



DEL PROTECCIONISMO ESTADOUNIDENSE

A LA POLÍTICA DESLEAL: EL EMBARGO ATUNERO

Efrén Cuauhtémoc Marín López*

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2003. Fecha de autorización: 4 de diciembre de 2003.

Resumen

Este artículo aborda la problemática que enfrenta el sector atunero. Menciona la forma en que las ventajas comparativas permitieron el desarrollo de este sector en México, lo que facilitó la generación de conflictos posteriores ante el cierre del mercado estadounidense a través de un embargo en dos fases, la primera de 1980 a 1986 y la segunda de 1991 a nuestros días. Esta segunda, no obstante la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el que en contra de las expectativas, presenta una circularidad viciosa que impide ofrecer solución al diferendo comercial. A ese contexto, hoy se suma la política comercial desleal de los armadores estadounidenses consistente en introducir al país, desde hace dos años, subproductos de atún que tienden a disputar el mercado a los armadores nacionales.

Palabras clave: embargo atunero, política desleal, zona económica exclusiva, solución de diferendos.

Abstract

This article approaches the problematic situation the tuna fish sector faces. It notes how its comparative advantages allowed this sector to develop in Mexico, and generated conflicts after the United States market was closed through an embargo in two stages. The first stage went from 1980 to 1986 and the second stage from 1991 up to now. This second stage, in spite of the implementation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), against all expectations, presents a vicious circle that acts against finding a solution to trade differences. In the last two years, a disloyal trade policy has aggravated the disloyal practice of the United States fishing companies of introducing tuna fish products into the Mexican market thus competing with the Mexican fishing companies for the domestic market.

Key words: tuna fish embargo, disloyal policy, exclusive economic zone, solution to trade differences.

* Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y sociales (CIECAS, IPN).

Résumé

Cet article aborde la problématique à laquelle fait face le secteur du thon. Il explique comment les avantages comparatifs ont permis le développement de ce secteur au Mexique, ce qui a favorisé la naissance de conflits ultérieurs face à la fermeture du marché des États-Unis, effectuée moyennant un embargo en deux phases, la première de 1980 à 1986 et la deuxième de 1991 à nos jours. Cette seconde étape s'est déroulée en dépit de la signature du Traité de Libre Commerce de l'Amérique du Nord (TLCAN) qui, contre toute attente, présente un cercle vicieux qui empêche d'apporter une solution au différend commercial. A ce contexte s'ajoute aujourd'hui la politique commerciale déloyale des armateurs des États-Unis, qui consiste à introduire dans le pays, depuis deux ans, des sous-produits de thon qui tendent à disputer le marché aux armateurs nationaux.

Mots-clés: embargo sur le thon, politique déloyale, zone économique exclusive, solution de différends.

Resumo

Este artigo coloca a problemática enfrentada pelo setor atuneiro. Menciona a maneira como as vantagens comparativas permitiram o desenvolvimento deste setor no México, o que facilitou a geração de conflitos posteriores diante do fechamento do mercado estadunidense por meio de um embargo em duas fases: a primeira de 1980 a 1986 e a segunda de 1991 até hoje. Esta segunda, a pesar da instrumentação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), o qual, contra as expectativas, apresenta uma circularidade viciosa que impede oferecer uma solução à divergência comercial. A esse contexto soma-se hoje a política comercial desleal dos armadores estadunidenses que consiste em introduzir no país, há já dois anos, sub-produtos de atum que tendem a disputar mercado com os armadores nacionais.

Palavras chave: embargo alfandegário, política desleal, zona econômica exclusiva, solução de divergências.



Introducción

De la política proteccionista —que ha significado el embargo a las exportaciones mexicanas atuneras impuesto por Estados Unidos desde 1980—, ahora se pasa a la competencia desleal en el mercado nacional a través de la introducción de hojuelas de barrilete y atún —subproducto de desecho de las marcas *Starkist*, a través de filiales como Royal Pacífico o Eagle radicadas en Ecuador y Tailandia— a precios por debajo de la especie aleta amarilla y con calidad inferior. Esto se ha traducido en el posicionamiento de esas empresas al captar, hasta ahora, entre 10 y 12% del mercado nacional.¹ Este hecho tiene gran relevancia para la economía del sector pesquero mexicano en la medida que representa, según esa Cámara Nacional, “pérdidas anuales [que] alcanzan los mil millones de dólares, aunado al retiro de treinta y cinco barcos —equivalentes a 700 millones de dólares— y miles de empleos”.

A fin de contrarrestar ese posicionamiento, el 1o. de enero de 2003, la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (CANAINPES) solicitó al gobierno federal “sacar al atún del TLCAN mediante la adopción de salvaguardas para evitar ser mayormente dañado por estas medidas estadounidenses mientras se resuelve el embargo atunero”.²

A propósito de estas nuevas condiciones que enfrenta la pesca en México, en este artículo se hace una revisión de las circunstancias del citado embargo y las posibilidades de solución como una propuesta diferente a la formulada por la CANAINPES que además sentaría las bases para la solución de diferendos comerciales semejantes. La exposición se realiza en cuatro partes: la primera hace referencia a las ventajas comparativas que tiene México frente a Estados Unidos. La segunda aborda las dimensiones comerciales y ecológicas del embargo en sus dos fases (1980-1986 y 1991 a la fecha). La tercera menciona la búsqueda de solución de la parte mexicana. Y en la cuarta se exponen las conclusiones, dentro de las cuales se sugiere una solución jurídica.

¹ Según información de la CANAINPES (2003), su presidente, Carlos Hussong González, en esa oportunidad solicitó a las autoridades federales la aplicación estricta de la Norma Oficial Mexicana (NOM) mediante la cual se evitaría la introducción al mercado nacional de este tipo de productos.

² Esta propuesta es relevante en tanto que se suma al menos a otra. Schewntesius y Gómez (2001 y 2002), al referirse al sector agropecuario en general proponen, con base en la Convención de Viena, que se revise la posibilidad de suspender temporalmente el TLCAN hasta que no sean restituidas las condiciones que imperaban en el momento de su aprobación.

Ventajas comparativas

Un análisis adecuado del conflicto atunero entre México y Estados Unidos requiere tomar en cuenta que en las aguas marinas del vecino país (del Océano Atlántico como del Océano Pacífico) no hay atún de la variedad aleta amarilla, considerada la de mayor demanda en el mercado internacional por su talla y calidad de carne. Por el contrario, esta especie es abundante en las aguas del Pacífico Oriental, al sur de California y hasta las aguas de Chile. Esto explica que los pescadores estadounidenses realizaran sus capturas en aguas territoriales mexicanas (Pacífico Oriental) desde 1903. A fines de los años setenta operaban veinticinco embarcaciones con capacidad de acarreo superior a las 400 toneladas mientras que la presencia de embarcaciones mexicanas era poco significativa (Belmontes, 1954:554).

En estas condiciones, el gobierno mexicano realizó diversas acciones para fortalecer a ese sector nacional. En 1978, con apoyos financieros, se logró elevar el número de embarcaciones a setenta con capacidad de acarreo similar al estadounidense (Loyola, 1996:524). Ese mismo año se retiró la representatividad mexicana de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), al considerar inaceptables los intentos de ésta por imponer límites a la explotación de los recursos atuneros de los países miembros, privilegiando así los intereses estadounidenses.³ En 1980, el gobierno mexicano declaró su Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas marinas, adelantándose a los acuerdos tomados por la comunidad internacional en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.⁴ Las autoridades mexicanas hicieron pública la disposición de que los armadores extranjeros interesados en realizar la captura de atún en esa zona podrían hacerlo, previo cumplimiento de las reglas establecidas (solicitud autorizada y pago de derechos). En julio de 1980 los buques de la Armada Mexicana procedieron a la detención de seis embarcaciones estadounidenses que operaban sin autorización en el Pacífico Oriental.

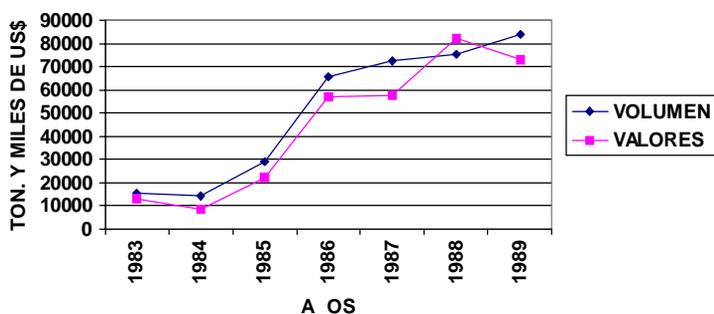
Dimensiones comercial y ecológica

Primera fase

El cierre de la zona del Pacífico Oriental a su flota atunera llevó a Estados Unidos a adoptar una estrategia dual: trasladar sus embarcaciones a otras zonas geográficas como Samoa y declarar el primer embargo a las exportaciones mexicanas de atún al mercado

³ Hasta 1965 esta organización se había ocupado de realizar investigaciones acerca del impacto de las actividades pesqueras sobre los niveles de abundancia de las distintas especies de atún, en particular, el de aleta amarilla. En 1966 la CIAT inició la práctica de recomendar cuotas de captura negociadas por sus países miembros, con base en el número de embarcaciones que cada nación tenía. México y Ecuador decidieron negociar directamente con Estados Unidos esta situación. Ante la negativa de ese país, el gobierno mexicano decidió ir por la ZEE (SRE, 1989:1).

⁴ El amplio debate internacional sobre la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas marinas enfrentaba a los países desarrollados con los de menor desarrollo, los primeros pretendían el libre acceso a los productos marinos y los segundos establecer restricciones a los primeros.



Gráfica 1. Primera fase del embargo. Exportaciones de atún 1983-1989.

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Pesquera (CANAINPES).

estadounidense. La segunda estrategia pretendió negar el derecho del gobierno mexicano para imponer fronteras a embarcaciones de otros países en persecución de cardúmenes de especies altamente migratorias, como el atún.⁵

Esta fase del embargo (1980-1986) no logró un efecto sensible sobre la captura y exportación mexicanas de atún. Según se desprende de la Gráfica 1 las exportaciones mexicanas aumentaron 220% y 152% en volumen y valor, respectivamente. El crecimiento señalado continuó hasta 1990 con un incremento total de cinco veces en esa década. El descenso que se nota —en términos de valor— en la misma gráfica, se identifica con la saturación del mercado mundial en 1988.

Dicho aumento en los beneficios de las exportaciones de atún desempeñó un papel decisivo en la estrategia de los armadores mexicanos quienes encontraron el camino para continuar exportando, incluso al propio mercado estadounidense, mediante un sistema de triangulación a través de un punto de reembarque como Puerto Rico.

Durante este periodo, estos empresarios mexicanos lograron, además de mantener sus exportaciones a Estados Unidos, incrementarlas a otros países como España, Francia y Japón. En 1986, el poco éxito del embargo provocó que el gobierno estadounidense decretara su levantamiento, condicionando a México para que exportara en menor volumen y aceptara la participación de observadores de la CIAT a bordo de las embarcaciones atuneras. México se comprometió a mantener una oferta equilibrada de 17 500 toneladas métricas del 1o. de septiembre de 1986 al 31 de agosto de 1987, de 22 500 toneladas métricas del 1o. de septiembre de 1987 al 31 de agosto de 1988, y no rebasar las 27 500 toneladas métricas del primero de septiembre de 1988 al 31 de agosto de 1989. A lo anterior se le conoce como restricción voluntaria (VER) y se inserta en los denominados acuerdos

⁵ A partir de esa fecha y hasta el presente, Estados Unidos ha promovido, sin éxito, la firma de acuerdos bilaterales interinos que permitan a la flota atunera de ese país pescar en aguas de la ZEE de México. En enero de 1988, el embajador de ese país, John Negroponte así lo hizo saber al secretario de Pesca en visita realizada a esa dependencia.

colusorios (aquellos que parten de un acuerdo entre varios con la intención de obtener beneficios a costa de otro).⁶ La mejoría en las relaciones comerciales de atún entre México y Estados Unidos pronto se vio alterada por nuevos factores, entre ellos la aplicación de la *Ley de Salvaguardia de Mamíferos Marinos* de 1988 y la saturación del mercado internacional del producto.

Segunda fase

Para ubicar las circunstancias del segundo embargo a las exportaciones mexicanas de atún, es conveniente mencionar, por un lado, que la citada ley estadounidense obliga a los proveedores de este mercado a informar de manera puntual sobre sus programas y normas de captura de la especie aleta amarilla al Servicio Nacional de Pesquerías (SNP). México decidió proporcionar la información requerida, visto que su flota había realizado con suficiencia las mejoras de captura establecidas por los organismos internacionales. Sin embargo, ante la presión ejercida por las empresas atuneras a través del grupo ecologista *Earth Island Institute*, el SNP advirtió a las autoridades mexicanas que ante la insuficiencia de los procedimientos adoptados, sus exportaciones serían vetadas.⁷

Hacia mediados de la década de los años ochenta se presentó una importante caída de precios mundiales de este producto como consecuencia del incremento de la oferta. Al mismo tiempo, los costos de producción se elevaron, sobre todo, en Estados Unidos (Loyola, 1996: 524).⁸ El resultado de esta relación entre la oferta y la demanda generó un problema de incosteabilidad para la flota estadounidense que vino a acelerar la venta de algunas de sus plantas industriales a capitales extranjeros. Entre las más importantes se pueden citar la Van Camp Seafood Co. Ltd. y la Bumble Bee, que pasaron a ser propiedad de capital indonesio y la corporación PT Mantrust y la Unicord Co. Ltd., de capital tailandés (Loyola, 1996:524). Esta realidad no fue reconocida por las autoridades estadounidenses. En cambio utilizaron el argumento ambiental del embargo para controlar las variaciones en los precios del producto en contravención al artículo 20 del GATT.⁹

⁶ Estos compromisos quedaron firmados por Pedro Ojeda Paullada, Secretario de Pesca en la nota oficial del 16 de julio de 1986 al señor Morris Busby, encargado de negocios en la embajada estadounidense en México.

⁷ Cristina Rosas (2003) define esta situación como *diplomacia de coerción*. Al presentar su libro hizo referencia al “endurecimiento del embargo atunero contra México”.

⁸ El autor menciona que el ámbito de la producción más afectado fue el de los salarios, de manera particular en Estados Unidos, sin embargo, también tuvo consecuencias en Japón.

⁹ Un dato importante es que aun cuando las empresas Starsky Seafood Co, Bumble Bee y Van Camp Seafood Co. fueron vendidas a capitales asiáticos, en mayo de 1990, hacían frente común con las autoridades estadounidenses para bloquear las exportaciones mexicanas de atún asociadas con la muerte incidental de delfines. Una comunicación del 16 de mayo de 1990, de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Embajada de México en Japón, informa de la posición de México relativa a

Este artículo establece que:

ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas [entre otras] *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 [siempre que no] constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones.



México solicitó al GATT el inicio formal de consultas bajo dos consideraciones: primera, el peligro de extinción de los delfines, que incluso ahora, los estudios científicos realizados en el Pacífico Oriental, no revelan. Segunda, el argumento ecologista como evidencia de la actitud proteccionista estadounidense a sus armadores. Sin resultados en esta etapa de negociaciones, se llegó al establecimiento de un panel con expertos de Hungría, Suiza y Uruguay, quienes determinaron, en 1991, que Estados Unidos carecía de justificación para involucrarse en temas ambientales de otros países, mucho menos acudir a ellos para establecer medidas de protección al comercio (Caudillo, 1992:172).

La marcha de los trabajos para la firma del TLCAN, y los diferentes mensajes entre las autoridades binacionales para buscar una salida decorosa al diferendo, motivó que el gobierno mexicano no continuara con sus gestiones en el marco del GATT. El 3 de marzo de 1992, la Secretaría de Pesca (SEPECSA) informó al SNP la decisión mexicana de posponer la presentación del embargo atunero al Consejo del GATT para buscar una solución bilateral satisfactoria.¹⁰

La actitud conciliadora de México tuvo efectos opuestos, por ejemplo, que la controversia continuara en una búsqueda de solución en el Consejo del GATT, y que el problema se incrementara con la aplicación de otras medidas paralelas por parte de Estados Unidos para evitar que los armadores mexicanos repitieran la estrategia de triangular sus exportaciones. En 1992 ese país vetó las exportaciones de atún de España, Francia y Japón, por considerar que servían de trampolín al producto capturado por la flota pesquera mexicana.¹¹

la preservación de esos mamíferos y en la cual se expresa que esta medida de las empresas citadas adelantaba, en los hechos, el embargo previsto para la segunda mitad de 1991.

¹⁰ James Baker, Secretario de Estado, fue uno de los más interesados en que México desistiera de llevar el caso ante el Consejo del GATT. Durante la negociación del TLCAN, la posición ecologista estadounidense se volvió más activa para ocultar el deterioro que las exportaciones mexicanas de atún venían causando a la flota atunera estadounidense, particularmente a la flota de San Diego. Pese a la resolución favorable del GATT a la demanda mexicana, el gobierno decidió diferir su recurso hasta no contar con una reforma legal que protegiera por igual a delfines, tortugas e incluso camarones.

¹¹ Por vez primera, el gobierno estadounidense aplica medidas extraterritoriales que amenazan afectar a treinta países más y se pone en boga el término del *lavado de atún* creado por el juez Thelton Henderson.

Sin variar su actitud de privilegio al diálogo, el gobierno mexicano continuó sus esfuerzos para satisfacer la normatividad estadounidense. Documentó las medidas tomadas y la forma en que superaban la norma estadounidenses para la protección de delfines.

En comunicación del 3 de marzo de 1992 al Administrador Asistente para Pesquerías del SNP estadounidense, la Secretaría de Pesca de México comentó que —con base en el acuerdo entre el gobierno, los armadores mexicanos y la CIAT, entre octubre de 1990 y septiembre de 1991— las embarcaciones atuneras mexicanas llevaron observadores de esa Comisión en 35.6% de los viajes, porcentaje superior a la muestra estadística de 33% recomendada. Esto significa que, de un total de ciento noventa y nueve viajes estimados con lances sobre delfines, setenta y uno fueron observados.

Por su parte, la CIAT indicó que por sexto año consecutivo (entre 1986 y septiembre de 1991) la flota atunera mantuvo la tendencia decreciente en los índices de mortalidad incidental de delfines, cuya reducción llegó a 80% (SEPESCA, 1992). Otra información destaca que, a nivel mundial, México fue el primer país en establecer programas y en legislar para proteger la vida de los mamíferos marinos (Loyola, 1996:523). Lo anterior se puede constatar en el informe de la CIAT al Secretario de Comercio de Estados Unidos, con el propósito de alcanzar el objetivo del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APIDC) se había logrado reducir la “mortalidad incidental de delfines en la pesca con red de cerco en el Océano Pacífico oriental a niveles cercanos a cero”. En el mismo documento se agrega que, en el año 2002, “el 94% de los lances sobre atunes asociados con delfines no ocasionó mortalidad ni heridas graves de delfines. Además, la mortalidad total de delfines en la pesquería ha disminuido de unos 132 000 en 1986 a menos de 1 500 en 2002 —un 0.02% de la población”.

En búsqueda de una solución

Poco a poco, los antecedentes de las negociaciones multilaterales y bilaterales mostraron su escasa efectividad para modificar la política proteccionista estadounidense. Ante esta realidad, las autoridades y armadores mexicanos adoptaron una nueva estrategia: *americanizar el conflicto*. Es decir, orientar a las contrapartes estadounidenses interesadas en regresar a pescar en el Pacífico Oriental, para que promovieran las enmiendas legislativas necesarias ante su Congreso (véase Cuadro 1).¹²

México mantuvo este tratamiento sin alteraciones durante los primeros tres años y medio del TLCAN. Para llevarla a cabo, se solicitaron los servicios de asesoría y cabildeo de

¹² Sobre todo, aquellos que enfrentaban problemas financieros por el bajo precio del producto y que podrían verse aliviados mediante la captura de ejemplares de atún grande, susceptible de ser vendido a cualquier empresa y no sólo a aquellas que utilizan el etiquetado de *Dolphin Safe* (SRE, 1995:1).

¹³ De acuerdo con Wendy S. Ross (1993), redactora de USIS para asuntos del Congreso, “el cabildeo implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación

Cuadro 1
Pagos por cabildeo realizados a despachos estadounidenses

Año	Despacho contratado	US\$
1994	Gold & Liebengood	241 701.17
1995	Gold & Liebengood	314 278.38
1996	Gold & Liebengood y Janus Partners	228 973.13*
	Total	784 952.68

*132 135.61 dólares por parte de la Semarnap y la diferencia por parte de los atuneros.

Fuente: CANAINPES, 1997.

Ante la evidencia de pocos resultados, a partir de 1997 dejó de pagarse por este servicio.

los despachos estadounidenses Gold & Liebengood y Janus Partners (CANAINPES, 1997:12),¹³ quienes lograron, en 1997, que un grupo de legisladores encabezados por el republicano Wayne Gilchrest, introdujera una iniciativa en la Cámara de Representantes para levantar el embargo. La enmienda aprobada en mayo de ese año fue la base sobre la que descansa el decreto presidencial para el levantamiento del embargo en vigor a partir del 29 de abril de 1999.

Es de observar que esta medida no resolvió la controversia. A partir de 1999 se permite el ingreso de atún exportado por México bajo dos etiquetas: *Dolphin Safe* y *Dolphin Unsafe*. La primera ampara especies de atún de baja demanda en el mercado estadounidense, producto capturado en aguas ajenas al Pacífico Oriental. Por el uso de esta etiqueta los exportadores deben pagar al grupo ecologista *Earth Island Institute* cinco centavos de dólar. La segunda se refiere a la especie atún aleta amarilla y simplemente desalienta la compra de este producto en el consumidor estadounidense.

Es necesario destacar que la promoción de estas acciones estratégicas de *americanización del conflicto* costaron a México cerca de 800 mil dólares, destinados al pago de honorarios efectuados por los armadores y gobierno mexicanos a las firmas estadounidenses mencionadas. Otros costos adicionales asumidos por el gobierno de nuestro país fueron la definición de la Norma Oficial Mexicana —de amplio beneficio en la reducción de la mortandad del delfín por debajo de 0.4 (CANAINPES, 1997:7)—, y el deterioro de la flota pesquera, además del cierre de fuentes de empleo.¹⁴

de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos. Por este motivo se requieren tres aspectos a desarrollar en el proceso: investigar, consensar y negociar". Ross, refiere que tal cabildeo para gobiernos extranjeros es una industria reciente en Estados Unidos, con la observación de que estos servicios deben ser registrados en el Departamento de Justicia de ese país. En dicha inscripción, aparecen los contratos celebrados por autoridades mexicanas entre los que se distinguen los servicios por veinte meses pagados por la Secretaría de Turismo de México, en febrero de 1996, por un monto de 11.2 millones de dólares.

¹⁴ Respecto a este renglón, se observan los siguientes efectos: la captura, en la que participa el mayor número de personas, presenta características ondulantes —crecimiento y decremento— asociadas con la evolución del conflicto. En la administración, la línea es horizontal de 1980 a 1987. En este último año se manifiesta un descenso que se proyecta hasta 1992, cuando se estabiliza de manera



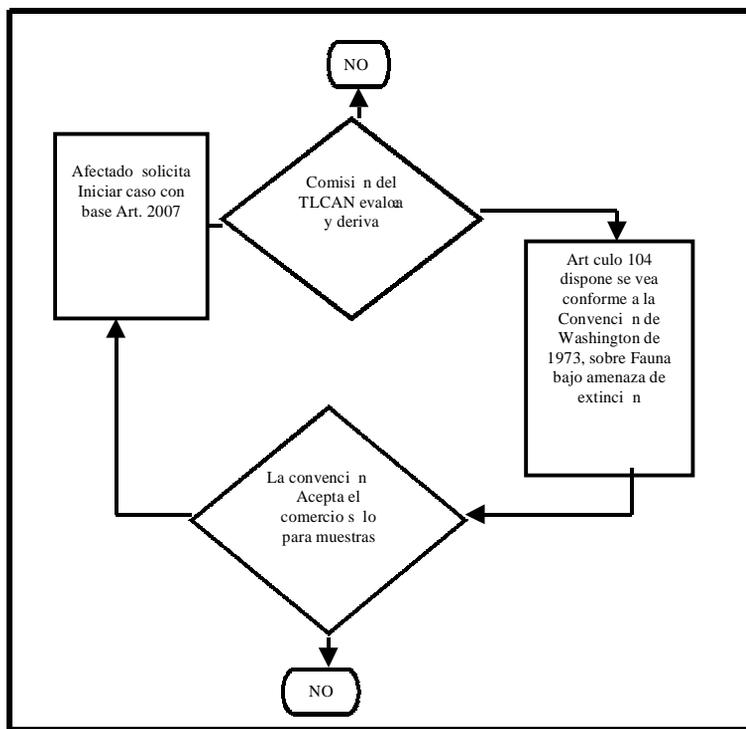
México siguió la estrategia ya citada, en virtud de la insuficiencia del Capítulo 20 del TLCAN sobre “Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias”. Este Tratado, en su artículo 2005 asienta que en una controversia surgida entre los signatarios del mismo, si la parte demandada argumenta que su acción está relacionada con cuestiones ambientales, deberá remitirse el diferendo al artículo 101. Éste, a su vez, también establece que las controversias de tipo ambiental deberán resolverse bajo los criterios de algunas disposiciones internacionales establecidas en convenios, protocolos y convenciones; de manera especial en el caso que nos ocupa, remite su solución a la “Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres”, celebrada en Washington el 3 de marzo de 1973, con sus enmiendas del 22 de junio de 1979.

Dicha Convención señala en su artículo II, primer párrafo que: “Todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio” son susceptibles de transacciones, pero sólo en calidad de muestras, además, siempre y cuando se sujeten a una reglamentación estricta, con el fin de evitar su extinción. Como se puede observar, estas disposiciones llevaron al conflicto atunero entre México y los Estados Unidos a un callejón sin salida y, por lo tanto, el TLCAN mostró, desde el momento de ser redactado, una doble insuficiencia, al menos para el caso del atún. La primera en tanto que privilegia algunos convenios internacionales de carácter ambiental, por encima de sí mismo. La segunda, porque deja a criterio de la parte demandada ubicar el carácter del asunto en el campo ambiental, con lo cual la parte demandante ve limitadas sus posibilidades de una respuesta adecuada al origen real del diferendo (véase Gráfica 2), aunque esto no sólo se manifiesta en el embargo atunero.

A principios del año 2000, el tema entró nuevamente en discusión. El anuncio del gobierno de Estados Unidos en el cual, mediante una determinación especial, México sería el primer país en reiniciar exportaciones de atún a esa nación provocó de manera inmediata un enfrentamiento entre grupos ecologistas que pudieron derivar en la aplicación de etiquetas alternativas. Para evitar mayor incertidumbre, igual que en etapas anteriores, el juez Thelton Hendersen determinó que no procedía el levantamiento de las barreras establecidas.¹⁵ Sin embargo, durante la Sexta Reunión del Acuerdo del Programa Internacional para la Conservación de Delfines (APICD) realizada en El Salvador, el gobierno de Estados Unidos firmó un acuerdo *vinculante* tomado por ese Programa para emitir un

horizontal. Esta línea podría asumir nuevamente una proyección inclinada y con mayor pendiente si se confirma el desplazamiento del producto mexicano por subproductos de desecho procedentes de Ecuador y Tailandia.

¹⁵ Es necesario tomar muy en cuenta esta decisión para no anticipar vísperas en cuanto a la forma en que se pretende solucionar otras controversias como la del transporte carretero. En Estados Unidos no es suficiente una decisión presidencial ni siquiera contando con el aval del Congreso. Es indispensable consensar esta decisión con todos los grupos afectados.



Gráfica 2. Flujo de SC (TLCAN), para especies en extinción.

sello denominado APICD garante de que el producto fue capturado sin lastimar delfines (CANAINPES, 2001).

Dicho acuerdo tiene como soporte la afirmación de la Séptima Reunión del APICD, realizada en Manzanillo, México, en junio de 2002, de que la muerte de delfines en el Pacífico Oriental no es significativa. En éste, se afirma que dicha población es de diez millones y que sólo mueren alrededor de mil quinientos durante la pesca de atún, realizada por 110 embarcaciones, 40 de las cuales son mexicanas.¹⁶ Durante el año 2002, 94% de los lances sobre atunes, asociados con esos mamíferos, no se ocasionó mortalidad ni heridas graves de estos últimos. Además, la mortalidad total de éstos en la pesquería ha disminuido de unos 132 000 en 1986, a menos de 1 500 en 2002 (0.02% de la población). El mismo APICD considera que estas cifras constituyen justificación suficiente para que Estados Unidos levante el embargo.

No obstante, con base en las Actas sobre Conservación de Delfines S.39 y H.R.408,¹⁷ dicha medida queda condicionada a una nueva investigación para verificar que estos mamí-

¹⁶ Gobiernos que han ratificado o que se han adherido al Acuerdo del Programa para la Conservación de los Delfines (APICD): Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Vanuatu, Venezuela.

¹⁷ La HR.408 fue aprobada en la Cámara de Representantes estadounidense en mayo de 1997 y por el Senado la S.39 en agosto. En septiembre del mismo año, fue expedida, por el Ejecutivo estadounidense,

feros no sean lastimados por las redes de pesca y cuya presentación de resultados estaba prevista para diciembre del 2002. Sin embargo, hasta hoy no existe ninguna comunicación, no obstante, la nota de la Embajada de México que incide nuevamente en la posibilidad del levantamiento del embargo en los términos de uso de la etiqueta *Dolphin Safe*, continúa vigente, más aún, ahora se agravado por la competencia desleal a la que se hizo referencia al principio de este trabajo.

Conclusiones

La actitud proteccionista norteamericana, a partir de una posición ambientalista, ha sido la constante en el desenvolvimiento del diferendo comercial atunero a lo largo de veintitrés años. El argumento ambientalista se mantiene en forma inflexible a pesar de que México ha demostrado que en la captura del atún supera positivamente las normas internacionales en cuanto a protección de la vida de los delfines.

El TLCAN no ha sido suficiente para resolver este conflicto, lo cual contradice las perspectivas de instrumento efectivo de solución de los problemas del comercio en América del Norte que se forjaron en un principio las autoridades del país y algunos sectores empresariales y políticos.

Esa insuficiencia queda plenamente corroborada a partir de que no existe, dentro de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN, ninguna posibilidad para hacer variar la actitud ambientalista norteamericana, a pesar de las evidencias en su contra y, en cambio, remite su desahogo a una convención que de antemano descarta toda salida posible.

Por lo tanto, frente a un problema de naturaleza jurídica, aquí se sugiere una adición al artículo 2005 del TLCAN —que sería la cuarta, recorriendo a partir de éste los numerales de dicho artículo, para: *a)* evitar salidas artificiosas por parte del demandado, *b)* garantizar una respuesta de mayor equidad para el demandante, *c)* dar al TLCAN un marco real para la solución de controversias. La redacción podría ser la siguiente: “4. *En el caso de desacuerdo entre las partes sobre la naturaleza ambiental o comercial de un conflicto, la parte de-mandante podrá solicitar a la Comisión la realización de un estudio técnico que resolverá el sentido del desacuerdo*”.

Esto posibilitaría un cauce de solución más efectivo dentro del TLCAN; permitiría ampliar su cobertura; así como eliminar problemas de continuidad y facilitar el tratamiento legal de un conflicto regional.

De otro modo, el embargo se prolongará indefinidamente con medidas políticas de presión por parte de los grupos ambientalistas como ha sucedido hasta hoy. Por eso se ha

la ley que levanta el embargo. No obstante, las exportaciones de atún mexicano se mantendrán condicionadas hasta fechas aún no determinadas de comienzos del presente siglo.

observado que, a pesar del decreto presidencial estadounidense de 1997 para levantar el embargo —no obstante contar con el apoyo de su Congreso, mediante modificaciones a las Actas de Conservación de Delfines S.39 y HR.408 para otorgar la etiqueta *Dolphin Safe*—, el atún mexicano no ha podido ingresar al mercado estadounidense.¹⁸

En este sentido, hay que destacar la preocupación de Dussel (2000) en cuanto a que es necesario dotar con recursos y apoyo político a las instituciones para la solución de controversias del Tratado, para evitar la incertidumbre que generaría en la economía mexicana su incapacidad para resolver las que ya estaban vigentes antes de su firma y que permanecen en la misma situación.

Es de esperarse que la solución real al embargo se dará de manera coyuntural, con base en decisiones políticas y al margen de toda consideración jurídica. Sin embargo, la incorporación de un agregado al Artículo 2005, como se propone, posibilitaría una solución más rápida y permanente para este tipo de controversias.

En un nivel menor al de la problemática central del embargo —es decir, en lo relativo a la introducción de subproductos de atún al mercado mexicano por parte de las filiales de empresa estadounidense *Starkist*—, si bien la CANAIMPES propone, como medida temporal, el establecimiento de salvaguardas, también es recomendable revisar la posibilidad de implantar propuestas similares a las tomadas en relación con la controversia de la fructuosa y el azúcar. Cabe decir que en este problema comercial entre México y Estados Unidos, el Congreso mexicano buscó salvar la situación mediante la aplicación de mayores gravámenes a los refrescos endulzados con fructuosa y estimular el consumo de azúcar en la industria de los refrescos embotellados.¹⁹ Una medida similar tendría efectos positivos en la contención al comercio desleal estadounidense en el caso del atún.

¹⁸ Es necesario reiterar que dicha etiqueta no resuelve el problema del ingreso de atún *aleta amarilla*, que es el sustento del embargo. La misma, como ya se expresó en este trabajo, sólo permite el ingreso de otras especies.

¹⁹ El impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) para productos que usan fructuosa quedó establecido a partir del 1o. de enero de 2002 en 20%, y en cero para productos que usan azúcar (D.O. 01-01-02).

Bibliografía

- Belmontes, Ricardo, "El Tratado de Libre Comercio en materia pesquera", en *La nueva relación de México con América del norte, aspectos políticos, económicos y sociales*, México, Amaicalli, 1994.
- Caudillo Cisneros, Etelvina O., *La industria atunera mexicana*, tesis para obtener el grado de licenciatura en sociología, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992, 321 pp.
- Dussel Peters, Enrique, "El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México", *CEPAL*, México, LC/MEX/L.431, junio, 2000.
- Gutiérrez Solsona, Fernando, "Medidas *anti-dumping*. Instrumento del neoproteccionismo", en *Documentos de Trabajo*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, Biblioteca Complutense, 31 pp.
- Loyola Campos, Alicia, "México-Estados Unidos: en el umbral de un acuerdo atunero", *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1996, pp 523-530.
- Rosas, María Cristina, *La economía política de la seguridad internacional. Sanciones*, México, UNAM/Secretaría Permanente del SELA, 2003, 365 pp.
- Ross, Wendy, "Cabildeo a favor de clientes extranjeros, una industria que crece. Más de 900 firmas cabildean para ellos", Washington, DC, publicado por el Congreso Estadounidense, 1993, 3 pp.
- Schwentesius R., Rita y Manuel Gómez C., "El TLCAN y el sector agroalimentario de México", *Revista de Comercio Exterior*, julio, 2001, pp. 545-554.
- , *Estrategias para el cambio en el campo mexicano*, México, Plaza y Valdés, 2002, 254 pp.

Documentos

- SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, tomo 1, México, 1992.
- , *Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, Texto Oficial, 1993.
- SEMARNAP, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Sector Pesquero de México*, enero, 1994.
- , Anuario Estadístico, 1997.
- , Indicadores de la producción pesquera, 1997.
- SRE, Embajada de México ante los Estados Unidos nota de prensa "Fallo a favor del acceso del atún mexicano al mercado estadounidense", en Washington, DC, 1997.
- CANAINPES, entrevista con el señor Gabriel Pérez Rocha, funcionario de esa Cámara, México, D.F., noviembre 7, 2003.
- Comisión Interamericana de Atún Tropical (CIAT), Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (PICD), 2002, <http://www.iattc.org>