es inexistente en el mundo natural y en la nomenclatura de las tarifas.

Adicionalmente México sostiene que una medida que regula un producto no puede discriminar a los productos importados y los de origen nacional basándose exclusivamente en su proceso de producción. En consecuencia el requerimiento de que el atún aleta amarilla sea capturado de conformidad con la LPMM es inconsistente ya que la LPMM no es un método de producción o procesamiento (PMM), sino una reglamentación interna de Estados Unidos; para que la LPMM pudiera considerarse un PMM tendría que ir enfocada a los productores y no a las naciones, dirigirse a la especie en conflicto (atún) y no a la supuestamente afectada (delfín) y aplicarse a la producción en general sin distinguir zonas geográficas o características físicas; mientras que la LPMM se refiere específicamente al atún amarillo capturado con redes de cerco en el **Pacífico Oriental**.

Por último, las medidas en la LPMM referentes a las flotas extranjeras son menos favorables que las disposiciones impuestas a la flota estadounidense ya que a ésta se le autorizó un permiso general abierto para la captura incidental de delfines de 20,500 unidades, mientras que las cuotas de las flotas extranjeras se fijan cada año y dependen del desempeño de la flota estadounidense. Si bien esta cuota se aplica hasta por 1.25% del índice de captura incidental de la flota estadounidense, no se tiene en cuenta que el número de embarcaciones estadounidenses que operan en el Pacífico Oriental es reducido y que la población de delfines en las costas y zona económica exclusiva de México es mucho más abundante por tratarse de aguas más cálidas. El supeditar el desempeño de las flotas extranjeras al desempeño de la flota estadounidenses es una medida discriminatoria ya que existen dos fórmulas diferentes.

³ Acuerdo General de Aranceles y Comercio Acuerdo Constitutivo

Estados Unidos indica que si en su país existe un “método de producción para un determinado producto que cuente con requisitos vigentes (como para el atún), entonces Estados Unidos puede excluir a las importaciones de dicho producto que no cumplan con los requisitos estadounidenses, siempre y cuando dicha exclusión no se aplique para otorgar protección a la producción nacional (Artículo III:1) y que el tratamiento otorgado al producto importado no sea menos favorable que el otorgado al producto nacional (Artículo III:4)”⁴.

Asimismo establece que el atún aleta amarilla se captura en el Pacífico Oriental de conformidad con las medidas establecidas en el LPMM, las cuales regulan la producción de esta especie en los Estados Unidos, por lo que independientemente de la intención de proteger al delfín, estas normas afectan al producto, en este caso el atún aleta amarilla. Estados Unidos sostiene que los lineamientos de la LPMM son un método de producción o procesamiento, ya que tienen la intención de proteger a los delfines por medio de reglamentar la captura del atún. Respecto al trato menos favorable a las flotas extranjeras, de hecho son más favorables ya que se les otorga a las flotas extranjeras un margen de muerte incidental del 25% por encima de la de Estados Unidos, por lo que la LPMM es consistente con lo estipulado en el Artículo III:4.

ARTÍCULO XI.

“1. Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sea aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.

2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán en los casos siguientes:

Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora;

⁴ Gerard Rivero, Gabriela Magdalena. El Caso Atún-Delfín. Análisis de la decisión del panel del GATT. Tesis para título de Lic en Derecho. ITAM, México, 1995, Pág. 93.

Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la venta de productos destinados al comercio internacional;

Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se impone éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales.”⁵

México señala que las medidas de la sección 101(a)(2) de la LPMM son contrarias del artículo XI y XI:2 del GATT por lo que se solicita al panel la anulación de las medidas, así como a la posible extensión del embargo a todos los productos pesqueros de acuerdo a la sección 101(a)2(D) de la LPMM por ser inconsistentes con dicho artículo.

Estados Unidos indica que las medidas de la LPMM sólo deben considerarse bajo el artículo III del GATT.

ARTÍCULO XIII.

“1. Ninguna parte contratante impondrá prohibición ni restricción alguna a la importación de un producto originario del territorio de otra parte contratante o a la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación del producto similar originario de cualquier tercer país o a la exportación del producto similar destinado a cualquier tercer país. “

México indica que la discriminación a los países que capturan atún en el Pacífico Oriental beneficia de hecho a los países que pescan en otras partes del mundo, a las que se trasladó la mayoría de la flota estadounidense (1988) y donde también se llevan a cabo actividades de pesca de atún relacionado con delfín, por lo que la única forma de evitar este trato más favorable a otras naciones, sería aplicar las mismas restricciones en todas la regiones del mundo.

⁵ Ibid

Estados Unidos sostiene que las medidas de la LPMM sólo deberían considerarse bajo el artículo III del GATT y que las reformas hechas a la LPMM en 1988 se hicieron con antelación a la partida de la mayor parte de la flota estadounidense hacia otros mares.

ARTÍCULO XX.

“A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

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

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

..6

México argumenta que en el artículo XX se autoriza la aplicación de medidas que de otra manera serían contrarias al GATT por lo que sólo pueden ser usadas en casos extraordinarios y con estricto apego a lo estipulado en la misma, de tal forma que si el texto del GATT no hace referencia específica a los recursos pesqueros, aves migratorias y animales salvajes, significa que no los quisieron incluir en las excepciones del artículo XX de manera expresa, por lo que no pueden ser considerados. “Nada en el artículo XX da derecho a una parte contratante a imponer medidas en las que la jurisdicción de una parte esté subordinada a la legislación de otras. Es claro que el espíritu del artículo XX es limitarse a medidas que una parte contratante puede adoptar o aplicar dentro o desde su propio territorio. Permitir que una parte imponga restricciones comerciales para conservar los recursos de otra parte contratante, es aceptar el concepto de extraterritorialidad dentro del GATT, lo que sería riesgoso para la partes contratantes. Por lo tanto México considera que con la LPMM Estados Unidos se atribuye el derecho de interferencia, imponiendo el embargo a naciones intermediarias simplemente porque continúan

⁶ Ibid.

comprando productos que Estados Unidos ha decidido, de manera unilateral, que no deben ser importados ni por Estados Unidos , ni por ningún otro país.”⁷

Estados Unidos declara que el no haber hecho referencia expresa a los recursos pesqueros en el artículo XX, no demuestra que estén excluidos. Respecto a la jurisdicción, la LPMM simplemente especifica los requisitos que el atún debe tener para entrar a Estados Unidos, no subordina la jurisdicción de una parte contratante a la legislación de otra. Además, debido a que el atún es una especie altamente migratoria es un recurso que no pertenece de manera específica a ninguna parte contratante.⁸

Respecto al embargo a las naciones intermediarias, no es un embargo en el sentido estricto, sino sólo es una manera de evitar que el producto sancionado evada la restricción a través de otro país.

ARTICULO XX(b).

“necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; ...”

México sostiene que el embargo atunero bajo la LPMM no es necesario ni justificable para proteger la vida y la salud de los delfines, ya que la verdadera protección de los delfines debería buscarse en todas las aguas del mundo y en todas las especies de delfines sin importar el tipo de embarcación, método de pesca o zona geográfica. No es así con la LPMM en la que las medidas restrictivas se aplican únicamente al atún aleta amarilla asociado con una determinada especie de delfines , capturados con redes de cerco y, en el Océano Pacífico Oriental.

Estados Unidos manifiesta que para evitar la captura y muerte de delfines fue necesario que Estados Unidos implementara métodos de captura específicos para el atún ya que estos métodos no existían y eran necesarios para proteger la vida y salud de los delfines. La LPMM

⁷ Gerald Rivero, Gabriela ibid pág 96-97.

⁸ Gerald Rivero, Gabriela ibid pág 97.

protege a los delfines sin discriminación alguna y el embargo atunero impuesto bajo esta ley era necesario

ARTÍCULO XX(g).

“relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacional .”

México señala que un recurso natural agotable es un recurso que una vez utilizado es no renovable por lo que los seres vivos que se pueden reproducir no entran en esta definición de agotable, para considerarse “agotable” se tendría que demostrar con evidencia científica que el recurso en cuestión está en peligro de extinción. En el caso de los delfines, esta especie no está incluida como extinta o en peligro de extinción. De hecho diversos estudios demuestran que los delfines en el Pacífico Oriental no sólo no corren peligro de extinción, sino que se ha incrementado su número.

El artículo XX(g) no otorga derechos extraterritoriales sobre recursos naturales situados en el territorio de otras partes contratantes, la LPMM impone restricciones extraterritoriales unilateralmente por Estados Unidos a otras zonas económicas con un pretexto ecologista. Además, el producto embargado no es el mismo que se busca proteger; por último, Estados Unidos no está aplicando restricciones a su producción y consumo doméstico ya que las restricciones atún/delfín se aplican únicamente a la captura en el Pacífico Oriental y la mayoría de la pesca de Estados Unidos no se lleva a cabo en la zona mencionada. México demostró con un reporte de la FAO que la asociación atún-delfín se da en todo el mundo, por lo que las restricciones de la LPMM no deberían restringirse al Océano Pacífico Oriental.

Estados Unidos asevera que la población de delfines sería incapaz de sostenerse con las tasas de mortalidad que se venían dando, por lo que la LPMM fue diseñada para la conservación de mamíferos marinos, entre ellos los delfines. Que el artículo XX(g) no especifica si el recurso natural agotable debe ser extinto o en peligro de extinción, ni limita la localización de los recursos naturales a lugar alguno. Sostiene que las medidas de la LPMM se aplican de manera aún más estrictas a nivel interno ya que los límites que se imponen a los estadounidenses son

más rigurosos. Asimismo hace énfasis en que la legislación estadounidense no es extraterritorial, ya que las medidas de la LPMM sólo especifican qué productos pueden entrar a territorio de Estados Unidos. Finalmente indica que las medidas de la LPMM están restringidas al Pacífico Oriental debido a que la asociación de atún y delfín únicamente se da ahí, por lo que extender la LPMM más allá del Pacífico Oriental sería innecesario.

Como pudimos observar los argumentos de Estados Unidos se basan en interpretaciones de la ley, omisiones que de acuerdo a su perspectiva no sólo no limitan, sino que posibilitan ampliar la intención de la ley. Nuevamente esgrimen el argumento de que al ser el atún una especie altamente migratoria, esta no debe pertenecer a nación alguna. No recurren a la evidencia científica para sustentar su postura y hacen valer la LPMM internacionalmente basados en el hecho de ser el país más poderoso y el contar con el mercado más grande del mundo, lo que les da la posibilidad de dictar sus propias reglas y hacerlas obligatorias a terceros países.

Por su parte, México apela a la legislación en base a lo expresamente escrito en la misma, sin especular en la intención de la ley, aportando elementos científicos que apoyan sus afirmaciones.

El fallo del grupo de trabajo del GATT fue positivo para México respecto al embargo primario y secundario, no así para el etiquetado de las latas de atún. No obstante, el gobierno de México decidió posponer “ la presentación favorable a nuestro país en cuanto al embargo atunero al Consejo del GATT para buscar una solución bilateral satisfactoria” dado que la firma del TLCAN estaba en la recta final.

La solución bilateral satisfactoria no se dio, la buena voluntad de Estados Unidos no se ha hecho manifiesta hasta este momento. El gobierno de México y los productores mexicanos han hecho todo lo posible para cumplir con los requerimientos de Estados Unidos sobre el particular, pero aún no hay una solución real.

⁹ Oficio de SEPESCA dirigido al Servicio Nacional de pesquerías Marinas de los Estados Unidos de fecha 3 de marzo de 1992

A continuación veremos cómo ha evolucionado el conflicto desde su inicio en 1990 hasta el año 2003.

3.3 Cronología del Embargo Atunero.

El segundo embargo atunero se inició realmente el 28 de agosto de 1990, fecha en que el juez Thelton Henderson de San Francisco, California, falló a favor de imponer un embargo a las exportaciones de atún de varias naciones, entre ellas México. Aún cuando en ese momento se logró revertir la orden contra las exportaciones mexicanas durante los últimos meses de ese año, de hecho las exportaciones decayeron desde ese momento. Los hechos más relevantes del conflicto son los siguientes:

- En 1990 grupos ecologistas liderados por Earth Island Institute interpusieron ante la Corte del Distrito del California del Norte una demanda contra el Secretario de Comercio y el Secretario del Tesoro, entre otras autoridades del gobierno de Estados Unidos para que en cumplimiento a las nuevas disposiciones de la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos, se estableciera un embargo que prohibiera la importación a Estados Unidos del atún aleta amarilla procedente de varios países, entre ellos México.

- El 28 de agosto de 1990 “la Corte expidió una orden de *preliminary injunction* en virtud de la cual se dispuso que el Secretario del Tesoro debería prohibir la importación a Estados Unidos de atún aleta amarilla o productos de atún aleta amarilla capturados mediante redes de cerco por cualquier nación extranjera, a menos y hasta que el Secretario de Comercio certificara de manera positiva, ... que el promedio de captura incidental por embarcaciones de esa nación extranjera no había excedido...”¹⁰ lo estipulado en la ley referida.

- El 7 de septiembre de 1990 el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de los Estados Unidos comunicó a la Secretaría de Pesca de nuestro país la certificación positiva a México para continuar exportando atún aleta amarilla al mercado norteamericano.

¹⁰ SEMARNAP, “Pesca del Atún y Protección del Delfín”, *Cuadernos SEMARNAP, 1988. Pág 33.*

- El día 17 de septiembre de 1990 Earth Island Institute solicitó a la corte de California una orden de prohibición temporal a la importación de atún aleta amarilla proveniente de México debido a que el Secretario de Comercio de México no había notificado que había cumplido con los límites establecidos para la captura incidental de delfines, certificación requerida de acuerdo a la Ley de Protección de Mamíferos Marinos.

- El 10 de octubre de 1990 el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de los Estados Unidos notificó al gobierno de México que quedaban prohibidas las exportaciones de atún capturado en asociación con delfines, por considerar que nuestro país no había tomado las medidas necesarias para disminuir la mortalidad incidental de delfines durante la captura del atún.

- El 11 de noviembre de 1990 la Corte de Apelaciones de Estados Unidos decidió suspender temporalmente el embargo a México en base a los datos proporcionados por el gobierno Mexicano en los que se mostraba que las tasas de mortalidad de delfines eran menores a las establecidas en la legislación estadounidense para embarcaciones extranjeras.

- En diciembre de 1990 el gobierno mexicano recurrió a la búsqueda de negociaciones y consultas con el gobierno de Estados Unidos y notificó lo anterior al Consejo de Representantes del GATT.

- El 25 de enero de 1991 debido a la falta de resultados en las consultas bilaterales México – Estados Unidos, México solicitó al GATT el establecimiento de un grupo especial que, conforme a las reglas de ese organismo, analizara los argumentos presentados por las partes y se dictaminara.

- El 20 de febrero de 1991 la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos reimpuso la prohibición a las importaciones de atún aleta amarilla, argumentando que las embarcaciones mexicanas habían presentado tasas de mortalidad incidental para los delfines en general inferiores a las requeridas en la legislación estadounidense, pero no así para los delfines tomillo oriental.

“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 no se excedieran las tasas establecidas para dos tipos de delfines, lo que no había ocurrido dado que la tasa de muerte incidental de la especie manchado costero no había superado los estándares establecidos”¹¹

- En 1991 Se aprobó la Ley de Información al Consumidor para la Protección del Delfin, en ella se estipulaba que el atún en lata ofrecido a los consumidores en Estados Unidos debía contar con un certificado impreso en su etiqueta, con la leyenda “dolphin safe”, certificado que sólo podía ser emitido en caso de capturas de atún que no implicarán lances de pesca asociados con delfines, con independencia de que generen o no mortalidad incidental de delfines.

- El 16 de agosto de 1991 el grupo especial del GATT, compuesto por integrantes de Suiza, Hungría, y Uruguay y 21 países que incluyen a la Comunidad Europea que se inscribieron como partes interesadas, emitieron un fallo favorable a México indicando que la prohibición a las importaciones de atún aleta amarilla y de los productos derivados de esta especie procedentes de México y las medidas de la Ley de Protección a los Mamíferos Marinos, en la cual se basaba la prohibición, eran contrarias al artículo XI:1 y no se justificaban bajo el artículo XX del Acuerdo. Asimismo se mencionaba que el embargo secundario también resultaba inconsistente por lo que el panel recomendó que las partes contratantes solicitaran a Estados Unidos modificar las medidas dictadas de acuerdo a sus obligaciones con el GATT.

- El 24 de septiembre de 1991 México declaró que solicitaría al Consejo del GATT posponer el examen del embargo ya que confiaba en que Estados Unidos de “buena fe” adecuaría su legislación a las normas del GATT. Lo anterior debido a que ambos países se encontraba en la etapa final de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

- En 1992 el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Internacional de Conservación del Delfin, la cual no entró en vigor debido a que México y Venezuela manifestaron su rechazo a la moratoria por cinco años a la pesca con redes de cerco que ahí se mencionaba, ya que esto

¹¹ SEMARNAP “ Pesca del Atún y Protección del Delfin”, *Cuadernos*, SEMARNAP, 1988, pág. 33

equivaldría a cerrar sus pesquerías en el Océano Pacífico Oriental sin justificación alguna, ya que en ese mismo periodo la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos publicó un estudio en el que se indicaba que la técnica ecológicamente más viable para la pesca del atún sobre delfines era la red de cerco, que los delfines no estaban en peligro de extinción y que la pesca dirigida a los atunes adultos se podía desarrollar con sustentabilidad. No obstante que no entró en vigor esta ley, en la práctica se aplicaron algunas de sus disposiciones, por ejemplo la incorporación de observadores en todas las embarcaciones .

- El 27 de enero de 1992 la Corte Federal de San Francisco decretó el embargo secundario a las naciones intermediarias, es decir aquellas naciones que compraban atún a los países embargados y los vendían al mercado estadounidense; de no cumplir con lo dispuesto por Estados Unidos, éste tenía el “derecho” de embargarlos a ellos también.

- El 18 de junio de 1992 en el marco de la 50ª Reunión de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) se suscribió el Acuerdo Intergubernamental de Conservación del Delfín o Acuerdo de la Jolla, con la participación de México, Colombia, Costa Rica, Panamá, Honduras, Estados Unidos, España, Vanuatu y Venezuela. En él se establecieron límites de mortandad incidental para el conjunto de la flota participante, estableciendo cuotas que se reducen anualmente con el objeto de alcanzar una mortalidad menor a 5,000 ejemplares en 1999 y se comprometieron a continuar los esfuerzos para que la muerte incidental disminuyera cada vez más.

- En abril de 1994 debido a los excelentes resultados del Acuerdo de la Jolla, México solicitó a Estados Unidos modificar su legislación para adoptar el Acuerdo de la Jolla como medio para levantar el embargo y cambiar el concepto “dolphin safe”. Ante esta propuesta Estados Unidos señaló que adoptaría el Acuerdo de la Jolla siempre y cuando el atún no fuera capturado en asociación con delfines y que además México fuera nuevamente miembro de la CIAT y se le permitiera la entrada a la zona económica exclusiva de México a algunas embarcaciones vareras de ese país.

- En noviembre de 1994 México respondió a la propuesta de Estados Unidos indicando que aceptaba reincorporarse a la CIAT, pero que no era posible aceptar cambiar su técnica de red de cerco, puesto que eso atentaría contra especies juveniles y finalmente contra la conservación del recurso a mediano plazo, asimismo pugnó para que las medidas para determinar la mortalidad del delfín fueran tomadas de manera multilateral con base en información científica.

- En junio de 1995 en la 55ª Reunión Anual de la CIAT se destacaron los logros derivados del Acuerdo de la Jolla y se llegó al consenso de que la pesca libre de delfines no era ecológicamente recomendable, por lo que México, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela redactaron una declaración conjunta en la cual demandaban al gobierno de Estados Unidos a encontrar una solución equitativa al embargo atunero, especificando que de no ser aceptada la propuesta los países participantes buscarían alternativas al margen de Estados Unidos. La propuesta de estos países fue firmada en el documento conocido como "Declaración de San José" el 25 de julio de 1995.

- En agosto de 1995 dentro del marco de la XI Conferencia de Ministros de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero en Caracas, Venezuela, se exhortó nuevamente a Estados Unidos a que modificara la definición "dolphin safe", o bien los países participantes buscarían otras alternativas para la protección de los delfines y para la promoción de la industria atunera. Estados Unidos al ver que se estaba gestado cierta unidad en torno a México, buscó reunirse con México para encontrar soluciones, mismas que tendrían que quedar formalizadas en un documento que posteriormente fue conocido como la Declaración de Panamá

- Dentro de la 56ª Reunión de la CIAT, los miembros del Acuerdo de la Jolla firmaron la Declaración de Panamá, en la cual los países firmante se comprometían a formalizar el Acuerdo de la Jolla como un instrumento jurídico obligatorio; a reducir progresivamente la mortalidad de los delfines en las pesquerías del Océano Pacífico Oriental a niveles cercanos a cero mediante el establecimiento de límites anuales; a la búsqueda de métodos ecológicamente razonables de captura de atunes aleta amarilla grandes no asociados con delfines y a establecer o fortalecer Comités Consultivos Científicos Nacionales para facilitar la investigación y la formulación de recomendaciones para lograr los compromisos y objetivos planteados. La adopción de este

instrumento jurídico obligatorio estaba condicionado a que Estados Unidos llevara a cabo el levantamiento efectivo de los embargos primario y secundario, el acceso efectivo al mercado estadounidense del atún capturado en cumplimiento a lo estipulado en el Acuerdo de la Jolla, y a la modificación de su legislación en lo referente al etiquetado “dolphin safe”.

A partir de la firma de la Declaración de Panamá se intensificaron los trabajos para que el Congreso Estadounidense pusiera fin al embargo atunero, para el efecto, durante 1996 se presentaron dos iniciativas para la suspensión del embargo, la HR2823 en la Cámara de Representantes y la S1420 en el Senado, ninguna de ellas fue ratificada por no haberse concluido el proceso en el año de 1996.

- El 9 de enero de 1997 en la Cámara de Representantes se retomó la iniciativa ahora con el número HR408.

- El 21 de enero de 1997 se presentó nuevamente la iniciativa al Senado, ahora con el número S39, la cual proponía modificaciones a la Ley de Protección a los Mamíferos Marinos.

- El 21 de mayo de 1997 el pleno de la Cámara de Representantes aprobó la iniciativa HR408.

- El 25 de julio de 1997 en el pleno del Senado se llegó a un consenso para el levantamiento de los embargos primario y secundario y la modificación del “dolphin safe”.

- El 30 de julio de 1997 el Pleno del Senado aprobó la iniciativa de ley con 99 votos a favor, 0 en contra y una abstención. Una vez que la legislación fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos, promulgada por el Ejecutivo y publicada el 15 de agosto de 1997, el Secretario de Comercio de Estados Unidos debería emitir las regulaciones para la aplicación de la ley.

- En marzo de 1999 se modificó el concepto “dolphin safe”. En el concepto anterior se indicaba que se prohibían las importaciones de atún aleta amarilla pescado con redes de cerco,

mientras que la nueva definición indica que no se observó que delfines hayan sido matados o seriamente dañados durante las operaciones de pesca.

- El 29 de abril de 1999 el Departamento de Comercio de Estados Unidos autorizó que las latas de atún mexicana portaran el sello con la leyenda “dolphin safe”

- En abril de 1999 México ratificó el Acuerdo del Programa Internacional de Conservación de Delfines.

- En Junio de 1999 México reingresó a la CIAT.

- En agosto de 1999 Earth Island Institute interpuso ante la Corte de Distrito Federal un recurso para que no se modificara el concepto “dolphin safe” y que continuara la prohibición para la importación de atún mexicano, argumentado stress fisiológico en los delfines al quedar cercados por las redes de cerco.

- El 12 de abril del 2000, El Servicio Nacional de Pesquerías Marinas notificó a México la certificación positiva a México para la remoción del embargo al atún aleta amarilla , en base a la evidencia documentada por el gobierno de México y la CIAT en el sentido de que México estaba cumpliendo con lo estipulado en la Acta del Programa Internacional de Conservación del Delfín.

- En el 2001 la Corte de Comercio Internacional de Nueva York falló a favor México en el caso del embargo atunero.

- El 1º de abril del 2002, el Servicio Nacional de Pesquería Marinas notificó a México la renovación de la certificación positiva a México que le permitía continuar exportando atún aleta amarilla al mercado estadounidense .

- En diciembre del 2002 el Secretario de Comercio de Estados Unidos, Donald Evans, autorizó las importaciones mexicanas de atún con la etiqueta Dolphin Safe debido a que el

Servicio Federal de Pesquerías Marinas de Estados Unidos consideró a las muertes de delfines en México como biológicamente insignificantes.¹²

- El 12 de abril del 2003 el juez Henderson volvió a imponer otra restricción a las exportaciones de atún de México argumentando que el etiquetado Dolphin Safe sólo puede aplicarse al producto capturado sin producir accidentalmente una sola muerte de esos mamíferos.

- El 6 de mayo del 2003 la Corte del Noveno Circuito del Norte de California rechazó otorgarle a la industria atunera mexicana, agrupada en la Cámara Nacional de la Industria Pesquera el estatus de "parte interesada" en el litigio en torno al atún, lo que significa que la industria nacional no podrá participar de manera directa en el litigio, y no tendrá la capacidad de impugnar directamente las decisiones tomadas en dicha corte.¹³

Como podemos observar, después de 13 años el conflicto atunero está lejos de resolverse definitivamente. En diversas ocasiones y en diversos foros han sido avalados los métodos de pesca y el desempeño de la flota mexicana; no obstante lo anterior, las Cortes de California continúan fallando en contra de los intereses de la industria atunera mexicana, la cual ha cumplido cabalmente con la reglamentación internacional para la captura del atún, tal como lo veremos a continuación.

3.4. Medidas Tomadas por el Gobierno de México

No obstante que la razón asistía a México desde el inicio del conflicto, según quedó demostrado con el fallo a su favor por el panel del GATT, la postura de Estados Unidos fue y continúa siendo inflexible, ya sea porque las empresas atuneras y los grupos ecologistas de ese país han presionado constantemente al gobierno para endurecer su postura al respecto o bien

¹² "El término de insignificancia biológica coincide con estimaciones de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), que considera que las escasas muertes accidentales de delfines están lejos de atentar contra esa especie" Diario MILENIO Sábado 12 -abril- 2003 pág. 8

¹³ EL UNIVERSAL, 8 de mayo de 2003, sección B10

porque se le ha dado un tinte político electoral al conflicto, lo que ha hecho más difícil su solución.

El gobierno de México en coordinación con la industria atunera nacional han llevado a cabo una serie de medidas en los ámbitos productivo, legal y diplomático para solucionar el conflicto y tener nuevamente acceso sin restricciones al mercado estadounidense. A continuación comentaremos los planes, programas y disposiciones para la protección del delfín implementados por el gobierno de México, así como las acciones diplomáticas para la solución del embargo.

3.4.1. Planes, Programas y Disposiciones para la Protección del Delfín.

La preocupación de México por proteger al delfín se remonta al año de 1976, año en que México “fue el primer país que señaló la necesidad de disminuir la mortalidad incidental de delfines por respeto a la biodiversidad...”¹⁴, así como el estudiar más a fondo la relación atún-delfín.

El 12 de septiembre de 1977, la Secretaría de Pesca de México emitió la Circular número 20 en la cual se especificaba que:

-Queda estrictamente prohibida la captura de mamíferos marinos durante la pesca de túnidos y en caso de que aquellos quedaran atrapados en las redes de cerco, se deberá proceder a liberarlos inmediatamente.

El rescate y liberación de los delfines atrapados incidentalmente se llevará a cabo a través de maniobras de retroceso, el uso del paño “Medina” para facilitar la salida de los delfines y maniobras de rescate con el uso de lanchas rápida en el exterior de la red y una lancha inflable en el interior de la misma para que 2 operadores ayuden manualmente a los cetáceos a salir.

¹⁴ SEMARNAP “Acciones de México para la Protección del Delfín”,
<http://www.semarnap.gob.mx/indices/varios/delfin>

SEPESCA puede designar observadores a bordo de las embarcaciones y se contará con el registro de la muerte incidental de delfines, el cual será reportado por los observadores asignados o por el capitán del barco.

Por ningún motivo se podrán realizar lances de cerco cuando se detecten cardúmenes de atún asociados con el delfín spinner.

Continuando con estos esfuerzos y paralelo al levantamiento del primer embargo atunero, SEPESCA y la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, en coordinación con la CIAT instrumentaron en 1986 un programa de Observadores a Bordo en el 33% de las embarcaciones mexicanas; en la práctica los observadores estuvieron presentes en el 35% de las embarcaciones.

A raíz de las modificaciones a la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos en 1989, el gobierno de México publicó el 19 de junio de 1990, el Acuerdo que Regula el Aprovechamiento del Atún con Embarcaciones Cerqueras de Bandera Mexicana en Aguas de los Estados Unidos Mexicanos Incluyendo su Zona Económica Exclusiva y Pacífico Oriental. En ese Acuerdo se establecieron los requisitos que se debían cumplir para operar en la zona mencionada anteriormente, estos eran:¹⁵

Artículo Tercero

1. Que la red de cerco cuente con un paño de seguridad que impida el enmallamiento de los delfines (que resulten encerrados) durante las maniobras de captura del atún.
2. Disponer de un mínimo de tres lanchas rápidas con el fin de evitar el desplome de la red y facilitar la liberación de los delfines.
3. Disponer de una balsa o plataforma y equipos de observación subacuática con fines de observación y rescate dentro del cerco formado por la red.
4. Disponer de reflectores de largo alcance para utilizarlos ante la eventualidad de requerir iluminar el canal de retroceso para orientar la salida del delfín.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 1990.

Artículo Cuarto. Elementos a considerar en las maniobras de retroceso y liberación de delfines.

Artículo Quinto. Queda prohibido la ejecución de lances nocturnos.

Artículo Sexto. Queda prohibido el uso de cualquier clase de explosivos durante todas las fases de lances con redes de cerco sobre atún asociado con delfines.

Artículo Octavo. Los titulares de los permisos de pesca deberán presentar ante la Secretaría de Pesca, un programa anual de acción tendiente a reducir los niveles observados de mortalidad de mamíferos marinos, en el cual se incluya una evaluación de la eficacia de sus técnicas de pesca y medidas para inducir disminuciones en las tasas de mortalidad que registren individualmente.

Debido al establecimiento del segundo embargo atunero, el gobierno de México instrumentó medidas más precisas para disminuir la muerte incidental de delfines en la captura de túnidos; para el efecto durante 1991 se llevaron a cabo varias acciones, entre las cuales destacan:

El 20 de mayo de 1991 se 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. Este Acuerdo hace referencia al publicado el 19 de junio de 1990 en lo general, pero se hacen indicaciones más precisas sobre los siguientes puntos:¹⁶

a). Establecimiento de la lista de equipo necesario para la liberación de delfines, características técnicas y condiciones de uso para llevar a cabo su verificación.

b) "El programa anual de acción tendiente a reducir los niveles de mortalidad incidental de mamíferos marinos, deberá ser presentado por cada permisionario a la Secretaría de

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 1990.

Pesca...y tendrá que contener un reporte del desempeño observado en la temporada inmediata anterior por el técnico pesquero ...y una descripción de las acciones previstas a realizar en la temporada siguiente para mejorar su desempeño"¹⁷

c) Establecimiento de una bitácora oficial para calificar el desempeño de las embarcaciones.

d) Establecimiento de sanciones a los técnicos y permisionarios que registren un mal desempeño de acuerdo a la captura de delfines.

En el mismo Acuerdo de fecha 20 de mayo de 1991, se anuncia la creación del "Programa Nacional de Aprovechamiento del Atún y Protección de Delfines" (PNAAPD) el cual consta de tres subprogramas que son:¹⁸

Subprograma de Observadores.

Desde 1991 el PNAAPD colocó observadores en el 100% de la flota atunera mexicana con redes de cerco y una capacidad de bodega mayor a 363 toneladas métricas. Para el efecto se llevó a cabo la capacitación de 115 observadores, seleccionados entre profesionistas egresados de escuelas relacionadas con las ciencias del mar.

Los observadores asignados en las embarcaciones envían datos acerca de la pesca y la mortalidad de los delfines por vía de un informe radiofónico semanal, posteriormente entregan físicamente la información compilada en los formatos del PNAAPD. Esta información pasa varias revisiones en las oficinas del PNAAPD para proceder a su validación, edición y captura para posteriormente concentrarse en el Banco de Datos definitivo del Programa.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Compean, Guillermo y Girón Botello, Rafael, "La pesca en la Cuenca del Pacífico", *Revista de Comercio Exterior*, Diciembre de 1993, págs 1195 -1201.

Subprograma de Investigación Científica.

La información del Banco de Datos del PNAAPD se emplea en el subprograma de investigación científica en sus tres vertientes básicas:

- Proyecto de abundancia de delfines, en el que se estudia la población de delfines.
- Proyecto de modelo de pesquerías de atún, en el que se “elabora un modelo sobre las interrelaciones de la flota atunera, el atún, los delfines y el ambiente marino con la finalidad de que sirva de elemento de juicio para la administración de pesquerías.”¹⁹
- La pesquería; aquí se genera información constante del desarrollo de la pesca y la abundancia relativa del recurso.

“De igual modo, el PNAAPD se ocupa del seguimiento de la pesquería del atún y se hace un registro sistemático de la pesca predominante en cada tipo de lance y por especie capturada. Además, el programa recopila información sobre más de 70 especies de mamíferos marinos, aves, tortugas, tiburones, picudos y otros peces oceánicos detectados en los más de 500 cuadrantes de un grado que cubre la flota atunera.”²⁰

Subprograma de Desarrollo Tecnológico.

Los proyectos de desarrollo tecnológico se trabajan en la SEPESCA en colaboración con empresas privadas mexicanas e instituciones académicas nacionales, las líneas sobre las cuales se trabaja son:

- Desarrollar el uso de sonido para romper la asociación atún-delfín.
- Uso de bengalas submarinas en el arreo y agrupamiento de delfines para mantenerlos cerca del área de liberación durante las maniobras de retroceso.
- Mejoras a la red, búsqueda de materiales que eviten el embolsamiento de la red así como la adaptación de una red rescatadora de delfines.

¹⁹ Ibid Pág. 1199

²⁰ Ibid Pág. 1199.

3.- Derivado del 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 la pesca del atún. Además de llevar el seguimiento del desempeño de la flota atunera y emitir recomendaciones al respecto, el Comité es el encargado de establecer el límite de mortalidad máxima de delfines por lance al que debe apegarse cada semestre la flota atunera.

4.- Como medida conciliatoria , el 24 de septiembre de 1991, el gobierno de México estableció el Código de Ensenada en el que se planteó la realización de diversas acciones para la protección de especies, entre las que destacan la tortuga marina y los mamíferos marinos. Estas acciones se concentran en los diez puntos siguientes:²¹

- En el diálogo y la concertación publicaremos un acuerdo regulatorio que establezca los criterios de comportamiento a seguir por capitanes, técnicos pesqueros, tripulaciones y propietarios de embarcaciones atuneras nacionales, y las medidas apropiadas en caso de incumplimiento.
- Se someterá una iniciativa para modificar la Ley de Pesca y que ésta cuente con elementos más rigurosos que permitan sancionar, incluso con la privación de la libertad, los atentados contra la ecología marina y la protección de especies, en especial habrá pena de cárcel para quien atente contra los delfines.
- La totalidad de la flota atunera, el 100% de las embarcaciones contarán con observadores a bordo que supervisen la captura y colecten información sobre las especies afectadas.
- Promoveremos la realización de una Conferencia Internacional de Pesca Responsable ...para proponer las bases que den normas de conducta multilateral a todas las naciones...para la explotación comercial de las especies y la preservación de la ecología marina no sólo en nuestros mares sino en todos los de nuestra tierra.
- Fortaleceremos la investigación de las diversas instituciones científicas del país... para que dentro de sus programas incluyan el estudio de equipos y técnicas que reduzcan y abatan la captura incidental del delfín.

²¹ Carlos Salinas de Gortari , "Codigo de Ensenada" , Presidencia de la República, México, 1991.

- Se apoyará el proyecto de un delfinario natural para investigación de la biología marina en la zona costera de Nayarit
- Se promoverá la colaboración y la participación de la comunidad científica del país con las instituciones de investigación de otras naciones para aumentar los conocimientos sobre las especies marinas y su mejor preservación.
- La Secretaría de pesca deberá crear un Museo Vivo de la Tortuga en las costas de Oaxaca como parte del compromiso del país para cuidar esa especie.
- México cumple sus compromisos internacionales, somos ya miembros de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies en peligro de Extinción.
- **Como muestra de compromiso en la protección del delfín y de buena fe el Gobierno de la República ha decidido posponer el presentar al Consejo del GATT la resolución favorable a nuestro país del panel sobre el caso del atún, para buscar una solución binacional satisfactoria sobre las medidas comerciales por la muerte incidental del delfín en la captura del atún aleta amarilla.**

5.- En atención a lo anunciado con el Código de Ensenada, el 27 de septiembre de 1991 se publicó el Acuerdo por el cual se regula la captura de atún por parte de las embarcaciones atuneras de cerco de bandera mexicana que operan en el Océano Pacífico Oriental, en él se especificaron los límites de mortalidad de delfines por embarcación, la sanciones a las embarcaciones que excedieran los límites autorizados, se informó que los periodos de evaluación de la flota serian semestrales y la cobertura del 100% de embarcaciones con observadores a bordo autorizados por la Secretaría de Pesca.²²

Los límites de mortalidad de este Acuerdo fue de 4 delfines por lance en promedio, en el publicado el 1º de junio de 1992 fue de 3 delfines por lance, el del 30 de diciembre de 1992 fue de 2.5 delfines y en la Norma del 9 de junio de 1993 fue de 2.0.²³

6.- El 31 de diciembre de 1991 se incorporó al Código Penal el artículo 254 bis, en el que se estipula que se sancionará con prisión a quienes de manera intencional capturen, dañen

²² Diario Oficial de la Federación, 27 de septiembre de 1991.

²³ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1993.

gravemente o priven de la vida a mamíferos o quelonios marinos, o recolecten o comercialicen en cualquier forma sus productos sin autorización, en su caso de la autoridad competente”²⁴

El año de 1991 fue de intenso cabildeo y actualización de normas, diversas Secretarías de Estado trabajaron en coordinación con el gobierno de Estados Unidos para encontrar una solución al conflicto. A pesar de lo anterior, no se lograron avances significativos, por lo que el gobierno de México inició acciones en el plano multilateral para lograr consensos que guiarán hacia una solución.

México, conjuntamente con todos los países que pescan atún en el Océano Pacífico Oriental (O.P.O.) incluido Estados Unidos, suscribió el Acuerdo de la Jolla en 1992, mediante el cual se estableció el Programa Internacional de Conservación del Delfín 1993-1999. Los objetivos básicos del Acuerdo eran los siguientes:

a) Reducir progresivamente la mortalidad de delfines en la pesquerías del O.P.O. a través de aplicar límites de mortalidad, los cuales se reducen anualmente, con el objetivo de llegar a cinco mil ejemplares en 1996.

Las tasas límite acordadas y las realmente registradas fueron las siguientes.²⁵

Periodo	Tasa acordada	Tasa anual observada
2º semestre 1991	4.0	3.1
1º semestre 1992	3.5	
2º semestre 1992	3.0	1.8
1º semestre 1993	2.5	
2º semestre 1993	2.0	0.6
1º semestre 1994	1.5	
2º semestre 1994	1.5	0.5
1º semestre 1995	1.5	0.4

b) Eliminar la mortalidad incidental de esta pesquería a través del desarrollo de métodos ecológicamente sustentables de captura de especímenes grandes de atún aleta amarilla, no

²⁴ SEMARNAP, “Pesca del Atún y Protección del Delfín. México 1998, pag. 38.

²⁵ SEMARNAP, “Acciones de México para la Protección del Delfín”, <http://www.semarnap.gob.mx/indices/varios/delfin.htm>.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

asociados con delfines, manteniendo las poblaciones de esta especie en un nivel que permitiera capturas máximas sustentables cada año.²⁶

La importancia del Acuerdo de la Jolla es que se trata de un Acuerdo Multilateral para abordar la protección de las especies marinas y el aprovechamiento del atún. Hay que recordar que México no sólo suscribió el Acuerdo, sino que fue uno de sus promotores.

A efecto de actualizar la normatividad sobre el particular, el 31 de diciembre de 1993 se publicó la Norma Oficial Mexicana 001-PESC-1993, para Regular el Aprovechamiento de Túnidos con Embarcaciones de Cerco en las Aguas de Jurisdicción Federal de los Estados Unidos Mexicanos del Océano Pacífico y con Embarcaciones de Cerco de Bandera Mexicana en Aguas Internacionales y Aguas Jurisdiccionales de otros Países que se Encuentran en el O.P.O. . En esta Norma se precisan términos, el equipo necesario con el que deben contar las embarcaciones, los reportes de desempeño que deben entregarse, las maniobras de retroceso a efectuar así como las operaciones de liberación de delfines, la prohibición de ejecutar lances nocturnos sobre delfines, la prohibición del uso de cualquier clase de explosivos durante todas las fases de lances con redes de cerco sobre atún asociado con delfines. En realidad no se publicó nada nuevo, pero se hacen precisiones sobre todas las disposiciones mencionadas.

Al no avanzarse en el levantamiento del embargo y en virtud de los excelentes resultados obtenidos en los dos primeros años en que se aplicó el Acuerdo de la Jolla, en abril de 1994 México presentó a Estados Unidos la propuesta de adoptar el Acuerdo de la Jolla como base para levantar el embargo y modificar el concepto Dolphin Safe. En septiembre del mismo año, Estados Unidos respondió a la propuesta de México indicando que adoptaría el Acuerdo de la Jolla bajo las siguientes condiciones: que el atún no fuera capturado en asociación con delfines, que México participara nuevamente como miembro de la CIAT, que se aplicaran límites de mortalidad de 1500 delfines a partir de 1999 y **que nuestro país permitiera acceso de embarcaciones vareras de ese país en sus aguas.**²⁷

²⁶ Ibid., Pág. 39

²⁷ SEMARNAP, "Pesca del Atún y Protección del Delfín". México, 1998. pág. 40.

En ese momento no se pudo formalizar ningún acuerdo, pues México no aceptó esas condiciones ya que estaba convencido de que practicar una técnica diferente a la red de cerco atentaría contra el recurso del atún a mediano plazo; asimismo indicó que los límites de mortalidad deberían acordarse multilateralmente con base en la mejor información científica sobre la población de los delfines.

México continuó insistiendo sobre la necesidad de lograr una solución al embargo de manera multilateral, lo anterior comenzaba a tomar cada vez más fuerza entre los países afectados por lo que Estados Unidos accedió a firmar un documento en el que el Acuerdo de la Jolla sería reconocido como un instrumento jurídico obligatorio para las partes, documento conocido como la “Declaración de Panamá”. La adopción de este instrumento estaba condicionado a que Estados Unidos levantara los embargos primario y secundario, se diera acceso efectivo al atún capturado en cumplimiento con el Acuerdo de la Jolla, modificado y formalizado con la Declaración de Panamá y, finalmente, que se modificarán los términos del Dolphin Safe.

En la Declaración de Panamá los países firmantes²⁸ se comprometieron a :²⁹

- Adoptar el Acuerdo de la Jolla como un instrumento jurídico obligatorio.
- Incorporar en las legislaciones y reglamentaciones nacionales, las disposiciones necesarias para dar un adecuado cumplimiento al Acuerdo de la Jolla.
- Aplicar anualmente un límite global de mortalidad de cinco mil ejemplares y continuar aplicando límites de mortalidad por barco.
- Integrarse como miembros de pleno derecho de la CIAT.
- Crear un Comité Consultivo Nacional en cada uno de los países, a través del cual se hagan recomendaciones a los respectivos gobierno sobre las medidas de conservación y administración pesquera para lograr la sustentabilidad de la

²⁸ Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Francia, Estados Unidos, Honduras, México, Panamá, Vanuatu y Venezuela

²⁹ SEMARNAP, “Acciones de México para la Protección del Delfín”, [http:// www.semarnap. gob. mx/indices/varios/delfin htm](http://www.semarnap.gob.mx/indices/varios/delfin.htm).

pesquería del atún, así como realizar actividades de evaluación e investigación sobre los recursos marinos vivos en el O.P.O.

A partir de la firma de la Declaración de Panamá se presentaron diversas iniciativas para terminar con el embargo y modificar el concepto Dolphin Safe ante el Senado y la Cámara de Representantes de Estados Unidos., lo que llevó a que en 1997 se levantaran los embargos primario y secundarios y se modificara el Dolphin Safe.

Paralelamente a este proceso, el gobierno de México publicó el 13 de diciembre de 1996, los decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente y del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República Mexicana en materia de Fuero Federal. En ellas se especificaban las sanciones, incluida la pérdida de la libertad, a las que serían acreedores las personas que dañaran o mataran mamíferos marinos.

Más recientemente, el 29 de diciembre de 1999, el gobierno de México publicó la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-002-PESC-1999, Pesca Responsable de Túnidos. Especificaciones para la Protección de Delfines. Requisitos para la Comercialización de Túnidos en Territorio Nacional. Esta Norma se emitió para regular la pesquería de túnidos y estar en posibilidades de cumplir con los diversos compromisos que el gobierno de México adquirió al participar en el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación del Delfín, así como al reingresar a la Comisión Interamericana del Atún (CIAT). En esta Norma se retoman los lineamientos y requisitos generales en materia de procedimientos, maniobras y equipo, de observancia obligatoria para todas las embarcaciones cerqueras de más de 363 toneladas que capturan atún en el O.P.O., las cuales ya se han comentado en otros instrumentos, aunque haciendo precisiones en las mismas. Adicionalmente se proporciona información respecto a:

1. Conformación del Comité de verificación de embarcaciones y equipo.
2. Requisitos a cumplir para la asignación del límite de mortandad de delfines. Se menciona que a ninguna embarcación se le podrá asignar un límite de mortandad mayor a 94 delfines.

3. Disposiciones aplicables en las operaciones y maniobras de pesca de túnidos asociados con delfines. Se incluyen dos conceptos nuevos.
 - No se deben utilizar bolsas de paño o redes para sacar a los delfines de cerco durante las maniobras de rescate.
 - No embolsar ni salabardear³⁰ delfines vivos.
4. Características y requisitos obligatorios que deben cumplir los observadores autorizados.
5. Operación del "Comité de Expertos", los cuales evaluarán el desempeño de la flota atunera.
6. La obligatoriedad por parte de los titulares de concesiones a presentar a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca un programa anual de acciones tendientes a reducir los niveles observados de mortalidad de los delfines, en el que se incluya la eficiencia de sus técnicos de pesca y medidas para inducir disminuciones en la tasa de mortalidad que registren individualmente.

Las diferentes Normas y disposiciones aplicables a la captura del atún han variado de forma no muy significativa de 1977 al año 1999, lo que nos hace pensar que el problema puede no estar realmente relacionado con el método de pesca, sino con la propiedad del recurso pesquero. Una y otra vez Estados Unidos ha insistido en que el atún al ser una especie altamente migratoria no debe pertenecer a nación alguna, asimismo ha insistido en que se permita la entrada de embarcaciones de ese país a la zona económica exclusiva de México. El embargo atunero es un problema económico y no ecológico ya que diversas investigaciones científicas e instancias internacionales han certificado los métodos de pesca de México. A continuación analizaremos los efectos que ha ocasionado el embargo a la industria atunera mexicana.

³⁰ salabardear es el traslado de los organismos capturados de la bolsa de la red a la cubierta de la embarcación cerquera mediante una red cuchara o salabardado.

3.5. Efectos del Embargo Atunero en la Industria Pesquera y de la Transformación

La industria atunera mexicana ocupa actualmente el 9° lugar mundial, de 1990 a 1999 la producción promedio del periodo fue de 139,263 toneladas, lo que la situó como la principal productora de atún del Pacífico Oriental. A nivel interno la industria atunera ha ganado terreno de manera muy significativa; el consumo interno de atún subió de 60 mil toneladas en 1989 a 115 mil en 1991, 124 mil en 1994, 133 mil en 1997 y 119,573 toneladas en el 2000. A partir de la cifras anteriores, podemos asegurar que la mayoría de la producción atunera se destina al consumo interno.

El canalizar la mayoría de la producción al mercado interno y la excelente respuesta de la población al producto ha mantenido a flote a esta industria; ésta ha dejado de ser una fuente significativa de captación de divisas externas, pues sus exportaciones se han reducido drásticamente debido al embargo atunero impuesto por Estados Unidos, lo anterior ha puesto a la industria atunera nacional en una situación financiera sumamente delicada.

Es difícil cuantificar, de manera precisa, el monto de las pérdidas derivadas del embargo atunero. Las cifras de los montos estimados por concepto de exportaciones no realizadas, el cierre de empacadoras, reducción de la capacidad de acarreo, etcétera, varían de una fuente a otra o bien, los periodos de referencia tomados no nos muestran la secuencia del proceso de deterioro. Sin embargo a partir de estas cifras, conjuntamente con los datos de producción, balanza comercial e infraestructura que se presentaron en el capítulo II, podemos elaborar un diagnóstico de los efectos que el segundo embargo dejó a la industria atunera nacional. El impacto económico que el embargo ha representado para este subsector lo podemos observar en los siguientes puntos.

1. Pérdidas económicas por la caída de las exportaciones de atún procesado. Si tomamos como referencia 1989 (último año libre de embargo atunero), vemos que el nivel de exportación fue del orden de 83,483 toneladas; de 1990 a 1993 este nivel de exportaciones fue descendiendo paulatinamente y, en 1994 la caída de las exportaciones fue tremenda al reportarse únicamente

9,302 toneladas exportadas, con una ligera mejoría en los 3 siguientes años, para después volver a caer al final de la década.

CUADRO 3.1 EXPORTACIONES DE ATÚN 1983-1999

ANO	Volumen (tons)	Valor (miles US\$)
1983	15,178	13,381
1984	14,489	8,688
1985	29,065	22,076
1986	65,627	57,014
1987	76,161	57,729
1988	75,293	81,891
1989	83,483	72,967
1990	58,368	55,442
1991	46,229	36,059
1992	25,923	28,570
1993	26,645	23,126
1994	9,302	28,131
1995	58,008	59,032
1996	65,770	66,096
1997	45,905	60,568
1998	33,650	56,733
1999	38,673	36,257

Tomado de : Marin López, Elren Cuahtemose y Saavedra, Francisco Leonardo, *El Embargo del Atún Mexicano. Política Comercial de los Estados Unidos*. Plaza y Valdéz, Editores, México, 2002.

En función de estas cifras, se estima que anualmente se han dejado de exportar a Estados Unidos 50 mil toneladas de atún, al precio promedio de 1,000 USD por tonelada, nos daría una pérdida de 50 millones de USD anuales, lo que implica que de 1990 a la fecha se han dejado de percibir alrededor de 600 millones de USD, sólo en el mercado estadounidense. A lo anterior debemos sumar la pérdida por exportaciones no realizadas a otros países debido al embargo secundario.

2.- Lo señalado en el punto 1 ha ocasionado que se dé una reducción en la capacidad de acarreo de aproximadamente el 50%; la capacidad de acarreo era de 87 mil toneladas en 1983, de 50 mil toneladas en 1998 y de 42,400 en el 2000. Situación similar se observa con la utilización de la infraestructura de procesamiento del atún, la cual cuenta con una capacidad instalada de 200

mil toneladas anuales, de la cual sólo se utiliza aproximadamente el 50%. De acuerdo a la CANAINPESCA, durante la década de los noventa se cerraron 16 plantas procesadoras.³¹

3.- La difícil situación financiera hizo que algunos propietarios de embarcaciones atuneras pararan sus operaciones, o bien vendieran sus barcos en el extranjero. Nos encontramos que las embarcaciones con capacidad mayor a 363.16 toneladas ser redujeron de 48 en 1990 a 37 en 1996.³²

4.- Los elementos comentados en los puntos anteriores ocasionaron la pérdida de alrededor de 6 a 7 mil empleos directos y aproximadamente 30 mil empleos indirectos.³³

5.- Pérdidas por gastos de defensa y publicidad por 10 millones de USD, de acuerdo a lo declarado por el presidente de la Canainpesca.³⁴

6.-Gastos adicionales para el pago del personal a bordo de las embarcaciones responsable de verificar las medidas de protección a los delfines, de acuerdo a lo estipulado en el Programa Nacional de Observadores.

Adicionalmente a las pérdidas económicas directas, se ocasionaron también otros problemas en la industria atunera, entre otros podemos mencionar:

A). Dificultad para colocar excedentes de producción en mercado de exportación y de atún procesado. La industria atunera nacional encuentra dificultades para colocar sus excedentes en el exterior debido al temor de terceros países a sufrir represalias por parte de Estados Unidos, así como algunos periodos de sobre oferta de atún a nivel mundial.

³¹ Lorú, Patricia, "México-Canainpesca demandará a empresas estadounidenses que promovieron el embargo." Octubre 17 del 2002 <http://listas.rcp.net.pe/pipermail/oannes/20021017/005923.html>

³² SEMARNAP, "Pesca del Atún y Protección del Delfín", *Cuadernos SEMARNAP*, México, 1998, pág. 53.

³³ Loyola Campos, Alicia, "La política dolphin safe y otros artificios contra el atún mexicano", *Revista de Comercio Exterior*, México, Junio 2003, pág 593.

B). La calidad del atún aleta amarilla es muy superior a otras especies, sin embargo son escasos los segmentos de mercado donde existe una diferenciación del precio de mercado en función de la calidad.

C) Los principales productores internacionales sostienen una competencia constante lo que origina el deterioro de los precios internacionales. A nivel interno sucede lo mismo, de tal forma que en México se vende el atún más barato del mundo; en 1996 el precio de la lata de atún era de \$3.50 o su equivalente a 46 centavos de dólar, en Estados Unidos una lata con las mismas características costaba 1.19 dólares, en Europa 1.29 dólares y en Venezuela 1.19 dólares.³⁵

D). Los desequilibrios financieros, el cierre de plantas procesadoras y la erogación constante de gastos no recuperables ha dado como conclusión que cierren las empresas atuneras más débiles, generándose un alto nivel de concentración de la producción atunera en unas cuantas grandes empresas. Las más importantes son: Grupo Mar, Conservadora San Carlos, Pescados Industriales, Productos Pesqueros de Mazatlán y Conservas del Pacífico. Estas empresas procesan alrededor del 70% de la captura total y comercializan sus productos con la marcas Calmex, Dolores, Mazatún, Ricomar, Nair, Tuny e Ibarra.

E). La rigidez en la aplicación del "dolphin safe" ha hecho necesario practicar la pesca libre de delfines aún a sabiendas de que este tipo de pesca es no sustentable. De acuerdo al Informe de Labores 1996 del Programa Nacional de Aprovechamiento del Atún y de Protección de Delfines 1996, publicado por SEMARNAP, en 1992 del total de la pesca el 74.41% correspondía a lances asociados a delfín, 23.39% sobre brisa y 2.20% sobre objetos flotantes. Para 1996 la composición había cambiado a 38.04% de lances asociados a delfines, 51.33% sobre brisa y 2.62% sobre objetos flotantes.

³⁴ La Jornada, "Fallo del tribunal estadounidense abre puertas al resurgimiento del embargo atunero", La Jornada, 25 de julio del 2001

³⁵ Carriles, Luis, "Vende México lata de atún más barata", *Reforma*. Primera secc, mayo 7 de 1996, pág. 13.

Los efectos positivos del segundo embargo son:

A). Incremento significativo del consumo interno. El consumo nacional se mantuvo alrededor de 120 mil toneladas durante toda la década de los 90.

B). El número de muertes de delfines ha caído dramáticamente de más de 133,000 en 1986 a menos de 2000 en 1998.³⁶

C). Prestigio internacional al reconocerse que los métodos de pesca de nuestro país son los más pertinentes, ecológicamente hablando.

D). Se comenzó a incursionar en nichos de alto valor agregado como son los cortes especiales para la cocina japonesa.

Lo prolongado del embargo ha minado las ventajas competitivas con las que contaba la industria atunera nacional a inicios de la década de los 80, si bien ha podido permanecer como una empresa mexicana con niveles de producción por encima de las 100 mil toneladas anuales, los efectos negativos del embargo a la industria atunera son de gran magnitud, lo que la mantiene en una situación por demás difícil. A la fecha no se ha podido concretar el levantamiento del embargo a pesar de que el gobierno de México y los industriales nacionales del ramo han proporcionado pruebas irrefutables de que nuestro país está cumpliendo con lo estipulado en la normatividad vigente tanto nacional como internacional y que el método de pesca que utilizan nuestro pescadores es el que permite asegurar la sustentabilidad del recurso a largo plazo.

El embargo atunero a nuestro país aún no ha terminado, en caso de que así se dé en un futuro cercano, deberán hacerse grandes inversiones que actualicen las embarcaciones, puertos y plantas productoras para estar nuevamente en condiciones de salir y competir exitosamente en el mercado internacional.

³⁶ "Commerce Department Implements Regulations to Reduce Dolphin Mortality in the Eastern Tropical Pacific Ocean", January 4, 2000.

CONCLUSIONES

La actividad pesquera en el mundo es de vital importancia tanto para los países que se dedican directamente a la producción como para aquellos que se benefician de sus productos. La riqueza marítima con la que cuenta nuestro planeta ha sido fuente constante de controversias entre los países que tratan de adueñarse de los diversos productos del mar. Esto ha ocasionado posiciones encontradas sobre el aprovechamiento de los recursos entre los países que cuentan con amplias zonas de litorales (mayoritariamente países subdesarrollados) y aquellos que carecen de ellos o bien cuentan con zonas limitadas (generalmente países desarrollados).

La posición de los países desarrollados ha sido siempre pugnar por el libre acceso de las naciones a los mares del mundo y el aprovechamiento de los recursos que ahí se encuentran de acuerdo al principio "first come- first served"¹, principio que se aplicó en la década de los 60's. Este principio era notoriamente desventajoso para los países menos desarrollados, los cuales no contaban con los medios necesarios para explotar los recursos que se encontraban próximos a su territorio. Ante tal situación, la comunidad internacional trabajó consistentemente en el marco de las Naciones Unidas para que se estableciera un orden marítimo más justo, lo cual se logró con el establecimiento del concepto de mar territorial en la Convención de La Haya en 1930, el establecimiento de diversos espacios oceánicos en la Primera Conferencia sobre Derechos del Mar en 1958, y el establecimiento de la zona económica exclusiva como un espacio en el que el Estado Ribereño podría ejercer derechos soberanos sobre los recursos que se encuentren en la zona, la cual no deberá extenderse más allá de 200 millas, logrado en la Tercera Conferencia sobre Derechos del Mar que se llevó a cabo de 1970 hasta su conclusión en 1982.

México, atento a la evolución de la legislación internacional sobre Derechos del Mar, en 1976 modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer su zona

¹ El primero que llega, el primero que se sirve

económica exclusiva y expidió una ley complementaria sobre la materia, con lo que limitaba el libre tránsito por la zona, así como el aprovechamiento de los recursos ahí contenidos.

Es a partir de ese momento que se inician los problemas marítimos- pesqueros con Estados Unidos, país que había pescado tradicionalmente dentro de la zona que a partir de ese momento se considero exclusiva de México. Dentro de esa zona se encuentran depositados una amplia variedad de recursos pesqueros, pero son dos las especies que han sido motivo de conflicto, el camarón y el atún. Al primero se le aplican cuotas restrictivas y gravámenes para su entrada al mercado estadounidense y al segundo se le decreta el embargo a las importaciones de ese producto, embargo que se ha impuesto en dos ocasiones, (1980 y 1991), con una vigencia real hasta la fecha de 23 años.

El caso que aquí nos ocupa es el segundo embargo atunero que Estados Unidos ha impuesto a este producto mexicano desde 1991. A lo largo del análisis presentado se ha demostrado que el embargo atunero tiene una base económica soportado por preceptos ambientalistas de nula validez. Los delfines en el Pacífico Oriental nunca han estado en situación de riesgo, nunca han sido considerados especies en peligro de extinción y nunca han sido objeto de actitudes negligentes por parte de los pescadores mexicanos.

Es cierto que a partir del endurecimiento de las normas para la captura del atún y la protección del delfín dictadas por los Estados Unidos, la muerte incidental de delfines ha disminuido drásticamente en el Océano Pacífico, pero también es cierto que la preocupación que muestra Estados Unidos no se hace extensiva a otros mares en que se ha demostrado que también se da la asociación atún-delfín, en los cuales ni siquiera se cuenta con información al respecto.

Las modificaciones a la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos y la "Preliminary Injunction"² de la Corte de California en 1990, especifican claramente que se deberá prohibir la importación a Estados Unidos de **atún aleta amarillo capturados mediante redes de cerco en el Océano Pacífico Oriental**, especie que México había exportado exitosamente de manera directa e indirecta al mercado estadounidense en la década de los ochenta.

² mandato preliminar

El argumento de los grupos ecologistas y atuneros norteamericanos que promovieron las modificaciones a la Ley es que el método de captura con redes de cerco daña y mata a los delfines involucrados en el proceso, por lo que se debe prohibir esa técnica de pesca para asegurar la protección de los delfines. En diferentes foros y con diferentes estudios se ha demostrado que la pesca con red de cerco es la más viable ecológicamente hablando, ya que se capturan especies de mayor talla que ya se han reproducido al menos una vez, lo que sustenta la conservación del recurso. Asimismo se ha podido comprobar que las adecuaciones a los procedimientos y equipos involucrados en la pesca del atún en nuestro país han reducido drásticamente la muerte incidental de delfines, de tal suerte que en México siempre se ha estado por debajo de los límites establecidos en el Acuerdo de la Jolla en 1992.

No es incidental el hecho de que Estados Unidos en repetidas ocasiones haya solicitado se permita el acceso de algunas de sus embarcaciones a la zona económica exclusiva de México, tampoco es poco significativo que en este segundo embargo se decretará el embargo secundario a las naciones que compran el atún mexicano, como forma de presión para debilitar a la industria atunera mexicana.

El embargo atunero es una operación bien planeada entre grupos ecologistas, industriales atuneros y autoridades estadounidenses para desprestigiar el atún mexicano y frenar su entrada en el mercado de Estados Unidos. Es una medida violatoria de los preceptos de Comercio Internacional establecidos en el GATT (hoy OMC) así como en el T.L.C.

Con la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos y la imposición del embargo, Estados Unidos impone restricciones extraterritoriales a terceras naciones en el aprovechamiento de sus recursos naturales, bajo un pretexto ecologista sin sustento. Ya se ha visto que el argumento ecológico no es la esencia del conflicto, ya que no obstante que México ha hecho toda clase de modificaciones en su normatividad, ha impuesto estrictos controles en la pesca del atún y ha obtenido resultados muy favorables, la posición de Estados Unidos continúa inflexible.

Ante esta situación, México tiene que evaluar los diferentes escenarios en los cuales se puede seguir la explotación del atún. A continuación se comentan cuatro escenarios posibles.

Escenario 1. A efecto de reactivar a la industria atunera nacional y facilitarle el poderse allegar de los recursos financieros que requiere en este momento, se podría privilegiar la pesca del atún a través de las técnicas de palangre y vara; de esta manera se tendría acceso casi inmediato al mercado norteamericano y se obtendrían divisas por concepto de exportación.

La reactivación de la industria atunera nacional a cambio de abandonar la técnica de red de cerco sólo aportaría beneficios en el corto plazo, ya que , como se ha comentado, en el mediano y largo plazos, las otras técnicas de pesca propiciarían la disminución del atún en el Océano Pacífico Oriental. Adicionalmente se tendría que tomar en cuenta que este cambio de técnica disminuiría notablemente la ventaja competitiva de nuestro país, por lo que no se podría asegurar que se contaría con las divisas ya mencionados, ya que otros competidores como Taiwán y Singapur podrían ofrecer mejores condiciones.

Escenario 2. Continuar pescando con red de cerco y promover un incremento sustancial del consumo interno per cápita, de tal forma que la mayoría de la producción continúe destinándose al mercado doméstico, pero con niveles de producción mayores a los actuales.

El elegir este escenario implicaría acciones coordinadas entre los industriales del atún, las entidades gubernamentales competentes, la banca y el público consumidor para lograr metas bien definidas. Las entidades gubernamentales en coordinación con la Cámara Nacional de la Industria Pesquera elaborarían un programa de desarrollo del sector a partir de información especializada, promoviendo modelos de inversión acordes con la especificidad de esta rama productiva, coadyuvando en la promoción de oportunidades de inversión en esta actividad y buscando la integración de todos los participantes. La banca deberá apoyar crediticiamente al sector en condiciones competitivas y con la oportunidad que se requiera. Se deberán elaborar diferentes opciones de ingeniería financiera que permitan lograr las mejores condiciones de inversión.

Los productores deberán eficientar sus procesos productivos y estructurar un sistema de distribución que reduzca la intermediación a fin de que el producto se venda a precios accesibles a la población. Los consumidores deberán apoyar este sector haciéndose partícipes de la importancia de mantener esta industria como netamente mexicana, desdiciendo el consumo de atún importado e incorporando al atún como un elemento fundamental de su dieta.

El consumo per cápita de atún en México es de 1.23 kg al año, en países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y Japón el consumo per cápita es superior a 2.2 kg al año. El mercado interno puede estimularse y crecer aún más que lo logrado en los últimos 15 años en los que el consumo per cápita subió de 0.88 kg al año en 1985 a 1.23 kg en el 2000.

Escenario 3. Coordinar con inversionistas extranjeros, principalmente norteamericanos, proyectos de co-inversión para la producción y distribución de atún en mercados externos.

A fin de evitar las barreras arancelarias y no arancelarias a este producto se podrían buscar esquemas en que la flota mexicana entregue el atún sin procesar a las plantas procesadoras de sus socios y que el producto terminado tenga un carácter de nacional y se facilite su distribución.

Escenario 4. Acordar con el gobierno y los productores de Estados Unidos permisos de explotación de este recurso en nuestra zona económica exclusiva a cambio de la apertura incondicional del mercado estadounidense.

Dado que lo que en esencia buscan el gobierno y los productores norteamericanos es tener de nuevo acceso a nuestra zona económica exclusiva, ceder parte de la soberanía de nuestros recursos sería una vía más expedita para reingresar al mercado estadounidense. Si se opta por esta alternativa, inicialmente la flota mexicana estaría en ventaja al contar con un mayor número de embarcaciones y contar con economías externas como el gasto de menos combustible y disponer de mano de obra calificada con salarios bajos. Sin embargo la experiencia nos indica que para

los inversionistas y productores norteamericanos, esas ventajas pueden ser rápidamente eliminadas a partir de mejores niveles de productividad y sistemas de financiamiento más eficaces, por lo que a corto plazo podrían volver a superar a los productores e inversionistas locales.

Adicionalmente a lo anterior, debemos considerar el problema de la soberanía nacional sobre nuestros recursos naturales, la cual no debería ponerse en la mesa de la negociaciones.

En cualquiera de los escenarios que se seleccionara se tendría que trabajar en el logro de los siguientes puntos:

1.- Eficientar los métodos de captura, maniobras en puerto y procesamiento del producto a fin de lograr mayores niveles de calidad del producto terminado, lo que posibilitaría la competencia exitosa de nuestro producto tanto en el mercado interno como externo.

2. Instrumentar los procedimientos necesarios para lograr las condiciones de higiene y refrigeración requeridos para cumplir con las normas oficiales de otras economías, para comercializar el atún mexicano de maneja más ventajosa en el exterior

La calidad del atún aleta amarilla es de primer, sin embargo los niveles de refrigeración a los cuales se transporta hacen que mercados exigentes como el Japonés, en el cual se exige que la refrigeración sea de -40°C a -50°C .- cataloguen el producto mexicano como de calidad media por no cumplirse cabalmente con este requisito. Lo mismo pasa con mercados como el alemán en que el proceso de enlatado es muy específico y los productos mexicanos no se ajustan exactamente a sus normas, por lo que se clasifica como de menor calidad. Todo esto en detrimento de los precios obtenidos por unidad de producto exportado.

3. Es necesario disminuir la cantidad de atún exportado sin procesar, del total de las exportaciones de atún realizadas en 1999, 44.7% correspondieron a atún congelado, 29.3% a descargas de atún en puertos extranjeros , 18.5% a atún fresco refrigerado y sólo el 7.4% a preparaciones y conservas. A efecto de añadir valor agregado a nuestras exportaciones se

propone la elaboración de diversos productos derivados del atún como pueden ser el paté, salchichas, hamburguesas así como machaca de atún; también se sugiere comercializar el atún en otras presentaciones como pueden ser el atún ahumado, empacado al alto vacío, en cortes preferentes, etc. Deberán seleccionarse las líneas de producción a trabajar y promocionar ampliamente su distribución y consumo tanto interna como externamente.

4. Continuar con los niveles de muerte incidental de delfines que se manejaron en la década de los noventas y promover prácticas de concientización para el cuidado y protección de los recursos naturales.

Bibliografía

- Astié-Burgos, Walter, “El Aguila Bicéfala. Las relaciones México- Estados Unidos a través de la experiencia diplomática”. Ed. Ariel Divulgación.
- Cinta, Ricardo. “La Evolución de la Pesca en México”. *Economía Informa* No. 147, México, 1986.
- Cifuentes Lemus, Juan L., García Torres, Pilar ,et al . “Pesquería del Atún” http://Lecturas.ilce.edu.mx:3000/sites/ciencia/volumen2/ciencia/3/087/htm/sec_2.htm
- Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México- Estados Unidos “ El Colegio de México-Instituto Matias Romero. *La política exterior de México, enfoques para su análisis*. México, 1977
- Fundación Nacional Colosio A.C. “Relaciones México- Estados Unidos. 150 años después” Seminario. México.
- Gerard Rivero, Gabriela M. El caso atún – delfín: Análisis de la decisión del panel del GATT, Tesis de Licenciatura ITAM, México, 1995
- Green, Rosario. “México y los esquemas de liberalización comercial e integración económica en el hemisferio” en Colegio Nacional de Economistas. *México: Perspectivas de una economía abierta*, . Ed. Porrúa, México, 1993.
- Koltenuk Figueroa, Miguel. “La economía del atún / una aproximación a la productividad de la flota atunera mexicana” en *Problemas del Desarrollo*. Vol 28, enero-marzo 1997. UNAM. Instituto de Investigaciones Bibliográficas.
- Lowenthal, Abraham. “Estados Unidos y México” en Gerardo Bueno (compilador) *México – Estados Unidos 1986* El Colegio de México. México, 1991.
- Marín López, Efrén y Leonardo Saavedra, Francisco. El embargo del atún mexicano. La política comercial de los Estados Unidos en la era del TLC, Ed. Plaza y Valdez, Editores, México, 2002.
- Portilla Gómez, Genoveva, La Problemática Atunera México- Estados Unidos (1980-1999), Tesis de maestría. Acatlán- UNAM. Enero, 2000.
- Ruíz Durá, M. Fernanda. Recursos pesqueros de las Costas de México. Su conservación y manejo socioeconómico Ed. Limusa. Noriega Editores, México, 1992.
- Seara Vázquez, Modesto. Política Exterior de México Ed, Harla; México, 1985.

Documentos Oficiales y Fuentes Legales.

- Bancomext. “México: Comercio exterior del sector pesquero.” México, 2000
<http://www.bancomext.com/bancomext/.../portal.jsp>
- Bancomext. “Panorama General del Sector Agropecuario, pesca y acuicultura” México 2001.
<http://www.bancomext.com/bancomext/.../portal.jsp?parent=8&category=409&document=53>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2001.
- Declaración de Panamá . Octubre de 1995.
- Department of Commerce. National Oceanic and Atmospheric Administration. National Marine Fisheries Service. “Notice of affirmative finding: removal of embargo” Federal Register/vol65.No.89/monday8,May,2000/Notice.
http://www.nmfs.noaa.gov/prot_res/readingrm/tunadolphin/Mexico_affirmative_finding.
- Department of Commerce. National Oceanic and Atmospheric Administration. National Marine Fisheries Service. “Notice of affirmative finding renewal”. Federal Register/vol.67, no.122/tuesday, June 25, 2002. Notice.
- Instituto Nacional de Pesca “Atún del Océano Pacífico” Semarnat México 1999.
- Instituto Nacional de Pesca “Sustentabilidad y Pesca Responsable en México. Evaluación y manejo 1997-1998” Semarnat. México 1999.
http://www.Nmfs.noaa.gov/prot_res/readingrm/tunadolphin/Mexico_affirmative_finding.
- Naciones Unidas. “Derechos del Mar”. Centro de Información <http://www.un.org>
- National Marine Fisheries Service. “Marine Mammal Protection Act (MMPA) of 1972”. USA. http://www.nmfs.noaa.gov/prot_res/laws/mmpa/MMPA/MMPA.html.
- National Marine Fisheries Service. “International Dolphin Conservation Program” USA.
http://www.nmfs.noaa.gov/prot_res/laws/MMPAmmptext/mmpa302.pdf.
- National Marine Fisheries Service. “Agreement on the International Dolphin Conservation Program (AIDCP)”.
http://www.nmfs.noaa.gov/pr/PR2/Tuna_Dolphin/AIDCP.html.

- NOAA: Office of Protected Resources. “International Dolphin Conservation Program Act”, USA. http://www.nmfs.noaa.gov/protres/Pr2/Tuna_Dolphin/IDEPA.html
- NOAA. Office of Protected Resources. “Dolphin –Safe Tuna.” USA. http://www.nmfs.noaa.gov/pr/PR2/Tuna_Dolphin/dolphinsafe.html
- NOAA. Office of Protected Resources., “Agreement on the International Dolphin Conservation Program (AIDCP)”, USA. http://www.nmfs.noaa.gov/pr/PR2/Tuna_Dolphin/AIDCP.html
- Presidencia de la República, El TLC Funciona para el comercio México- Estados Unidos. [.http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/eltlc.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/eltlc.html).
- Presidencia de la República, Palabras del presidente Ernesto Zedillo durante el diálogo que encabezó con el Sector Nacional Atunero, Baja California, México, agosto de 1997.
- SAGARPA, Reconocimiento Internacional a la aportación de México para la protección de los delfines asociados a la pesca de atún y la promoción del código de conducta para la pesca responsable., México, 25 de febrero del 2003.
- SECOFI-NAFTA. “Balanza Comercial de Estados Unidos (Diciembre 1999)”. <http://www.naftaworks.org/bedic99.pdf>.
- Secretaría de Economía. “Mecanismos de Solución de Controversias”. <http://www.economía.gob.mx>
- Secretaría de Economía. “Preguntas más frecuentes”. [Http://www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx)
- Secretaría de Marina. “Ley Federal del Mar” <http://unijur@semar.gob.mx>
- SEMARNAP. “Informe de Labores 1996 del Programa Nacional de Protección de Delfines 1996”. México 1997.
- SEMARNAP, “Acciones de México para la protección del delfín”, <http://semarnap.gob.mx/indices/variados/delfin.html>.
- SEMARNAP. “Pesca del Atún y Protección del Delfín” Cuadernos 1ª edición. México, octubre de 1998.
- SEPESCA. “Problemas y perspectivas de la industria atunera”. México 1984,
- SEPESCA. “Atún y Delfines” México , 1991.
- SEMARNAP “Anuario Estadístico de Pesca “, Varios años.
- SEMARNAP. “Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-002-PESC-1999, Pesca responsable de túnidos. Especificaciones para la protección de delfines. Requisitos

para la comercialización de túnidos en territorio nacional". Diario Oficial 29 de diciembre de 1999.

- SEPESCA. "Acuerdo que regula el aprovechamiento del atún con embarcaciones cerqueras de bandera mexicana en aguas de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo su zona económica exclusiva en el Pacífico Oriental". Diario oficial de 18 de junio de 1990.
- SEPESCA "Programa Nacional de Aprovechamiento del Atún y Protección de Delfines" Diario Oficial de 20 de mayo de 1991.
- SEPESCA "Acuerdo por el que se regula la captura de atún por parte de embarcaciones atuneras de cerco de bandera mexicana que operen en aguas de mar territorial y de la zona económica exclusiva de los Estados Unidos Mexicanos en el Océano Pacífico Oriental" Diario Oficial del 27 de septiembre de 1991.
- SEPESCA "Norma Oficial Mexicana 001-PESC-1993, para regular el aprovechamiento de los túnidos con embarcaciones de cerco en aguas de jurisdicción federal en los Estados Unidos Mexicanos" Diario Oficial del 22 de diciembre de 1993.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. "Memoria de la Secretaría de Relaciones exteriores 1967-1968". (Convenio entre México y Estados Unidos sobre la pesca tradicional en la zona exclusiva de pesca continua a los mares territoriales de ambos países, 27 de octubre de 1967).
- United Nations. "United Nations Convention on the Law of the Sea." [Http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm).
- United Nations. "Preamble to the United Nations Convention of the Law of the Sea. Part V. Exclusive Economic Zone., Part VI Continental Shelf." http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part5.htm.
- United States Department of Commerce. "Commerce Department implements regulations to reduce dolphin mortality in the eastern tropical Pacific Ocean". USA, april, 1st, 2000. http://www.nmfs.noaa.gov/prot_res/readingrm/tunadolphin/tuna_dolphin_release.pdf.
- US. Department of Commerce National Marine Fisheries Service. "Dolphin – Safe Tuna". http://www.nmfs.noaa.gov/pr/PR2/tuna_Dolphin/dolphin_safe.html.
- US. Department of State "Congress Passes Dolphin Protection Legislation" Office of the Spokenman. Press Statement. August 1, 1997.

Hemerografía.

Revista de Comercio Exterior.

- Compean, Guillermo y Girón Botello, Rafael, “La pesca en la Cuenca del Pacífico. El caso del atún en México”, México, 12 de diciembre de 1993.
- Pérez Escobar, Antonieta, “Los puertos mexicanos entre el reto de la modernización”, México, 4 de abril de 1995.
- Vázquez León, Carlos I., “Administración Pesquera y Desarrollo Sustentable en México”, México, diciembre de 1998.
- Alcaraz Ortiz, Eduardo y Alcaraz Prous, Gabriela, “TIC, sector agropecuario mexicano y comercio desleal” México, junio del 2001.
- Loyola Campos, Alicia, “La política Dolphin Safe y otros atifícios contra el atún mexicano”, México, junio del 2003.

La Crónica de Hoy.

- Pérez, Diana Teresa, “Fin definitivo al embargo atunero”. México, 30 de abril de 1999.
- Redacción, “Grupos ecologistas de Estados Unidos que promocionaron el embargo inician boicot contra el atún mexicano”. México., 7 de julio del 2000.

La Jornada.

- Redacción., La Jornada Ecológica, México, 21 de junio de 1991.
- Camacho guzmán, Oscar y Enciso, Angélica, “La sanción de E.U.- impide exportar hasta 40 mil tons. anuales”. México, 11 de mayo de 1996.
- Pérez U., Matilde, “Se reactiva la batalla contra el embargo atunero”, México, de de julio de 1999.
- Pérez U., Matilde, “La guerra del atún es con 3 empresas de E.U.: Semarnap”, México, 13 de abril del 2000.
- Zúñiga, David, “En ocho meses podría concluir el embargo atunero”, México, 13 de abril del 2000.

- Pérez u. Matilde. “Fallo del Tribunal estadounidense abre puertas al resurgimiento del embargo atunero contra México”. México, 25 de julio del 2001.
- Pérez U., Matilde. “Canaipesca exige réplica a ‘embargo atunero’ de E.U.”, México, 8 de agosto del 2001.
- Carson, Jim y Brooks, David, Entrevista/ NOAM CHOMSKY Lingüista y analista estadounidense, “Bush y su grupo, mafia que domina el planeta”, México, 23 de septiembre del 2003.
- Rivera, Miguel Angel, “La lucha por el atún”, México, 17 de abril del 2003.

Reforma.

- Carriles, Luis, “Vende México la lata de atún más barata”, México, 7 de mayo de 1996.
- Cevallos, Yolanda, “Vuelve atún mexicano a Estados Unidos”, México, 30 de abril de 1999.
- Aguilar, Alberto, “Grupo Mar de Suárez ya está en E.U. con atún mexicano y abre brecha tras el embargo”, México, 21 de enero del 2003.
- Redacción., “Reclaman permisos para pesca deportiva”, México, 22 de abril del 2003.
- Cevallos, Yolanda, “Exigen excluir del TLCAN a la industria pesquera”, México, 20 de abril del 2003.
- Redacción., “La flota . Flota pesquera mexicana 1990-2000”, México, 20 de abril del 2003.
- Canainpesca, “Amenazan a la pesca en el Golfo de California”, México, 12 de mayo del 2003.

Varios.

- Valadez, Rodolfo, “Luego de pérdidas por 400 millones de dólares, drástica reducción de la flota y más de 6000 desempleados en el sector”, *El Economista*, México, 31 de julio de 1997.
- Riquelme Fernand, Ethel, “Satisfacción del Gobierno e Industriales Mexicanos por el Fin del Embargo Atunero” *Excelsior*, México, 30 de abril de 1999.

- Earth Island Institute. "Don't Let the Bush Administration Gut Dolphin Protection", USA, september 9, 2002. marinemammal@earthisland.org.
- Redación. "La pesca de atún, condicionada por factores externos", *El Financiero*, México, 15 de noviembre de 1999.
- International Marine Mammal Project, "International 'Dolphin safe' standards for Tuna", USA. marinemammal@earthisland.org.
- International Centre for Trade and Sustainable Development., "Groups Criticise Commerce Decision on Dolphin_Safe Tuna.", USA, March 29, 1999.
- Editorial, "El caso del atún mexicano", *Novedades*, México, 7 de agosto del 2000.
- Hernández Espinosa, Guadalupe. "Industriales del atún 'parte interesada'", *El Universal*, México, 8 de mayo del 2003.
- Lorú, Patricia. "Canainpesca demandará a empresas estadounidenses que promovieron el embargo del atún" *OANNES, Fish Information Service*, USA, October 17, 2002. <http://listas.recp.net.pe/popermail/oannes/20021017>
- Eustaquio, Luis, "Fomentarán el consumo de atún", *OANNES, Fish Information Service*, USA, April 13, 2002. <http://listas.recp.net.pe/pipermail/oannes/20020313>
- Browne, Harry, "Embargo atunero pone reto a la colaboración transfronteriza", *Interhemispheric Resource Center*, USAm Border lines. Vol 4, september 1996.
-

ANEXO 1: MÉTODOS DE PESCA

Figura 1
Pesca de atun con palangre

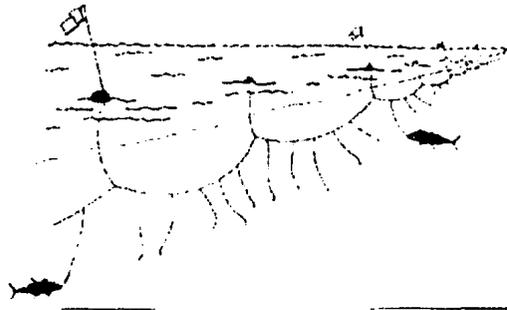


Figura 2
Pesca de atun con vara

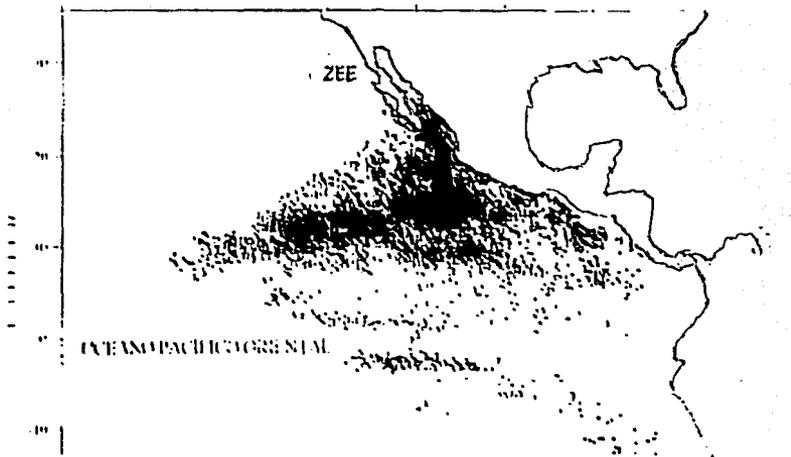


Figura 3
Pesca con red de cerco sobre acilines



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 2: ZONA DE PESCA DE ATÚN



CON
FUEVA DE ORIGEN