

El **terrorismo:** **nueva barrera al comercio**

MARÍA CRISTINA
ROSAS*



Los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han contribuido en mucho a que el terrorismo se levante como una barrera al comercio. A raíz de la manera en que se vulneró el suelo estadounidense, la vigilancia en las fronteras, como premisa para garantizar la *seguridad nacional*, ha llevado a que los flujos de bienes, servicios y personas se tornen tortuosos para México y Canadá. Sin embargo, pese a la gravedad que supone —esos países tienen una fuerte dependencia comercial y financiera respecto a esa nación—, ello no es la consecuencia más importante de la agenda contra el terrorismo. Con el pretexto de que requiere for-

talear a ciertos sectores afectados por la desaceleración de su economía, Estados Unidos aplica medidas que exacerbaban el proteccionismo justo en momentos en que las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se encuentran en una etapa crítica.

Asimismo, de conformidad con la premisa de que es muy factible que *alguien* desee contaminar deliberadamente los alimentos y el agua de consumo animal y humano, se creó la ley bioterrorista que plantea retos no sólo a los sectores agropecuarios de los socios comerciales de Estados Unidos, sino también al funcionamiento mismo del comercio internacional. Así, el terrorismo se añade a la lista de medidas que pueden invocarse para evitar el ingreso de bienes y servicios a los mercados, pese a lo cual la OMC no parece estar en condiciones de responder para evitar esta nueva forma de proteccionismo.

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México <mcrosas@correo.unam.mx>.

EL TERRORISMO: ¿UNA NUEVA CARA DEL PROTECCIONISMO?

En su clásico estudio sobre las llamadas *nuevas caras del proteccionismo comercial*, Ronald Fischer señala:

El nuevo proteccionismo difiere de las formas clásicas de proteccionismo: las tarifas y las cuotas. Consiste en medidas tales como estándares mínimos de calidad, acusaciones de *dumping* ecológico, amenazas de medidas *antidumping* y contra los subsidios, restricciones fitosanitarias y otros. Debido a la importancia que han tomado estas formas de protección, es necesario desarrollar instrumentos de análisis que permitan comprender sus efectos y limitar el perjuicio que causan al comercio de los países en proceso de apertura.¹

Comprender a cabalidad las implicaciones de lo anterior es de suma importancia por dos razones fundamentales. En primer lugar porque la atención de las negociaciones comerciales tanto bilaterales cuanto regionales y multilaterales se aleja cada vez más del desarme arancelario y se orienta a atender los desafíos que plantean la ecología, las disposiciones fitosanitarias, los subsidios, las cuotas, los acuerdos de restricción voluntaria y otras barreras no arancelarias. Una mirada somera a los contenidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Tratado de Libre Comercio, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (TLCUE); el Tratado de Libre Comercio entre América Central y Estados Unidos (CAFTA) —actualmente en gestación—; los acuerdos de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), revelan la complejidad y la amplitud de los temas que están en la mesa. Las negociaciones comerciales orientadas a la *desarancelización* son cosa del pasado y hoy se tiende no sólo a abarcar consideraciones como la solución de las controversias comerciales y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, sino además aspectos que se alejan, incluso, de la dimensión económica. Véase, por ejemplo, en los cuadros 1 y 2, el contenido de los compromisos comerciales suscritos entre Singapur y Estados Unidos y entre este último con Chile de mayo y junio de 2003, respectivamente. Figuran como parte de los acuerdos las disposiciones en materia de cooperación laboral y ambiental.² En otras negociaciones ya concluidas o en curso, las cláusulas democráticas del TLCUE y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la vastísima agenda de la Ronda de Doha, que desde noviembre del 2001 fue impulsada en el seno de

la OMC, también incluyen temas que van más allá de lo estrictamente comercial.

Las barreras arancelarias aplicadas a las exportaciones de los países en desarrollo son de suma importancia. Por la atención que han merecido otros rubros, como los referidos, no parecen ser un aspecto prioritario en la agenda de las naciones poderosas. En los países en desarrollo, si bien la producción de bienes industriales se ha incrementado y, por ende, sus exportaciones incorporan cada vez más ese tipo de productos, una revisión más cuidadosa revela que sobre todo en las economías del sudeste asiático se ha avanzado en un proceso de industrialización *real* que conduce a que sus ventas externas tengan un valor agregado día con día más alto. En contraste, en numerosos países de América Latina y África las exportaciones de materias primas (productos primarios) conservan su papel predominante en la relación comercial con el mundo. Además, el valor de ese tipo de bienes ha padecido una depreciación continua en decenios pasados. Baste mencionar que los precios del café, azúcar, plátano, etcétera, están en *caída libre*, situación que se combina con la subsistencia de barreras arancelarias importantes contra esos productos en los mercados internacionales. Esto contribuye a entender la participación marginal de los países en desarrollo de América Latina, el Caribe y África en el comercio mundial.

C	U	A	D	R	O	1
TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE SINGAPUR Y ESTADOS UNIDOS: PRINCIPALES ASPECTOS						
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del área de libre comercio y definiciones • Trato nacional y acceso al mercado de bienes • Reglas de origen • Administración aduanera • Textiles y ropa de vestir • Barreras técnicas al comercio • Salvaguardias • Comercio transfronterizo de servicios • Telecomunicaciones • Servicios financieros • Entrada temporal para personas de negocios • Conducta empresarial anticompetitiva, monopolios y empresas del gobierno • Compras de gobierno • Comercio electrónico • Inversiones • Derechos de propiedad intelectual • Trabajo • Medio ambiente • Transparencia • Administración y solución de controversias • Disposiciones finales y generales 						
Fuentes: United States-Singapore Free Trade Agreement, y Trish Saywell y Murray Hiebert, "Engaging the U. S. with Trade", <i>Far Eastern Economic Review</i> , 22 de mayo de 2003.						

1. Ronald Fischer (ed.), *Las nuevas caras del proteccionismo*, Dolmen Ediciones, Santiago, Chile, 1997.

2. Recuérdese que en el caso del TLCAN, la cooperación laboral y ambiental son acuerdos paralelos o adicionales al acuerdo base.

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE
Y ESTADOS UNIDOS: PRINCIPALES ASPECTOS**

- Disposiciones iniciales
- Definiciones generales
- Trato nacional y acceso a los mercados de bienes
- Reglas de origen
- Administración aduanera
- Medidas sanitarias y fitosanitarias
- Barreras técnicas al comercio
- Defensa comercial
- Compras de gobierno
- Inversiones
- Comercio transfronterizo de servicios
- Servicios financieros
- Telecomunicaciones
- Entrada temporal de personas de negocios
- Comercio electrónico
- Políticas de competencia, monopolios designados y empresas del Estado
- Derechos de propiedad intelectual
- Trabajo y aspectos laborales
- Medio ambiente
- Transparencia
- Administración del tratado
- Solución de controversias
- Excepciones
- Disposiciones finales

Fuente: Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos <http://www.direcon.cl/html/acuerdos_internacionales/estadosunidos>.

En las negociaciones comerciales multilaterales que se celebraron al amparo del GATT, se avanzó de manera considerable en la erradicación de aranceles al comercio de bienes industriales.³ Esto a todas luces beneficia a las naciones que elaboran y exportan esa clase de productos (las economías desarrolladas y los países de industrialización reciente del sudeste asiático). Sin embargo, la eliminación de aranceles al comercio de productos agrícolas, textiles y otros rubros de exportación prioritarios para los países en desarrollo de América Latina y África se enfrentaron a un tortuoso proceso negociador y hasta antes de la Ronda de Uruguay se postergaron en la agenda multilateral. Así, se avanzó de manera fluida en el desmantelamiento de obstáculos al comercio de bienes industriales y, en cambio, cuando se abordaban tópicos como el comercio agrícola y textil se optaba por interrumpir las negociaciones ante la falta de consenso en torno a su liberación.

El proteccionismo actual, por cuanto toca a las barreras arancelarias, prevalece con una amplia dispersión y por regla general se observa una concentración de obstáculos arancelarios contra los productos que son de particular relevancia para los países en desarrollo, sobre todo los agrícolas, los

3. Ronald Fischer (ed.), *op. cit.*

alimentos, la ropa de vestir y los productos de tecnología intermedia.

Por ello se insiste en el seno de la OMC y también en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebrada en Bangkok en 2000, en la relación entre comercio y desarrollo, toda vez que en la medida que prevalezcan obstáculos arancelarios y no arancelarios contra las exportaciones de los países pobres difícilmente se podrán generar condiciones propicias para el desarrollo de dichas naciones. Así, es menester *arancelizar* las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales; que caigan en el olvido contribuiría a limitar el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales.⁴

La segunda razón de la importancia de las nuevas formas del proteccionismo consiste en el acuerdo generalizado de que la batuta en las negociaciones para desmantelar ese tipo de barreras la llevan los países ricos, puesto que cuando nació el GATT en 1947 fueron los primeros en *desarancelizar* buena parte del comercio internacional, entre ellos, claro está. Al quedar desprovistos de mecanismos arancelarios para la protección de sus economías nacionales frente a los productos extranjeros, optaron por crear las barreras no arancelarias. En otras palabras, el auge que han vivido las barreras no arancelarias es responsabilidad directa de los países más prósperos, que



4. UNCTAD, *Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda*, Naciones Unidas, Ginebra, 2003.

ahora descubren la necesidad de erradicar esos obstáculos porque les entorpecen los flujos comerciales. Así, es del interés de los países industrializados en este momento que las negociaciones comerciales se orienten a reducir y eliminar las barreras no arancelarias, situación que explica por qué a los aranceles no se les preste atención. Baste mencionar que la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales o Ronda de Doha promovida al finalizar la Ronda de Uruguay la auspició la Unión Europea, deseosa de iniciar negociaciones para tratar temas vinculados con la eliminación de los obstáculos no arancelarios al comercio. Los países en desarrollo se resistieron, argumentando que hay aspectos más *tradicionales* (como los aranceles referidos) que merecen atención, puesto que afectan a sus exportaciones.

El problema, como es sabido, es que los países en desarrollo, en particular los de América Latina, el Caribe y África, tienen una participación cada vez más marginal en el comercio internacional y ello se traduce en que disminuye de manera considerable su poder de negociación frente a potencias económicas de la talla de Estados Unidos y la Unión Europea, responsables de alrededor de 60% del comercio mundial.⁵

Si el escenario anterior parece preocupante, los atentados terroristas perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 hacen aún más complejo el panorama. Una de las previsible consecuencias de que las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales se centren en las barreras no arancelarias es que ello derivará en su erradicación en algún momento. Así, los países que llevan la batuta en las citadas negociaciones acuñarán novedosos mecanismos de protección para sus economías internas, en la medida que los subsidios, las disposiciones fitosanitarias y las cuotas, entre otras barreras, se desvanezcan.

LA RONDA DE URUGUAY Y EL ACUERDO EN MATERIA SANITARIA Y FITOSANITARIA

En la Ronda de Uruguay, de 1986 a 1994, los participantes llegaron a consensos en materia de disposiciones sanitarias y fitosanitarias plasmadas en un documento muy importante que define sus alcances y objetivos. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias establece que se consideran como tales las acciones gubernamentales (mediante leyes, decretos y reglamentos) que buscan: a) proteger la salud o la vida de los animales o los vegetales

5. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*, CEPAL, Santiago, Chile, 2002, y UNCTAD, *Global Economic Trends and Prospects*, Ginebra, 7 de octubre de 2002.

Es del interés de los países industrializados en este momento que las negociaciones comerciales se orienten a reducir y eliminar las barreras no arancelarias, situación que explica por qué a los aranceles no se les preste atención

de riesgos resultantes de la entrada, radiación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades; b) proteger la vida y la salud de las personas y los animales de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en alimentos, bebidas o piensos; c) proteger la vida y la salud de las personas de los riesgos resultado de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, la radiación o la propagación de plagas, y d) prevenir o limitar otros perjuicios resultantes de la entrada, la radicación o la propagación de plagas.

Cabe destacar que dichas medidas también incluyen métodos y procesos de producción. En cualquier caso, su complejidad técnica es reconocida como útil para encubrir acciones proteccionistas, e incluso para compensar a los países más industrializados por la apertura que acordaron realizar a partir de las disposiciones previstas en el acuerdo sobre agricultura de la Ronda de Uruguay. Si bien mucho se habló de que las medidas estaban formuladas para complementar el acuerdo sobre agricultura y evitar que el proteccionismo imperante en ese ámbito se trasladase al terreno de aquéllas, en la práctica en particular los países en desarrollo que carecen de la información sobre las medidas multicitadas de los países ricos, tienen muchos problemas, además de que la cooperación técnica por parte de las naciones más industrializadas es, a todas luces, inadecuada.⁶

6. UNCTAD, *Preparing for Multilateral Trade Negotiations. Issues and Research Needs from a Development Perspective*, Naciones Unidas, Ginebra, 1999.



El acuerdo de marras intenta limitar el margen de discrecionalidad de los gobiernos, mediante normas internacionales con criterios armonizados. Con ello se promueve el establecimiento, el reconocimiento y la aplicación de medidas comunes por medio de los estándares aprobados por la Comisión del *Codex Alimentarius*, la Organización Internacional de Epizootias (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Pese a lo expuesto, un Estado puede considerar necesario el desarrollo de un grado de protección “más alto que el que se lograría mediante medidas basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales [...] si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que [...] determine adecuado”.⁷

A fin de apartarse del estándar internacional —o bien ante la inexistencia de un estándar válido para la situación imperante— el Estado debe llevar a cabo una evaluación adecuada del riesgo y deberá cumplir con las disposiciones previstas en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias o Fitosanitarias, que establecen que la nueva medida:

- No debe generar un grado de restricción del comercio mayor que el requerido para lograr el nivel de protección considerado adecuado por el Estado miembro.

7. OMC, *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, OMC, Ginebra, 1994.

- No debe crear distinciones arbitrarias o injustificadas en los niveles de protección que considere adecuados en situaciones comparables.

- No debe resultar en discriminaciones o restricciones encubiertas al comercio internacional.

- Debe reconocer la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades en el territorio de otros miembros.

- Sus costos no deberían superar el perjuicio que podría causarse por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de la plaga o la enfermedad que se pretende evitar.

El Acuerdo también favorece el reconocimiento mutuo para efectos de asegurar la protección sanitaria y fitosanitaria requerida por los estándares internacionales. Así, las medidas de otros miembros serían equivalentes o aceptables para terceros siempre que el miembro exportador demuestre con objetividad al miembro importador que sus medidas logran el nivel adecuado de protección del miembro importador.⁸

En los hechos, no son medidas sencillas. Un caso que lo ilustra es el de la aftosa, enfermedad que aqueja sobre todo, aunque no de manera exclusiva, al ganado vacuno. Pese a que la Organización Mundial de la Salud Animal (OIE) tiene una lista en la que documenta cuáles son los países libres de aftosa con vacunación y sin ella, Estados Unidos tiene un propio inventario en el que a menudo aparecen países que la OIE no registra como problemáticos.⁹ Justo aquí entra en juego la discrecionalidad de los gobiernos.

En el caso de la Ley estadounidense contra el Bioterrorismo, la protección de la salud pública se inscribe en el conjunto de medidas adoptadas por Washington desde lo sucedido en septiembre de 2001, lo cual hace que el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Ronda de Uruguay sea irrelevante para esa nación, debido a que esgrime como justificación la necesidad de salvaguardar la seguridad nacional estadounidense.

GUERRA, TERRORISMO Y PROTECCIONISMO

La vinculación entre el inicio de las hostilidades y el proteccionismo se ha documentado con amplitud a lo largo de la historia de la humanidad. Tomando en cuenta la necesidad de proteger la seguridad nacional, el proteccionismo puede ser una causa o una consecuencia de la guerra.

Recuérdese por ejemplo la situación de principios del siglo pasado en un mundo repartido en que ya no había terri-

8. *Ibid.*

9. Alberto de las Carreras, *La aftosa en la Argentina. Un desafío competitivo*, Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado, Buenos Aires, 1993.

torios por descubrir. El imperio británico, que equivalía a la sexta parte de la superficie terrestre, tenía relaciones comerciales preferenciales entre las islas británicas y sus colonias, condiciones que no estaban al alcance de otras naciones. El reparto colonial ya había propiciado en 1884 la Conferencia de Berlín.¹⁰ Éste, sin embargo, resultó insuficiente. Por lo tanto, la primera guerra mundial se gestó alrededor del acceso a los mercados coloniales. A ello también hay que sumar el fomento del proteccionismo por parte de las potencias de la época sobre la base de que vía el acceso a sus mercados, los *enemigos* podrían incorporar productos deliberadamente *manipulados* para *causar daño*, o bien de una mala calidad.¹¹

Asimismo, respecto a la relación entre proteccionismo y guerra no hay que olvidar la competencia entre Alemania, Austria-Hungría y el Imperio Otomano, por una parte, frente al Reino Unido y Francia. Unos y otros asumían al libre comercio como un factor de vulnerabilidad, como una manera de generarles dependencia respecto a *socios* impredecibles. Éste es otro elemento que contribuyó a la guerra. Años después de concluida ésta sobrevino la gran depresión y con ella el proteccionismo alcanzó proporciones insospechadas. Buena parte de las normas que a la fecha existen en Estados Unidos para protegerse de la competencia internacional datan del decenio de los treinta.¹²



Cabe destacar que pese a la estrecha relación entre el proteccionismo y un entorno bélico, se reconoce que la restricción a los flujos comerciales puede tener efectos negativos en las economías de los países que desarrollan medidas en ese tenor. Ya lo decía Roberto Zoellick, actual representante de Comercio de Estados Unidos, cuando advertía, a unos días de los ataques terroristas del 11 de septiembre, que la mejor manera de contrarrestar el terror era mediante el comercio.¹³ Este argumento reposa en la premisa de que el libre comercio ayudaría a esa potencia a reactivar su economía, la cual mostraba rasgos recesivos incluso antes de esos atentados.

El gobierno de George W. Bush tomó medidas para responder a la amenaza del terrorismo, al cual le declaró *la guerra*. Con el inicio de las hostilidades contra Afganistán, más la consigna de que *quien no está con Estados Unidos está contra él*, puede hablarse de un ambiente de guerra, al que por supuesto se suma la confrontación bélica contra Iraq, si bien en este último caso subsisten dudas respecto a las armas de destrucción en masa que supuestamente poseía Sadam Hussein y ni qué decir de la fallida —pero con frecuencia sugerida— relación entre Sadam Hussein, Osama Bin Laden y el terrorismo.

En cualquier caso, tomando en cuenta la cruzada contra el terrorismo que enarbola Washington, más la serie de medidas que la acompañan, como el aumento en el presupues-

10. La Conferencia de Berlín, inaugurada el 15 de noviembre de 1884 y abocada a la tarea de la *redistribución* de las esferas de influencia de las naciones más poderosas, reunió a 14 países: Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, el Reino Unido, Italia, los Países Bajos, Portugal, Rusia, Suecia-Noruega (cuya unión real subsistió desde 1814 hasta 1905), Turquía y Estados Unidos. De ellos, Alemania, Francia, el Reino Unido y Portugal se erigieron en actores clave de la Conferencia. Los territorios en disputa, del continente africano, no tuvieron representante en la Conferencia; las decisiones en torno al futuro de esa zona se tomaron sin ponderar ni los intereses de las sociedades africanas, ni sus características sociales, culturales, económicas y políticas. La Conferencia se prolongó hasta el 26 de febrero de 1885, pero el reparto siguió siendo motivo de disputa y desató la primera guerra mundial. Como resultado de la Conferencia diversos territorios del continente africano se sometieron a la tutela de las potencias europeas. Las fronteras políticas que hoy poseen los más de 50 estados africanos se deliniaron en gran medida a partir de las disposiciones de la Conferencia de Berlín.

11. En sentido inverso, aunque circunscrito en el circuito de la rivalidad estratégica, el célebre estudio *El Japón que puede decir "no"* (México, Lasser Press, 1990) de Shintaro Ishihara destaca la vulnerabilidad de Estados Unidos respecto a Japón en materia de tecnología. El autor sostiene que una cosa es producir *potato chips* y otra muy distinta crear los *chips* que hacen posible que los misiles balísticos de Estados Unidos y otras armas estratégicas funcionen. Ishihara, quien escribió este libro para deplorar el trato "despectivo" que Estados Unidos le prodiga a Japón, señala que Tokio debería hacer uso de su supremacía tecnológica y negarle a Estados Unidos acceso a las altas tecnologías niponas para forzar a los estadounidenses a valorar en otros términos los vínculos con los japoneses.

12. María Cristina Rosas, *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

13. Roberto Zoellick, "Countering Terror with Trade", *The Washington Post*, 17 de septiembre de 2001.

to para la defensa,¹⁴ el monitoreo escrupuloso de las fronteras del país, las medidas de *supervisión* sobre la población para ayudar a descubrir a los terroristas, etcétera, revelan la existencia de un ambiente hostil y belicoso.

Pese a las recomendaciones de Zoellick, el gobierno de la Casa Blanca no parece contrarrestar el terrorismo con el libre comercio. Al contrario. En 2002, año electoral, Bush promovió la Farm Bill o ley de Seguridad de Granjas e Inversión Rural, mediante la cual dispuso otorgar 180 000 millones de dólares en subsidios a favor de los agricultores. Esta norma reinstaló subsidios que se habían eliminado. Asimismo, Bush decidió aplicar altos aranceles a las importaciones de acero. Sobra decir que estas medidas enemistaron muy pronto a Estados Unidos con sus socios comerciales. Las medidas, con un cariz electorero, estaban destinadas a favorecer a los agricultores del sur del país, así como a las siderúrgicas del medio oeste sobre la base de ganar su apoyo político a favor del Partido Republicano. Bush las justificó argumentando la desaceleración económica previa al 11 de septiembre y el papel estratégico de la industria siderúrgica para la seguridad nacional.

Así las cosas, Estados Unidos golpeó el espíritu negociador de la Ronda de Doha, cuya columna vertebral es justamente la liberación del comercio de productos agrícolas y la reducción de subsidios.

Quizá la consecuencia más importante de las medidas proteccionistas gestionadas por Washington es que en un mundo globalizado e interdependiente, los efectos adversos de tales acciones podrían ser muy costosos. La desaceleración económica de Estados Unidos tiene que ver de manera directa con la caída de la inversión del capital y el costo de la mano de obra.¹⁵ Ello acompañado de la disminución del consumo¹⁶ motivada porque el proteccionismo ese país encarece los insumos de importación y con ello la producción interna de bienes duraderos. Las personas postergan la adquisición de estos bienes en el que la situación no sea tan desfavorable y el ciclo del estancamiento de la economía de Estados Unidos.

LA LEY CONTRA EL BIOTERRORISMO

Como se sugiere líneas arriba, es evidente que una nueva barrera al comercio, en tanto no sea motivo de negociación, obstaculizará el flujo de bienes y servicios a un territo-

rio determinado. En este sentido, la Ley contra el Bioterrorismo está generando nerviosismo entre los socios comerciales de Estados Unidos, en particular a los que poseen sectores agropecuarios de importancia.

La ley es resultado no sólo de los ataques del 11 de septiembre de 2001, sino de la esquizofrenia que generó la detección de esporas de ántrax en diversos paquetes postales en Estados Unidos en los últimos meses de ese mismo año. La Ley contra el Bioterrorismo, aprobada en junio de 2002 y cuyo objetivo fundamental es garantizar la seguridad estadounidense ante la amenaza del bioterrorismo, consta de cinco títulos: 1) preparación nacional ante el bioterrorismo y otras emergencias en materia de salud pública, 2) fortalecimiento de los controles sobre los agentes biológicos y las toxinas peligrosas, 3) protección y seguridad en el abastecimiento de alimentos y medicinas, 4) protección y seguridad del agua potable y 5) disposiciones adicionales.¹⁷

La Ley contra el Bioterrorismo comprende la asignación de 640 millones de dólares para producir un lote de vacunas contra la viruela, una mayor disponibilidad de yodato de potasio para las comunidades asentadas cerca de plantas nucleares para responder a un posible envenenamiento radioactivo en el caso de un ataque terrorista, así como el aumento de la reserva nacional de medicamentos. Asimismo, ante la posibilidad de que los suministros locales de agua fuesen envenenados de manera deliberada, el gobierno dispuso entregar 1 600 millones de dólares a los hospitales estatales para responder a una amenaza de esta naturaleza.

De especial relevancia para el presente análisis tiene el título 3, que establece un proceso de *certificación* consistente en inspecciones físicas que las autoridades harán en instalaciones alimenticias dentro del país y en el extranjero para verificar que sus productos no dañen a los residentes de esa nación. La norma autoriza al Departamento de Salud y Servicios Humanos y a la Food and Drug Administration (FDA) a que intervengan para garantizar que los alimentos y los productos agropecuarios que ingresen a Estados Unidos estén libres de algún *agente* dañino.

La Ley contra el Bioterrorismo prevé que las empresas que deseen exportar —o que quieran seguir exportando— productos agropecuarios y alimentos a Estados Unidos deben aprobar una certificación efectuada por la FDA, previa solicitud, la cual se debe presentar a más tardar el 12 de diciembre de 2003. Una vez hecha la solicitud, la empresa correspondiente debe esperar la visita de los inspectores de la FDA, quienes revisarán los procesos productivos, los materiales

14. El Congreso estadounidense aprobó para el año fiscal 2003-2004 un presupuesto para la defensa por 369 000 millones de dólares.

15. Oficialmente, los economistas y las autoridades de Estados Unidos reconocen que la desaceleración terminó. La recuperación procede con lentitud.

16. Lo cual explica la decisión del gobierno de George W. Bush de disminuir la carga tributaria para estimular la adquisición de bienes y servicios.

17. U.S. Food and Drug Administration, The Bioterrorism Act of 2002, Washington, 12 de junio de 2002 <www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html>.



empleados, las condiciones de los trabajadores y los insumos usados para verificar que no hay el riesgo de una *amenaza o acción* terrorista. La *certificación* incluye:

a) El registro de las instalaciones alimentarias. Se plantea que las instalaciones nacionales y extranjeras que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben o almacenan alimentos para el consumo humano o animal en Estados Unidos se deberán registrar ante la FDA a más tardar el 12 de diciembre de 2003 (información sobre la empresa, domicilio y otros datos).

b) La notificación previa de alimentos importados. Este documento deberá especificar todas y cada una de las partidas de alimentos que ingresen a Estados Unidos; no puede ser menos de ocho horas ni más de cinco días antes de que el embarque ingrese a territorio estadounidense.

c) El establecimiento y el mantenimiento de los registros. Quienes fabrican, procesan, envasan, reciben, almacenan o importan alimentos estarán obligadas a crear y mantener los registros que la FDA considere necesarios para identificar las fuentes previas inmediatas y a quienes recibieron antes esos alimentos (es decir, de dónde vienen y quién los recibe). Las explotaciones agrícolas y los restaurantes están exentos de esta obligación.

d) La detención administrativa. Las disposiciones de la ley señalan que la FDA puede detener los alimentos por razones administrativas si esa dependencia tiene pruebas o información creíble de consecuencias negativas graves para la salud o la muerte de personas o animales si consumen esos alimentos. La ley plantea que la FDA debe formular mecanismos

expeditos cuando se trate de alimentos perecederos, aunque no se señala una fecha límite.¹⁸

La *certificación* de la FDA no es un simple trámite. De hecho, como lo señalan diversas empresas que de manera cotidiana se someten a las inspecciones de las autoridades estadounidenses, no cumplir con este procedimiento podría derivar en la imposibilidad de exportar a esa nación. La compañía mexicana Herdez, por ejemplo, habiendo recibido la *certificación* en beneficio de tres de sus plantas, dio a conocer la realización de nuevas inversiones para modificar los procesos de etiquetado de sus productos, puesto que los alimentos enlatados que exporte a Estados Unidos deberán incluir la etiqueta con el sello de *certificación* impreso.¹⁹ Así las cosas, a las inspecciones se suma la normatividad en materia de etiquetado que, como se sabe, también opera como una barrera no arancelaria.

Los empresarios y los productores de diversos países no están de acuerdo con las disposiciones de la citada ley porque puede tener una serie de derivaciones no deseadas. Por ejemplo, algunas de sus reglas son poco operativas, otras ociosas²⁰

18. FDA-CFSAN, *Protección del suministro de alimentos: actividades de la FDA respecto a la nueva legislación contra el bioterrorismo*, enero de 2003 <www.cfsan.fda.gov/~dms/sfabtac.html>.

19. Rocío Esquivel, "Ley de bioterrorismo de Estados Unidos, nueva barrera al comercio", *Milenio Diario*, 2 de abril de 2003.

20. La posibilidad de contaminar de manera deliberada los alimentos una vez que se han certificado, se mantiene latente. De ahí que la ley sea impugnada por los expertos a la luz de todo el papeleo y la burocracia que generará alrededor de la noción de salvaguardar la seguridad nacional.

y es evidente que el proceso en sí elevará los costos de operación a quienes exportan alimentos a Estados Unidos, y también a las autoridades de ese país, que deberán hacer un gran esfuerzo para certificar a todas aquellas entidades que les venden dichos productos. Sobra decir que quien no pida la inspección ni apruebe la certificación se expone a que su producto no entre a ese mercado. Y si bien es legítimo que Estados Unidos cree normas y tome precauciones para garantizar el bienestar de sus habitantes, la Ley contra el Bioterrorismo puede ciertamente operar como barrera al comercio.

No es la primera ocasión que en nombre de la salud pública se restringe el flujo de alimentos y productos agropecuarios a esa nación. Baste mencionar que el 13 de marzo de 1989 la FDA halló con un misteriosamente acertado *ojo clínico* dos granos de uva —de un vasto cargamento— procedentes de Chile, supuestamente contaminados con cianuro. Si bien la cantidad de esa sustancia encontrada en las uvas chilenas no era mortal, la FDA convocó a los consumidores estadounidenses a no adquirir el producto y de inmediato se interpuso una prohibición a la compra de esa fruta procedente del país sudamericano. La recomendación afectó también a otros productos frutícolas chilenos listos para embarcarse, congelados o en bodegas de distribuidores en Estados Unidos, dado que también se conminó a los estadounidenses a no consumir esos productos.

Cuando se difundió la medida recomendada por la FDA, Canadá, Japón y algunos países europeos impusieron restricciones similares a productos chilenos. Debido a las consecuencias en uno de los principales sectores chilenos, el gobierno de Augusto Pinochet conformó un comité de crisis y desarrolló una serie de acciones para lograr una rápida solución al problema. Una de las disposiciones consistió justamente en que inspectores de la FDA viajaron a Chile para hacer una revisión de las normas de control y seguridad de los embarques de uvas. El gobierno chileno deploró que las acciones decretadas originalmente por Washington pudieran tener motivaciones políticas (supuestamente para enviar un mensaje a una de las pocas dictaduras militares que sobrevivía en América Latina). Tras arduas negociaciones las partes convinieron en la reanudación de la venta de productos chilenos en Estados Unidos. El daño, sin embargo, ya estaba hecho, dado que al estadounidense promedio le preocupan poco las consideraciones políticas, no así el bombardeo publicitario de que “las uvas chilenas están envenenadas y si las comes te puedes morir”. Por ello, a pesar de que el embargo contra la fruta fue de corta duración, el daño al pujante y dinámico sector económico chileno fue mayúsculo, pues los consumidores estadounidenses disminuyeron la adquisición de frutas procedentes de Chile por un período prolongado.

Una de las líneas explicativas ventiladas por los analistas como justificación de las medidas adoptadas por Estados Unidos contra las uvas chilenas hace referencia a un atentado terrorista ocurrido un año antes, cuando un avión de la aerolínea Pan Am que transportaba a 207 personas estalló poco después de despegar de Londres, cuando atravesaba la localidad escocesa de Lockerbie. Las investigaciones revelaron también que el gobierno de George Bush padre había recibido una advertencia en torno al acto terrorista de referencia, el cual desestimó y no tomó las precauciones correspondientes. De ahí que cuando se advirtió la presencia de cianuro en las dos uvas chilenas citadas se decidió *tomar medidas* conducentes a restringir el ingreso de dicho producto al mercado estadounidense.²¹ Que conste que esta argumentación es muy forzada, pero es interesante la vinculación —igualmente rebuscada— entre terrorismo y proteccionismo.

De manera análoga al caso de las uvas chilenas, la ley contra el bioterrorismo se promulgó justo después de un aparatoso atentado, por lo que puede afirmarse que esta calamidad se está erigiendo en una nueva barrera al comercio. Dado que se trata de un tema relativamente nuevo, no hay negociaciones comerciales en curso para acotar los ámbitos de acción de las medidas contraterroristas puestas en marcha recientemente por Estados Unidos y otros países. Es obvio que el cerco y el monitoreo de las fronteras en las naciones del mundo frenan —o por lo menos entorpecen— los flujos de bienes y servicios. La misma OMC ha reconocido que el terrorismo puede afectar de manera negativa al comercio mundial.

UNA REFLEXIÓN SOBRE EL TERRORISMO EN LOS ALIMENTOS

Existe un aparente equilibrio entre las normas comerciales y las normas en materia de desarme químico y biológico. Es sabido que el desarrollo, la producción y el uso de agentes químicos y biológicos para propósitos bélicos está prohibido por el derecho internacional: las disposiciones del Protocolo de Ginebra de 1925, la Convención sobre Armas Biológicas y Toxinas de 1972 y la Convención sobre Armas Químicas de 1993. El número de países que se han adherido es amplio y simétrico respecto a la membresía que se observa en la OMC. Así, mientras que esta última cuenta con 146 miembros, el Protocolo de Ginebra ha sido suscrito por 133 países, y la Convención sobre Armas Biológicas y Toxinas y

21. Eduardo Engel, “Uvas envenenadas, vacas locas y proteccionismo”, Ronald Fischer (ed.), *op. cit.*

la Convención sobre Armas Químicas por 145 naciones.²² Es cierto que sigue habiendo un número importante de naciones que no son signatarias de estos acuerdos, a lo que se suma la existencia de actores no estatales que, se supone, podrían estar interesados en adquirir agentes químicos o biológicos para causar daño de manera deliberada.²³

Sin embargo, la historia muestra que usar, desarrollar o propagar agentes químicos o biológicos para causar daño requiere un grado de conocimientos y especialización que no necesariamente está al alcance de gobiernos o entidades no estatales. La manipulación de agentes químicos o biológicos por personas no especializadas plantea un alto riesgo para ellas. De ahí que rara vez se les emplee. De hecho, los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 se consumaron de manera inusual, con aviones comerciales, pero no con agentes químicos ni biológicos.

En el transcurso del siglo XX se registraron 222 incidentes relacionados con el empleo de agentes biológicos para causar daño. De ellos, 24 se confirmaron como ofensivos, lo cual genera un promedio de un ataque biológico cada cuatro años. De esos 24, casi la mitad (14) fueron casos de bioterrorismo o biodelitos que incluyeron la contaminación de alimentos o sectores agropecuarios. De los 14, 11 consistieron en intoxicación alimenticia y sólo tres se dirigieron contra animales o plantas con valor comercial. En la historia del siglo sólo un ataque provocó numerosas víctimas: la contaminación de alimentos con salmonela por parte de la secta Rajneesh en Oregón en 1984, a fin de evitar que las personas acudieran a las urnas el día de la elección.²⁴

En cualquier caso, con independencia de las motivaciones y las posibilidades de que el bioterrorismo o el quimioterrorismo prosperen, el efecto comercial del terrorismo suele ser muy cuantioso. Por ejemplo, en 1978 parte de las exportaciones de cítricos de Israel a los países europeos se contaminaron con mercurio, lo cual tuvo efectos muy adversos para el sector agropecuario israelí. En el caso de las uvas chilenas portadoras de cianuro, aun cuando el embargo duró unos cuantos días, la publicidad que circundó al incidente derivó en que los consumidores estadounidenses y de otras naciones desarrolladas dejaran de adquirir ese producto, lo cual llevó a la bancarrota a más de 100 empresas agricultoras y



empacadoras de esa fruta en el país sudamericano. En 1998, una compañía que operaba en Estados Unidos tuvo que revocar la adquisición de 14 millones de toneladas de embutidos y salchichas porque se detectó que posiblemente estaban contaminados con listeria. La empresa en cuestión cerró su planta en ese país y sus pérdidas económicas se calculan de 50 a 70 millones de dólares. En 1997, la epidemia de la infección del *E. coli* 0157: H7 en Estados Unidos llevó a que se cancelara la compra de 11 millones de kilogramos de carne de vaca.²⁵ También existen evidencias de otros casos donde la información sobre la posible contaminación de alimentos o medicamentos se propaga de modo deliberado con fines de competencia y los daños suelen ser cuantiosos para la entidad acusada.

Por lo anterior, si bien es cierto que potencialmente se cierran graves amenazas sobre la seguridad alimenticia, es claro que las motivaciones de quienes perpetran o denuncian la existencia de contaminantes pueden ser variadas. En algunos casos se intentará causar daño a la población, plantas o animales. En otros casos se tratará de prevalecer sobre los competidores. Ello hace más difícil contrarrestar estas acciones sin generar nuevos obstáculos al comercio.

22. Christer Berggren, "Annex A. Arms Control and Disarmament Agreements", en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, London, 2002.

23. Organización Mundial de la Salud, *Public Health Response to Biological and Chemical Weapons*, Ginebra, noviembre de 2001.

24. Organización Panamericana de la Salud, *Bioterrorismo: la amenaza en el Continente Americano*, Washington, 6 de marzo de 2003.

25. World Health Organization, *Terrorist Threats to Food. Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response Systems*, Ginebra, 2002.

A la luz de la entrada en vigor de la Ley contra el Bioterrorismo la certificación se sumará a las numerosas medidas que impiden el ingreso de una gran cantidad de productos agropecuarios al mercado estadounidense

CONSIDERACIONES FINALES

El clima imperante convierte al terrorismo en una nueva barrera al comercio. A ello contribuye la prioridad que a la lucha contra ese fenómeno otorga el gobierno estadounidense, misma que queda de manifiesto en la nueva doctrina sobre seguridad nacional que el gobierno del presidente Bush dio a conocer en septiembre de 2002 y que estuvo precedida por la proclamación de la Ley contra el Bioterrorismo.

Dicha ley, en especial el título III, establece una nueva normatividad respecto a la adquisición de alimentos dentro y fuera de ese país que entraña el establecimiento de mecanismos de *certificación*, mismos que constituyen una condicionante adicional para acceder a ese mercado. Cumplir con la *certificación* será indispensable para quien desee seguir vendiendo alimentos en Estados Unidos.

Ello dificulta aún más el acceso a uno de los mercados más importantes del planeta, porque a la par de la citada ley el gobierno de Bush también desarrolló mecanismos para subsidiar la agricultura y restringir el acceso del acero a su territorio. Esta situación genera tensiones con sus socios comerciales, ambiente contrario al espíritu negociador que debería prevalecer, sobre todo cuando se encuentra en marcha la compleja Ronda de Doha en el seno de la OMC.

Pese a las diversas implicaciones que el terrorismo y las normas para contrarrestarlo tienen para el comercio internacional, este tema se discute sobre todo en foros de carácter militar o en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, en el caso del continente americano, en la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Sin embargo, a la luz de la exis-

tencia de una normatividad emanada de la Ronda de Uruguay como el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias valdría la pena que la OMC analizara la compatibilidad de dicho acuerdo con la ley de marras a partir del reconocimiento de que la puesta en marcha del citado Acuerdo ha sido difícil en los países en desarrollo, sea por falta de información, por la limitada cooperación técnica de las naciones más prósperas, o por ambas razones. El escenario que se vislumbra a la luz de la entrada en vigor de la ley contra el bioterrorismo es que la *certificación* que supone esta norma se sumará a las numerosas medidas que impiden el ingreso de una gran cantidad de productos agropecuarios al mercado estadounidense. Asimismo, está latente la posibilidad de que otros países desarrollados sigan los pasos de Estados Unidos en esta materia.

La cooperación internacional es, a todas luces, imperiosa en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, el cuantioso monto asignado a los subsidios agrícolas, más las restricciones a la compra de acero, no le hacen ningún bien a las aspiraciones de cooperación de los socios comerciales del país septentrional. De hecho, la posibilidad de represalias contra los productos estadounidense podría exacerbarse en estas condiciones.

Uno de los ejes de la nueva doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos es la guerra preventiva, la cual constituye un retroceso respecto a la diplomacia y la cooperación. Así, antes de ser atacado, Estados Unidos asestará el *primer golpe*, a manera de *prevención*. Dicha doctrina parte de la premisa de que el entorno internacional le es hostil y alberga a entidades que quieren causarle daño. La guerra se transforma, a su juicio, en la mejor manera de salvaguardar su seguridad nacional y ello se traslada al terreno de las relaciones comerciales.

La seguridad, sin embargo, no se puede construir única y exclusivamente vía la disuasión. El comercio ha sido considerado en términos históricos como un vehículo para la promoción del desarrollo. Por tanto, el proteccionismo opera contra la posibilidad de que las sociedades del mundo mejoren sus expectativas de vida, y ese malestar social, como se sabe, constituye una fuente de conflictos. Así, un mejor acceso a los mercados de las naciones industrializadas podría operar a favor de la paz y el desarrollo de los países pobres. Porque si bien es cierto que en potencia la comunidad internacional es vulnerable a actos de terrorismo, ello no se traduce de manera automática en la existencia de amenazas. Por tanto, es importante que los países del mundo distingan con claridad entre las vulnerabilidades y las amenazas a su seguridad. Ello les permitirá emplear mejor sus recursos materiales y humanos y construir relaciones más armónicas y cooperativas con otras naciones. 