

# El embargo atunero: ¿fin del proteccionismo?

Salvador Medina Ramírez \*



Fuente: <http://estaticos.ipmedios.com/media/1/4/478e8189b429e4209c766b039a212bc7-original.jpg>

La pesca de atún es una actividad de gran importancia en México: en 2010 representó 8% del volumen total de la producción pesquera nacional y el país fue duodécimo productor de atún en el mundo. No obstante, sólo 4% del volumen de túnidos se exportó,<sup>1</sup> pues existe un embargo comercial a las exportaciones mexicanas dirigidas al mercado más grande de conservas de atún: Estados Unidos, adonde se exportaba la mayor

parte de la producción nacional. Pero esta situación podría cambiar pronto, ya que en julio del año pasado la Organización Mundial del Comercio (OMC) resolvió que Estados Unidos debe eliminar las barreras a las exportaciones mexicanas de atún aleta amarilla, establecidas mediante el etiquetado *dolphin safe*. Esta resolución pareciera poner fin a un conflicto comercial añejo entre las dos naciones, que se remonta a principios del

siglo pasado y ha llegado hasta nuestros días. Con el propósito de explicar este conflicto y su resolución, a continuación se expondrán los antecedentes del caso, que se han traducido en tres etapas del embargo a las exportaciones mexicanas de atún.

\* <salvador.medina.ramirez@gmail.com>.

Se agradecen los comentarios de Eglé Flores. Cualquier error u omisión son total responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, "México es uno de los principales productores de atún en el mundo", *Boletín de prensa*, 30 de septiembre de 2011.

## EL PRIMER EMBARGO

El conflicto tiene una causa de carácter natural, la cual genera una ventaja comparativa entre las dos naciones que favorece a México. El atún aleta amarilla (*Thunnus albacares*), una especie muy comercial, se localiza en el Océano Pacífico oriental, entre las aguas al sur de California y las de Chile. Por ello, este pez abunda en aguas territoriales nacionales,<sup>2</sup> mientras que en aguas de Estados Unidos no se encuentra.<sup>3</sup> Tan sólo en aguas del Pacífico mexicano se capturó, en 2010, 95% del atún del país.

Esto explica por qué los pescadores de Estados Unidos realizaron captura de atún en territorio mexicano desde 1903. En 1976 el gobierno mexicano declaró su zona económica exclusiva en 200 millas marinas y recurrió a la Armada mexicana para salvaguardar dichas aguas.<sup>4</sup> Cabe resaltar que la Armada detuvo en julio de 1980 seis embarcaciones procedentes de Estados Unidos que operaban en aguas nacionales. La respuesta de Estados Unidos fue imponer, el 14 de julio de 1980, un embargo a las importaciones de atún provenientes de México, medida que generó una crisis en la industria atunera mexicana que se resolvió gracias a las exportaciones de la captura de atún a España.<sup>5</sup>



Fuente: [http://monitorbc.info/fotografias/atun\\_mexicano.jpg](http://monitorbc.info/fotografias/atun_mexicano.jpg)

Este primer embargo no afectó la industria nacional, ya que ocasionó la diversificación de mercados al incrementar las exportaciones a otras regiones, como Europa y Japón. Inclusive, las exportaciones a Estados Unidos aumentaron, pues se triangulaban vía Puerto Rico. Dado que este embargo no tuvo éxito, el gobierno de Estados Unidos decidió levantarlo en 1986, cuando estableció cuotas de importación de atún mexicano, mediante un acuerdo de restricción voluntaria.

## EL SEGUNDO EMBARGO

En 1989 el gobierno de Estados Unidos enmendó la Ley de Salvaguardas de Mamíferos Marinos para establecer que los países productores de atún que operaban en el Océano Pacífico oriental y que desearan acceder a su mercado debían informar sobre sus programas y reglas de protección de delfines; en especial, para evitar la muerte de delfines tornillo oriental o panza blanca. Cabe señalar que esta enmienda no afectaba



Fuente: <http://planeacion.cicese.mx/FIDEMAR/imagenes/barco.jpg>

<sup>2</sup> La flota atunera mexicana del Pacífico realiza la mayor parte de su actividad en la costa occidental de Baja California, la boca del Golfo de California, las islas Mariás y de Revillagigedo, pues se consideran como zonas de alta abundancia de este pez. A. Sosa López y H. G. Manzo Monroy, "Patrones espaciales del atún aleta amarilla (*Tunnus albacares*) en el Océano Pacífico oriental: una exploración de los perfiles de concentración", *Ciencias marinas*, vol. 28, núm. 4, Universidad Autónoma de Baja California, 2002.

<sup>3</sup> Efrén C. Marín López y Francisco Leonardo Saavedra, *El embargo del atún mexicano: política comercial de los Estados Unidos en la era del TLCAN*, Plaza y Valdés, México, 2002.

<sup>4</sup> Esta determinación se adelantó a los acuerdos internacionales adoptados en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la cual se estableció en 200 millas náuticas el mar territorial de cada nación. Efrén C. Marín López, "Del proteccionismo estadounidense a la política desleal: el embargo atunero", *Problemas del Desarrollo*, vol. 34, núm. 134, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2003.

<sup>5</sup> Genoveva Portilla, "El conflicto del embargo atunero México-Estados Unidos en la historia de la relación bilateral y su situación actual", *Revista Razón y Palabra*, núm. 62, 2008, <[http://www.razonypalabra.org.mx/n62/gportilla\\_m.html](http://www.razonypalabra.org.mx/n62/gportilla_m.html)>.



la flota atunera de Estados Unidos, que operaba sobre todo en el Pacífico occidental y en el Atlántico.<sup>6</sup>

En esa época, en el mercado internacional existía una sobreoferta de atún, lo que provocó una disminución de precios, al mismo tiempo que los costos de producción se elevaban en Estados Unidos, fenómeno que tuvo como consecuencia una crisis en la industria del atún de esa nación.

Un año después, en 1990, el Departamento de Comercio de Estados Unidos estableció la etiqueta *dolphin safe* para los productos de atún provenientes de los trópicos del Pacífico cuya pesca no implicara de manera deliberada la captura o el cerco de delfines.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, la compañía atunera Starkist y la organización Earth Island Institute lanzaron una iniciativa homónima de la etiqueta, que consistió en que dicha compañía no compraría, ni procesaría ni vendería atún que hubiese sido capturado mediante maniobras que resultaran en la muerte incidental de delfines.

Ese mismo año el Earth Island Institute, junto con las compañías enlatadoras Starkist, Bumble Bee y Van de Kamp's Seafood, presionó al Servicio Nacional de Pesca de Estados Unidos para impedir las importaciones mexicanas de atún, con base en el planteamiento de que la flota no había adoptado las medidas suficientes para evitar la muerte de delfines al hacer uso de métodos de cerco.<sup>8</sup> Se estimaba una captura incidental de hasta 20 000 delfines anuales. Así, en octubre de 1990, el gobierno de Estados Unidos estableció un nuevo embargo a las exportaciones mexicanas de atún.<sup>9</sup>



Fuente: <http://planeacion.cicese.mx/FIDEMAR/imagenes/barco.jpg>

Ante esta situación, México solicitó, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el inicio formal de consultas en septiembre de 1991, al amparo de dos argumentos: primero, los delfines no se encontraban en peligro de extinción y, segundo, el uso de una premisa de corte ecologista como medida de proteccionismo. En 1991 el panel del GATT determinó que Estados Unidos carecía de justificación para involucrarse en temas ambientales de otros países y por lo tanto no podía establecer medidas de protección al comercio por estas razones. Sin embargo, como México se encontraba negociando la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México, optó por abandonar la gestión del diferendo en el marco del GATT, con la idea de alcanzar acuerdos bilaterales en la materia.

A pesar de que México interrumpió el proceso y privilegió el diálogo, en 1992, el Congreso de Estados Unidos promulgó la *Dolphin Protection Consumer Information Act*, que prohibía toda comercialización de atún que no pudiera asumir los estándares *dolphin safe*, por lo que vetó las exportaciones de atún provenientes de España, Francia y Japón por considerar que servían para triangular hacia su mercado la producción mexicana.

### TERCERA ETAPA DEL EMBARGO

El embargo a países secundarios generó una nueva crisis en la industria atunera mexicana, a pesar del incremento del consumo interno y de la diversificación de mercados internacionales. Se calculó que este segundo embargo había originado la cancelación de 40 000 fuentes de empleo, el quebranto de 40% de la flota comercial, la reducción de la captura de atún y pérdidas anuales de hasta 150 millones de dólares.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> En la captura de atún mediante red de cerco se reconocen tres maniobras: lances sobre delfines, lances sobre cardúmenes libres y lances sobre objetos flotantes. R. Solana-Sansores e I. Méndez Gómez-Humarán, "Patrones espaciales de cardúmenes poliespecíficos en la pesca del atún en el Océano Pacífico oriental", *Hidrobiológica*, vol. 6, núms. 1 y 2, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996, pp. 77-85. La diferencia en estos métodos de captura radica en que el atún, por lo general, se distribuye en tres tipos distintos de cardúmenes: a) cardúmenes asociados a delfines, los cuales, se cree, comparten los mismos hábitos alimenticios, b) cardúmenes de ejemplares juveniles que se reúnen alrededor de objetos que flotan, y c) cardúmenes libres que se encuentran en la costa.

<sup>8</sup> En el Pacífico mexicano se utiliza como arte de pesca la red de cerco, que mide de 1 190 a 1 550 metros de longitud y tiene de 12 a 18 paños de profundidad (entre 132 y 198 metros), con variaciones en función del tamaño y la capacidad de la embarcación.

<sup>9</sup> Genoveva Portilla, *op. cit.*

<sup>10</sup> *Ibíd.*

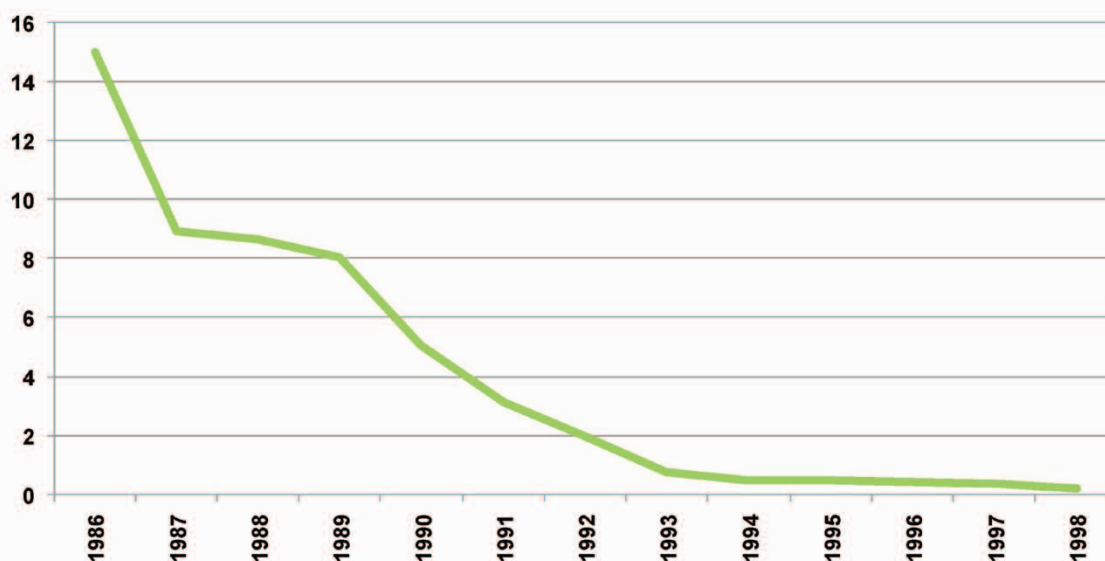
Debido a este motivo México optó por dos medios para superar el embargo. Primero, recurrió a la suscripción de instrumentos internacionales: en 1992, celebró el acuerdo de Jolla,<sup>11</sup> que regulaba la pesca de cerco y establecía metas de reducción de la mortalidad de delfines hasta llegar a niveles menores a 5 000 muertes anuales en 1999;<sup>12</sup> en 1995, firmó la Declaración de Panamá, que implantaba un nuevo régimen internacional de pesca de atún y de protección de delfines, acuerdo al que se sumó Estados Unidos. Segundo, promovió el mejoramiento de las técnicas de pesca con el fin de evitar la captura incidental de delfines. Así se logró, año con año, la disminución de los índices de captura incidental de delfines, hasta alcanzar una disminución de 80%, cifra que cumplía las exigencias demandadas por Estados Unidos en 1999. Los progresos continuaron y en 2002 se consiguió que 94% de los lances sobre atunes asociados con delfines no ocasionaran mortalidad ni heridas graves a estos mamíferos.<sup>13</sup>

En paralelo, en agosto de 1997, el gobierno de Estados Unidos, mediante la *International Dolphin Conservation Program Act*, modificó los estándares de etiquetado y definición de *dolphin safe* limitando los lances con redes de cerco en cardúmenes con delfines, siempre y cuando ningún delfín muriese.

El 31 de diciembre de 2002 el Departamento de Estado de Estados Unidos reveló que, de acuerdo con información científica otorgada por la NOAA (siglas en inglés de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, del Departamento de Comercio), no se había encontrado prueba de efectos adversos de la pesca de atún mediante el encierro de delfines y su posterior liberación. En consecuencia, el Departamento de Comercio anunció la modificación de la definición de la etiqueta *dolphin safe*, que, entonces, permitió la exportación de atún aleta amarilla de México.

Estos acontecimientos conllevaban el levantamiento del embargo atunero, mismo que continuó debido a que el Earth Island Institute demandó al Departamento de Comercio de Estados Unidos para impedir tal decisión, con el argumento de que el método de cerco empleado por la flota mexicana generaba daños a los delfines. En 2003, el Earth Island Institute logró que se dictaran medidas cautelares (*preliminary injunction*) en el Noveno Circuito del Norte de California, que impidieron el levantamiento del embargo. En 2004 la apelación siguió su curso, respaldada por diversos grupos, y en agosto de ese mismo año el juez Thelton Henderson, de la Corte de San Francisco, dictaminó que el embargo al atún mexicano debía continuar, ya que no era posible otorgar la etiqueta *dolphin safe* si había delfines en el cardumen de atún capturado mediante lances con redes de cerco, método utilizado por la flota atunera mexicana.

GRÁFICA 1. ÍNDICE DE MORTALIDAD DE DELFINES EN LA FLOTA ATUNERA MEXICANA, 1986-1998



Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, <www.semarnat.gob.mx>.

<sup>11</sup> El acuerdo lo conformaban México, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Honduras, España y Venezuela.

<sup>12</sup> Las metas fueron establecidas por la Comisión Interamericana del Atún Tropical.

<sup>13</sup> Efrén C. Marín López y Francisco Leonardo Saavedra, *op. cit.*

El gobierno de Estados Unidos procedió a impugnar dicha decisión, pero en abril de 2007 la IX Corte del Circuito de Apelaciones rechazó el recurso por argüir que las conclusiones de la NOAA habían sido influenciadas por factores políticos atribuibles al Departamento de Estado y no eran el resultado de investigaciones científicas que probaran la adecuada protección a los delfines. En agosto del mismo año venció el plazo para apelar esta sentencia ante la Corte Suprema, por lo que se dio continuidad al embargo atunero.

### CONTROVERSIA Y RESOLUCIÓN

En la actualidad, ninguna embarcación mexicana que captura atún aleta amarilla mata un solo delfín, hecho que ha sido certificado por observadores de organismos internacionales.<sup>14</sup> En otras palabras, México cumple con las disposiciones internacionales relacionadas con la protección del delfín y, aun así, el atún mexicano no puede

obtener la etiqueta *dolphin safe*, ya que los requisitos establecidos lo descalifican de forma automática. Esto se ha considerado una injusta desventaja comercial frente a los productos que sí pueden llevar esta etiqueta, por lo cual en octubre de 2008 México inició una controversia ante la OMC, por considerar estas medidas discriminatorias e innecesarias. Es importante señalar que a esta controversia se sumaron, en ese mismo año, Australia y la Unión Europea.<sup>15</sup>

Después de diversos procedimientos, el 16 de mayo del presente año, la OMC dictó el fallo definitivo a favor de México, pues se demostró que el sistema de etiquetado *dolphin safe* tiene efectos restrictivos sobre las exportaciones de productos de atún mexicano al mercado estadounidense, a pesar de que el método utilizado por la flota mexicana es sustentable, ya que además de no causar mortalidad de delfines, es selectivo y sólo permite la captura de atún adulto.

Esta resolución es obligatoria para Estados Unidos y deberá acatarla en un plazo de 18 meses, para lo cual tendrá que modificar o eliminar la etiqueta *dolphin safe* o hacer una excepción para los pescadores mexicanos.

Es importante mencionar que este conflicto ha sido generador de grandes avances en la industria atunera, pues ésta no sólo transformó sus métodos de pesca para volverlos más sustentables, también cambió su comercialización, diversificó sus mercados y fortaleció el consumo interno. Ejemplo de ello es que se considera a México como uno de los 10 países de mayor consumo de atún por habitante, con 1.2 kilogramos per cápita anual.<sup>16</sup> Avances dignos de aplaudirse.



Fuente: <http://www.reportenaranja.com/portal/wp-content/uploads/2012/05/etiqueta-“dolphin-safe”.jpg>  
[http://www.takepart.com/sites/default/files/styles/tp\\_content\\_wide/public/DolphinSafeTunaMexico.jpg](http://www.takepart.com/sites/default/files/styles/tp_content_wide/public/DolphinSafeTunaMexico.jpg)

<sup>14</sup> Genoveva Portilla, *op. cit.*

<sup>15</sup> Organización Mundial del Comercio, “Estados Unidos –Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún”, *Informe del Grupo Especial*, 16 de mayo de 2012.

<sup>16</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *op. cit.*