



La ley contra el bioterrorismo de Estados Unidos: guerra contra el terrorismo o neoproteccionismo

JORGE ALFONSO
MONJARAZ
DOMÍNGUEZ*

El 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos sufrió uno de los atentados más graves cometidos por el terrorismo internacional. A cinco años de aquellos trágicos acontecimientos bien conocidos por la opinión pública, el tema del terrorismo internacional mantiene su carácter prioritario en la agenda de seguridad nacional de los estadounidenses. A pesar de que en la actualidad hay un desencanto respecto al tema y en consecuencia distintos gobiernos en todo el mundo respaldan con debilidad lo que Estados Unidos ha definido como la *guerra contra el terrorismo*, el presidente Bush no sólo no ha abandonado el tema, sino que lo rescata en sus discursos cada vez que lo considera conveniente para sus intereses.

Cabe recordar que en los días posteriores a ese 11 de septiembre, Bush señaló que su gobierno había identificado dos objetivos claros: el apremio por reforzar la seguridad nacional para evitar nuevos ataques terroristas, y el convencimiento de que el combate contra el terrorismo internacional, la *mayor amenaza de esta época*, era y sería —al menos hasta su total derrota— el eje de la política de seguridad internacional de Estados Unidos.

Por supuesto, los ataques contra las torres gemelas recibieron una cobertura impresionante de los medios de comuni-

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) <jorgeamonjaraz@yahoo.com.mx>. Este trabajo se realizó gracias al financiamiento de la División de Estudios de Posgrado de la FCPYS-UNAM y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

cación de todo el mundo;¹ sin embargo, en octubre de 2001 surgió otra amenaza: la posibilidad de que Estados Unidos estuviera sufriendo atentados terroristas de una naturaleza distinta: el *bioterrorismo*.

Todos estos hechos en conjunto hacen posible definir lo que desde entonces se conoce como *guerra contra el terrorismo*. Para librar de manera eficiente esa guerra, el presidente de Estados Unidos expresó la necesidad de contar con el apoyo de la comunidad internacional,² y dejó entrever el tipo de medidas que su gobierno aplicaría en aras de alcanzar dichas metas; las de tipo militar tuvieron, desde el primer momento, mayor relevancia.³ No obstante, otras decisiones e iniciativas legales adoptadas con posterioridad surtieron también un efecto directo en la política estadounidense sobre terrorismo internacional y otros temas no tan vinculados con el mismo. La sociedad internacional no otorgó suficiente atención a estas otras decisiones e iniciativas, ya que concentró su mirada en la respuesta militar de Estados Unidos al terrorismo, primero en Afganistán y desde hace tres años en Irak.

Como se indicó, además de las medidas militares emprendidas por Estados Unidos, hay otras que, aunque a primera vista se relacionan con el combate contra el terrorismo internacional, por sus alcances y efectos pueden afectar también otras esferas en apariencia desvinculadas de los objetivos antiterroristas. Ése es, por cierto, el objetivo de este trabajo, que se abocará al análisis de los efectos de una medida pensada y sancionada para *eliminar* una de las cabezas de la *hidra*:⁴ la Ley de Seguridad de la Salud Pública, Preparación y Respuesta ante el Bioterrorismo, legislación estadounidense encaminada a combatir esta forma de terrorismo interna-

cional, pero cuyos alcances y efectos no se apegan en sentido estricto al combate contra el bioterrorismo.

LA AMENAZA BIOTERRORISTA EN ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: ¿REALIDAD O FANTASÍA?

En los primeros días de octubre de 2001 se difundió la noticia de que los estadounidenses eran blanco de una de las estrategias del terrorismo internacional más temidas: el bioterrorismo.⁵ El método usado por los presuntos terroristas

1. Esto ocurrió porque después del impacto del avión de American Airlines, alrededor de las 8:45, contra la torre norte del World Trade Center, los medios de comunicación iniciaron de inmediato las transmisiones desde ese sitio, de modo que 18 minutos después, al chocar la aeronave de United Airlines contra la torre sur, el mundo presenció el atentado *en vivo*; y más tarde, cuando otras dos aeronaves se estrellaron, una contra el Pentágono y la otra cerca de Pittsburgh, la cobertura de los medios ya era sorprendente.
2. Aunque, como se sabe, el *apoyo multilateral* se consiguió por la coacción, que se expresó velada pero claramente en premisas como aquella según la cual en la guerra contra el terrorismo internacional quienes no están del lado de Estados Unidos están en su contra; en conclusión, son aliados del enemigo y, por consecuencia, objetivos de los estadounidenses.
3. Lo que incluyó un aumento considerable en los gastos de defensa estadounidense, que en la actualidad superan los 300 000 millones de dólares (en 2003 representaban más de 3.8% del PIB), además de poseer el segundo ejército más grande del mundo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, PNUD-Mundi Prensa, España, 2005, pp. 308-317).
4. El terrorismo internacional es también conocido como la *hidra*, por el parangón entre el terrorismo como fenómeno y el monstruo mitológico: en cuanto el mundo atina a *cortarle una de sus cabezas*, al terrorismo internacional, como a la hidra, le crecen dos *nuevas cabezas*, dos o más organizaciones o manifestaciones del problema en el mismo o en distintos lugares.

5. "El terrorismo internacional puede conceptualizarse como las manifestaciones de amenaza y/o las acciones violentas que son organizadas y ejecutadas sistemáticamente por los miembros de ciertos grupos que son disidentes de las políticas de uno o más gobiernos, quienes llevan a cabo sus actividades de la forma más evidente posible, aunque siempre encubriendo su identidad y paradero. Se intenta con ello provocar una reacción a partir del terror que generan sus acciones, y a través de la publicidad que de éstas hacen los medios, buscando que la sociedad internacional se identifique con su causa. Por otro lado, sus operaciones están encaminadas a posibilitar que los gobiernos negocien con los terroristas y cedan ante sus exigencias. Así, por estos medios intentan alcanzar ciertos objetivos —de diversa índole— que, a su parecer, legitiman sus tácticas y estrategias de acción, las cuales son violatorias tanto del derecho interno como del internacional. Por regla general, el terrorismo internacional asevera que los motivos de causa popular son, para sus ejecutores, su justificación, y por ello, resultan más importantes que las tácticas que usa y que el ambiente de terror e inseguridad que provoca, pues para el terrorismo, frente a la injusticia de cualquier tipo y la pasividad del Estado para resolver los problemas, no queda sino emplear medios considerados extremos, pero que, paradójicamente y desde su punto de vista, son la única y última arma utilizable para lograr sus fines. En este sentido, los ejecutores del terrorismo internacional pueden calificar que los enemigos a vencer son de distintas nacionalidades, de modo que, para alcanzar sus metas, no importa que se traspasen las fronteras nacionales y que se afecten a terceros Estados, pues los fines justificarían —para ellos— la exportación de su causa. De hecho, trasladar los problemas internos al ámbito internacional creará, de acuerdo con sus ideas, mayor presión sobre las entidades a las que se combate, lo que permitirá que los terroristas tengan una posición de mayor poder de negociación en sus demandas" (Jorge Alfonso Monjaraz Domínguez, *El Estado frente al terrorismo en la posguerra fría: alcances y límites del derecho internacional en la era de la globalización*, tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, 232 páginas). Así, el bioterrorismo implica lo mismo que el terrorismo internacional; la única diferencia es que aquél sigue una táctica que se vale de *armas biológicas*, artefactos capaces de diseminar organismos vivos para dañar o matar a seres humanos, animales o plantas, u organismos que incluyen virus, bacterias, hongos, rickettsias, productos biológicos infecciosos o cualquier derivado de éstos. Los desacuerdos respecto a la definición de terrorismo no son recientes, y con seguridad habrá quienes critiquen la conceptualización previa. En escala multilateral se pugna porque su definición tome en consideración: "a) el reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad; b) la reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones (de Naciones Unidas) contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en

fue el envío de cartas que contenían esporas de ántrax en forma de polvo blanco. Entre las víctimas se encontraban Robert Stevens, editor fotográfico de American Media, en Boca Ratón, Florida, hospitalizado el 2 de octubre y fallecido tres días después, y Erin O'Connor, asistente de NBC News que laboraba en Nueva York.⁶ Así, se inició una oleada de terror en la que los estadounidenses evitaban recibir cartas o cualquier otro tipo de paquete manejado por el servicio postal, lo que se sumó al temor a viajar en avión, medio al que se consideró poco seguro frente a la posibilidad de secuestros por terroristas.

En ese momento, el bioterrorismo era un peligro real y perceptible. Sin embargo, después de esta serie de personas afectadas —cada una al principio calificada de *caso aislado*—, no se ha verificado otro ataque de este tipo contra la población estadounidense. Surgieron, eso sí, análisis que exponían la posibilidad de que el bioterrorismo atacara con agentes más letales y no sólo contra las personas, pues animales y plantas podían también ser objetivos de esta *cabeza de la hidra*.⁷ Ante este riesgo, el gobierno de Bush lanzó una iniciativa para evitar que personas y sobre todo alimentos, plantas y animales fueran blancos del bioterrorismo internacional. Así, superada la crisis de octubre de 2001, surgió la necesidad de elaborar y ejecutar un plan de *biodefensa* contra el terrorismo internacional cuyo eje fue la Ley de Seguridad de la Salud Pública, Preparación y Respuesta ante el Biote-

rorismo,⁸ conocida popularmente como ley bioterrorista (*Bioterrorist Act*). La ley, aprobada en el Congreso de Estados Unidos el 23 de enero de 2002, entró en vigor el 12 de junio de ese año. Su estructura se muestra en el cuadro 1.

De esa ley, para efectos de este trabajo, se destaca la parte III, que se refiere a la seguridad en los alimentos. Antes de tratar el tema, a lo dicho debe añadirse que el bioterrorismo, como el terrorismo *tradicional*, tendría que utilizarse de forma sistemática para poder calificarlo de terror, dado que ésta es una de sus características definitorias. No obstante, como se señaló, fuera de la *crisis bioterrorista* de octubre de 2001, Estados Unidos no ha sufrido nuevos ataques de esta naturaleza, hecho que se debe destacar pues la justificación para crear la ley era impedir los actos bioterroristas (creada sin que éstos alcanzaran la condición de sistemáticos).

Es probable que hoy, si se tiene en cuenta la ausencia de nuevos atentados de este tipo, pueda afirmarse un indiscutible éxito de la ley, aunque no debe olvidarse que en octubre de 2001 se enviaron cartas con ántrax a las personas que después cayeron enfermas o murieron, pero nunca se reportó un solo caso en que los alimentos o medicamentos que se exportaban a Estados Unidos se hubiera utilizado como medio para transportar el *arma bioterrorista*, que es de manera indudable el tipo de terrorismo que la ley bioterrorista se propone impedir. Así, la tesis de que por esta vía el bioterrorismo representaba una amenaza inminente a la seguridad de los estadounidenses era y es muy endeble.⁹

tiempo de conflicto armado; c] una referencia de las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad; y d] la siguiente descripción del terrorismo: "Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo" (Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, ONU, Nueva York, 2004, p. 54.).

6. Wendy Barnaby, *Fabricantes de epidemias. El mundo secreto de la guerra biológica*, Siglo XXI de España, Madrid, 2002, 229 pp., y Sharon Begley y Michael Isikoff, "Turbados por el ántrax", *Newsweek en Español*, vol. 6, núm. 43, México, 23 de octubre de 2001.

7. Además del ántrax se consideraba posible el uso de armas biológicas como la tularemia, el tífus, la brucelosis y la fiebre Q. Entre todas, el virus de la viruela pintaba el escenario más aterrador, pues desde 1977 la viruela se consideró una enfermedad erradicada y por lo tanto se dejaron de fabricar vacunas y, sobre todo, se abandonó su investigación. De esta manera, si hoy el terrorismo internacional atacara con esta arma, los gobiernos del mundo enfrentarían un reto inmenso, sin los tratamientos suficientes para inmunizar a la población mundial y evitar una pandemia, y aun si se dispusiera de dichos tratamientos, no se sabe si las vacunas serían eficaces frente a la posibilidad de que el virus haya mutado de manera espontánea o por manipulación humana. Con la viruela todo indica que, "en el caso más pesimista, un atentado con un solo gramo de virus de viruela convertido en arma podría causar entre 100 000 y un millón de víctimas" (Grupo de Alto Nivel, *op. cit.*, p. 44).

8. Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002. Esta ley se proyectaba ya desde 2001, pues en noviembre, en medio de los ataques con ántrax, Bush expresaba en sus discursos lo imperante que era combatir las enfermedades identificadas por él como *el enemigo más mortífero de la humanidad*, de modo que para encarar este reto era necesario que *todas las naciones civilizadas* rechazaran por todos los medios el uso de enfermedades y armas biológicas como instrumentos de guerra y terror.

9. De hecho es menos creíble, pues Estados Unidos no ha sufrido bajas considerables como consecuencia de una amenaza o un ataque bioterrorista. En este país sólo se han producido 18 casos de inhalación de ántrax en el siglo XX, ni uno solo después de 1978 (Begley e Isikoff, *op. cit.*, p. 25). El hecho más grave que registra la historia es el sucedido en abril de 1979 en la ciudad de Sverdlovsk (hoy Yekaterinburgo a unos 1 450 kilómetros de Moscú) en la entonces Unión Soviética, cuando se dispersó ántrax de forma accidental, hecho que cobraría la vida de casi 70 personas (Barnaby, *op. cit.*, pp. 112-114; Begley e Isikoff, *op. cit.*, p. 25; y Alejandro Kenny, *Temas de protección. Bioterrorismo. Impacto de las normas vinculadas*, consultado en <<http://www.omniacons.com.ar/Proteccion/temas/bioterrorismo.htm>>, 2 de mayo de 2006). Ahora bien, en Estados Unidos el incidente *bioterrorista* más serio ocurrió en septiembre de 1984, cuando miembros de la secta religiosa Rejineesh, dirigida por el gurú Bhagwan Shree Rajness (*bendito señor de la luna llena*), intentaron controlar el condado de Wasco, Oregón, mediante la dispersión de *Salmonella typhi*, causante de la fiebre tifoidea, en la comida que se servía en los restaurantes The Dalles. Esto con el fin de que las personas se enfermaran no asistieran a votar, las elecciones los favorecieran y eso les permitiera tomar el poder. El saldo fue de 751 personas enfermas y 45 hospitalizadas (Barnaby, *op. cit.*, p. 45; Alejandro Kenny,

ESTADOS UNIDOS: ESTRUCTURA DE LA LEY BIOTERRORISTA

Título	Características generales
I. Preparación nacional ante el bioterrorismo y otras emergencias en salud pública	Se define la estrategia nacional respecto de la prevención del bioterrorismo, donde se incluyen: la capacitación de personal médico para encarar desafíos en la materia; la cooperación entre organismos públicos como el Departamento de Salud y Servicios Públicos, el Departamento de Estado, la Agencia Federal para el Manejo de las Emergencias, y el presupuesto federal para esta partida, entre otras disposiciones.
II. Fortalecimiento de los controles sobre los agentes biológicos y toxinas peligrosas	Se define la política respecto a determinados agentes biológicos y toxinas; la responsabilidad del Departamento de Salud y Servicios Públicos en la puesta en práctica de este título; la recopilación de información; el papel del Departamento de Agricultura, entre otras reglas.
III. Protección y seguridad en el abastecimiento de alimentos y medicinas	Establece reglas respecto al abastecimiento tanto de alimentos como de medicamentos; detalla las reglas respecto a la importación de alimentos, así como las autoridades competentes en esta materia y las sanciones a que se hacen acreedoras las empresas que no cumplan con las exigencias; así como la función del Departamento de Salud y Servicios Públicos y de la Administración de Alimentos y Fármacos (FDA) y del Departamento de Agricultura en esta materia, así como la coordinación interinstitucional.
IV. Protección y seguridad del agua potable	Pide la identificación de vulnerabilidades en el sistema de agua potable; define los métodos de prevención, detección y respuesta ante posibles ataques, y el papel de los Centros de Control de Enfermedades para hacer frente a desafíos de esta naturaleza.
V. Disposiciones adicionales	Se establecen algunas definiciones y se hacen reformas a la Ley de Modernización de la FDA, entre otras reglas menores.

Fuente: Congreso de Estados Unidos, 23 de enero de 2002.

Sin duda, una situación así podría presentarse, pero son pocas sus posibilidades dado que, en primer lugar, el bioterrorismo en Estados Unidos no es sistemático; en segundo, recurrir al uso de armas biológicas no es tan sencillo, y si bien no se requieren conocimientos demasiado especializados, hay otros factores que determinan la eficacia de las armas biológicas;¹⁰ en tercero, con la ley en vigor, es difícil que una empresa, grupo de exportadores o país se arriesguen a enviar un cargamento de alimentos como *transporte*

de armas biológicas, dado que su detección, muy probable, supondría una respuesta contundente de Estados Unidos; por último, y aun más importante, el bioterrorismo es una táctica flexible que puede atacar de formas diversas, no sólo por medio de los alimentos.

¿ALIMENTOS BIOTERRORISTAS? ALCANCES Y LÍMITES DE LA LEY EN LA ESFERA ALIMENTARIA

La consecuencia más importante de los *atentados bioterroristas* de octubre de 2001 en Estados Unidos fue, como ya se apuntó, la creación de una ley que obstaculizara acontecimientos de esta naturaleza. Así es como surge la ley bioterrorista, eje de la política estadounidense contra la amenaza del terrorismo de este tipo. Estados Unidos se planteó la necesidad de crear una estrategia de *biodefensa* a largo plazo, que si bien implica una mayor inversión en su sistema de salud, también incluye la aplicación de nuevas exigencias para garantizar la seguridad de sus importaciones alimentarias, y esto es de manera precisa lo que pretende el apartado 3 de esa disposición (véase un resumen de sus alcances en el cuadro 2).

Debe señalarse que la ley bioterrorista y sus reglamentos responden a una estrategia de seguridad en Estados Unidos, donde se supone que el enemigo a vencer *se encuentra y proviene de manera primordial del exterior* y, por tanto, era y es

op. cit.). En 2001 los *ataques bioterroristas* causaron un nivel de alarma inusitado porque los atentados contra el World Trade Center acababan de suceder, y la sociedad estaba literalmente aterrorizada al comprender que encaraban una amenaza intangible a la que no sabían cómo enfrentar. Esto impidió ver la realidad: los casos directos fueron muy pocos; se sabe que sólo se recibieron cuatro sobres con ántrax, pero el número de afectados fue mayor debido a que muchas personas estuvieron en contacto con los mismos. De ahí que los contagiados fueran 22, de los cuales murieron únicamente cinco. La paranoia estadounidense se expandió por el mundo, pues "por todas partes se comenzó a informar sobre la aparición de polvo blanco en circunstancias sospechosas [...] se produjo una afluencia masiva a los servicios médicos pues muchas personas temían estar infectadas. Los fraudes proliferaron" (Barnaby, *op. cit.*, p. 6). En apariencia, el mayor riesgo que entraña el bioterrorismo es su identificación. El reto de los sectores de salud es detectar adecuada, rápida y eficazmente una amenaza de este tipo, y en consecuencia conseguir la eficiente instrumentación y ejecución de un plan de respuesta, si bien después del 11 de septiembre de 2001 ya se delinearon aspectos que ayudarían a su reconocimiento. Véase Joaquín Goyache Goñi, *Bioterrorismo de segunda generación: agroterrorismo*, 18 de febrero de 2004, en <<http://www.racve.es/actividades/veterinaria-salud-publica/2004-02-18JoaquinGoyache.htm>>.

10. Barnaby, *op. cit.*, pp. 1-59.

ESTADOS UNIDOS: DISPOSICIONES ALIMENTARIAS DE LA LEY BIOTERRORISTA

Sección 303 Detención administrativa	<p>Autoriza a la Administración de Alimentos y Fármacos (Food and Drug Administration, FDA) a detener alimentos, bebidas, suplementos y materias primas para fabricarlos, cuando se destinen al consumo humano o animal y se tengan pruebas confiables o información fidedigna que indique que dichos productos representan un peligro que podría tener graves consecuencias sobre la salud de personas o animales o les pudiera causar la muerte. La FDA ejercerá esta función por medio de funcionarios o <i>empleados calificados</i> de dicha institución.</p> <p>Los artículos que la FDA considere una amenaza potencial para la salud de personas o animales estarán detenidos por un tiempo <i>razonable</i>, que en principio debería ser de 20 días, pero se puede extender otros 10 más.</p> <p>La sección también señala que se expedirá una copia de la orden de detención, que se entregará al dueño, operador o agente a cargo del lugar donde se encuentre almacenado el producto alimenticio. Asimismo se aclara que el producto detenido será etiquetado o marcado como tal.</p> <p>Asimismo se indican los periodos para poder apelar la medida: si el artículo es perecedero, se deberá solicitar audiencia dentro de los dos días naturales después del recibo de orden de detención. El periodo se duplica si los alimentos no son de este tipo. Asimismo la FDA tendrá cinco días naturales posteriores a la presentación de la apelación para confirmar o dar por terminada la orden de detención. Ésta también terminará si la FDA no cumple con la obligación de dar la oportunidad de solicitar una audiencia formal al afectado.</p>
Sección 305 Inscripción de establecimientos	<p>Constituye la primera etapa del nuevo proceso de exportación de alimentos hacia Estados Unidos. La ley indica que todos los establecimientos —incluidas empresas, almacenes e instalaciones del importador— que manufacturen, procesen, empaquen y almacenen alimentos y los exporten para el consumo humano o animal en Estados Unidos están obligados a inscribirse ante la FDA.</p> <p>Dicha inscripción deberá realizarla el propietario o un <i>agente designado</i> para tal tarea. En principio, la ley consideró como periodo mínimo para realizar este trámite el comprendido entre el 16 de octubre y el 12 de diciembre de 2003.</p> <p>La instalación, empresa o almacén que realiza cualquiera de las actividades enunciadas y no se registra ante la FDA, incurre en un acto ilegal.</p> <p>Agrega que cualquier alimento que proceda de un establecimiento extranjero, pero no fue inscrito ante la FDA, será detenido y almacenado en el puerto de entrada; si esto sucediera, los propietarios o los agentes serán sujetos a diversas sanciones.</p> <p>La ley también señala que se crearán sistemas electrónicos para agilizar y facilitar las inscripciones que permitirán a la Secretaría de Salud y Servicios Públicos acelerar la identificación y comprobación de los datos proporcionados por los productores.</p>
Sección 306 Mantenimiento de registros	<p>Esta sección entró en vigor el 7 de febrero de 2005. Aquí se señala que todos los establecimientos que manufacturan, procesan, empaquen, almacenan, importan o distribuyen alimentos para el consumo humano o animal en Estados Unidos, deberán establecer, mantener y tener disponibles registros de la documentación correspondiente al proceso de los alimentos o materias primas, a fin de llevar un control que permita identificar la fuente inmediata anterior y el receptor inmediato posterior de cada producto o materia prima de dichos alimentos.</p> <p>Asimismo, la norma que rige esta sección, publicada el 2 de mayo de 2003, señala que los plazos de cumplimiento dependerán del número de empleados ocupados por los establecimientos: para más de 500 empleados, el plazo es de seis meses (9 de diciembre de 2005); cuando el número oscile entre 10 y 499 empleados, tendrán un año para cumplir con la medida (9 de junio de 2006), y cuando el número sea menor a 10 personas, el plazo se extiende a un año y medio (11 de diciembre de 2006).</p> <p>Además se exige el establecimiento y mantenimiento de registros, así como tenerlos disponibles para su revisión por la FDA, la cual puede presentarse en cualquier momento y que exigirá la entrega de la información después de una petición formal para su inspección, en un plazo de cuatro horas si la misma se solicita entre las 8:00 y las 18:00 horas, de lunes a viernes, o en un plazo de ocho horas si se requiriera fuera del horario anterior.</p>
Sección 307 Notificación previa	<p>Desde el 12 de diciembre de 2003, los exportadores deberán enviar a la FDA una notificación previa de todos los productos para consumo humano o animal que pretendan ingresar en territorio estadounidense. Dicha notificación puede ser presentada por la persona autorizada con el conocimiento de la información requerida.</p> <p>Esta norma es obligatoria; si los exportadores no la cumplen correrán el riesgo de que el producto sea detenido en el puerto de entrada y, en caso extremo, rechazado.</p> <p>La FDA deberá ser notificada de los embarques que ingresarán a Estados Unidos en la forma siguiente: si el artículo llega por vía terrestre, a más tardar dos horas antes de su llegada al puerto de arribo; si el producto se transporta por ferrocarril, no más allá de cuatro horas antes de llegar al puerto de entrada; si el artículo se traslada por vía aérea, a más tardar cuatro horas antes de su llegada al puerto, y si el producto es trasladado por vía marítima, a más tardar ocho horas antes de su llegada al puerto de arribo. Además se indica que no se puede presentar una notificación previa con más de cinco días naturales de anticipación a la fecha de llegada del producto al puerto de arribo especificado.</p> <p>La notificación previa debe presentarse a la FDA por medio de su portal electrónico que opera las 24 horas, los 365 días del año; deberá utilizarse el idioma inglés con las excepciones que la misma ley señala, notificación que deberá incluir toda la información exigida por la FDA en los términos demandados por la ley bioterrorista y sus reglamentos.</p>

Fuente: Congreso de Estados Unidos, *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, Washington, 23 de enero de 2002, 104 pp. Con base en la ley anterior: Department of Health and Human Services-Food and Drug Administration (DHHS) FDA, *Administrative Detention of Food for Human or Animal Consumption*, DHHS-FDA, 2 de mayo de 2003, 110 pp.; *Establishment and Maintenance of Records*, DHHS-FDA, 2 de mayo de 2003, 158 pp.; *Prior Notice of Imported Food*, DHHS-FDA, 27 de enero de 2003, 115 pp., y *Registration of Food Facilities*, DHHS-FDA, 27 de enero de 2003, 150 páginas.

indispensable crear y poner en práctica medidas nuevas y más estrictas que garanticen que los productos de importación destinados al consumo humano o animal sean confiables y no representen peligro alguno para la salud o la vida de personas, animales o plantas. Con esto se acepta de manera implícita que es difícil que un estadounidense esté dispuesto a dañar a su propio país, tesis sin duda muy debatible.¹¹

La ley bioterrorista es un ejemplo del arraigo de dicha idea en el gobierno estadounidense. Sin embargo, hay algunos puntos que deben criticarse, ya que esa norma permite algunas excepciones a las reglas que impone, excepciones que constituyen puntos vulnerables que los grupos terroristas podrían aprovechar para atacar a Estados Unidos con armas biológicas. Entre las debilidades más importantes de la ley se encuentran las descritas en seguida.

- La sección 305, que exige la inscripción de establecimientos, pero la medida no es aplicable para granjas, ranchos y campos agrícolas sin actividades de exportación; restaurantes; instalaciones sin fines de lucro en las que los alimentos se preparen o se sirvan de manera directa al consumidor; establecimientos minoristas de alimentos; barcos pesqueros, excepto aquellos con actividad procesadora en los términos definidos por la Administración de Alimentos y Fármacos (Food and Drug Administration, FDA) en la sección 123.3

11. Primero porque cualquier país, incluso Estados Unidos, tiene dentro de su territorio a personas que no están de acuerdo con las políticas gubernamentales, lo que implica que pueden convertirse en un peligro para la seguridad de la nación; segundo porque debe recordarse que, aunque Estados Unidos no lo reconozca, en distintas ocasiones el país recibió amenazas o ataques de lo que los especialistas han calificado como terroristas estadounidenses: en Chicago, en 1972, fueron arrestados los miembros del denominado Orden del Sol Naciente, un grupo de extrema derecha que tenía en su poder entre 30 y 40 kilogramos de cultivos de bacterias de tifus que pensaban usar para contaminar los depósitos de agua de Chicago, San Luis y otras ciudades con el fin de crear una *nueva raza superior* (Barnaby, *op. cit.*, p. 45). En 1973 hizo su aparición en Nueva York el Ejército de Liberación Negro formado por los restos de otro grupo terrorista, los Panteras Negras. Ese mismo año apareció en California el Ejército Simbiótico de Liberación, entre cuyas acciones más recordadas está el secuestro de Patricia Hearst, nieta del político, editor y empresario de la comunicación estadounidenses William Randolph Hearst (J. Bowyer Bell, *Tiempo de terror. Cómo responden las sociedades democráticas a la violencia revolucionaria*, Noema, México, 1980, pp. 42-46). Además hay que recordar que el 19 de abril de 1995 el edificio Alfred P. Murrah del FBI en Oklahoma fue destruido por un coche bomba, atentado terrorista que arrojó 168 personas muertas y más de 500 heridos y cuya responsabilidad se atribuyó a Timothy Mc Veigh, estadounidense que pago el hecho con pena de muerte el 11 de junio de 2002 ("Timothy Mc Veigh" <<http://www.revolt.es/timothy-mc-veigh.htm>> y "Bad Day Dawning" <http://www.crimelibrary.com/serial_killers/notorious/mcveigh/dawning_1.html>). Lo anterior sin olvidar la campaña terrorista de 17-18 años que desarrolló otro estadounidense, Theodore John (Ted) Kaczinsky, mejor conocido como Unabomber, quien enviaba *paquetes-bomba* a sus víctimas. De este modo se comprueba que el *enemigo* también puede estar en territorio de la superpotencia ("Theodore John, Ted, Kaczinsky" <<http://en.wikipedia.org/wiki/Unabomber>>).

Muchos países consideran que la ley bioterrorista podría estropear el libre comercio, dado que las normas que adoptó Estados Unidos para importar alimentos pueden convertirse en una barrera no arancelaria que afectaría a los productores-exportadores de regiones como América Latina y el Caribe, competitivos precisamente en productos agrícolas y pecuarios sujetos a las nuevas disposiciones

(k) del título 21 del Código Federal de Regulaciones de Estados Unidos, así como las instalaciones que manipulen alimentos sujetos a la autoridad exclusiva del Departamento de Agricultura de Estados Unidos: carnes, productos de ave y productos de huevo.

- Por otro lado, quedan excluidas las granjas y los restaurantes de lo dispuesto en la sección 306, la cual advierte que toda persona participante en cualquiera de las etapas de producción del bien alimentario está obligada permitir al empleado designado el acceso, revisión, inspección y copia de los registros que permitan hacer un seguimiento de los productos sospechosos de adulteración o que presentan una amenaza de consecuencias graves sobre la salud o la vida de personas o animales.

- También quedan eximidas las granjas y los restaurantes de la regla contenida en la sección 306 donde se estipula que en el caso de cualquier persona que manufacture, procese, empaque, transporte, distribuya, almacene o importe alimentos, la inspección se extenderá a todos los registros e

información adicional —descrita en la sección 14 de la Ley Federal de Alimentos, Medicinas y Cosméticos— cuando exista la información fidedigna (la *creencia razonable*) de que dicho alimento es una amenaza que podría tener consecuencias graves en la salud o incluso que podría producir la muerte de personas o animales.¹²

Es claro que las autoridades de Estados Unidos consideran que los peligros bioterroristas más importantes provienen de fuera de sus fronteras, dado que se supone que ninguna de las situaciones mencionadas constituye un *hueco* por donde pudiera presentarse una amenaza real a la seguridad de la superpotencia. Al respecto cabe señalar que atribuir sólo a los extranjeros la intención de dañar a Estados Unidos es un error que podría costarle caro a este país.

Sin embargo, las cosas no quedan ahí. Llegado este punto es indispensable analizar el éxito real de la medida y si ha cumplido su cometido en los términos definidos de manera estricta por la ley.

¿ESPADA CONTRA EL BIOTERRORISMO O ESCUDO NEOPROTECCIONISTA?

Para contestar la interrogante que encabeza este apartado es indispensable hacer una breve descripción del actual sistema económico internacional.

Para nadie es nuevo escuchar que el modelo económico imperante en la actualidad es el capitalismo de corte neoliberal. El neoliberalismo como tal fue planteado en el Reino Unido y Estados Unidos en los años setenta y ochenta por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente. Por supuesto, los cimientos de esta política se encuentran en el liberalismo clásico, pues el neoliberalismo no guarda una distancia considerable de aquellos postulados. Propone la limitación del Estado en los asuntos sociales más trascendentales y, a la par, defiende el derecho de los individuos a actuar de manera libre. El Estado, de acuerdo con teóricos como Carl Schmitt,¹³ estaría llamado de manera única a crear una división de poderes, establecer la demarcación de las autoridades y sus esferas de competencia (lo que conocemos como poderes ejecutivo, legislativo y judicial) para así crear un sistema político asentado en un juego de pesos y contrapesos. Todo tiene la finalidad de garantizar la libertad individual; es decir, la encomienda principal del Estado es crear el am-

biente político para que los individuos logren el beneficio económico particular y general. En el ámbito económico, el neoliberalismo enarbola la competencia entre las empresas y entre los individuos; considera adecuado que cada uno busque su beneficio personal porque con ello contribuirá a que los demás imiten esta actitud, de modo que al final todos resultarán beneficiados. Para el neoliberalismo, el Estado es un administrador pésimo y aun corrupto; defiende el progreso tecnológico porque redundará en mayor productividad, y se autocalifica como un sistema justo porque puede volver multimillonario a cualquier empresario que *aplique estas y algunas otras políticas*.

En resumen, las premisas básicas del neoliberalismo actual se apuntan a continuación.

1) Reducción del gasto público.¹⁴

2) Eliminación del déficit presupuestario mediante la liquidación de todo tipo de subsidios (incluidos alimentos y transporte barato para los pobres).

3) Reducción del tamaño del Estado, despido masivo de burócratas, a quienes se considera negativos, y privatización de empresas paraestatales.

4) Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que supone eliminar todo tipo de controles para los empresarios. La intervención del Estado en la economía debe ser cada vez menor.

5) De lo anterior se deriva la eliminación de los controles de precios, no limitar las ganancias, no gravar el capital y fijar los salarios en función de las leyes de la oferta y la demanda.

6) Se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión y las mercancías extranjeras. Para ello se hace necesario un gobierno sumiso a la inversión del exterior, es decir, que abra las puertas para que dicha inversión haga lo que quiera en un país que en sentido práctico se le entrega.

7) Lo anterior hace necesaria una política cambiaria flexible que permita a los capitales nacionales y extranjeros entrar y salir de manera libre, sin intervención del Estado. Es decir, hay libertad para saquear un país si otro ofrece mayor seguridad o mayores tasas de ganancia. Por ello, en los ajustes recetados por el Fondo Monetario Internacional, lo primero que se exige al país endeudado es que elimine todo tipo de controles cambiarios.

12. Congreso de Estados Unidos, *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, Washington, 23 de enero de 2002, 104 páginas.

13. José Guilherme Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 15-20.

14. Cabe destacar que las reducciones del gasto público afectan de manera principal las esferas sociales, es decir, los estados optan por disminuir el porcentaje de partidas presupuestarias para sectores como salud, educación, vivienda, servicios públicos, protección laboral, apoyos a la producción agropecuaria, entre los más relevantes. Esta situación se agrava sobre todo cuando las economías presentan números rojos, e inevitablemente son estos sectores a los que, en primera instancia, afectan estas políticas.



8) Libre oportunidad de especular en bolsas de valores globalizadas.¹⁵

Por supuesto, las impulsoras de estos postulados son las grandes potencias comerciales, con Estados Unidos a la cabeza. Sin embargo, instituciones y analistas de renombre consideran que dichas ideas tienen una *doble cara*, lo que resulta fácil de comprobar en el caso del comercio internacional y, de manera específica, en los rubros agrícola y alimentario. En teoría, las grandes potencias presionan para que los acuerdos multilaterales impongan reglas orientadas al desmantelamiento de la protección arancelaria y fomenten así el libre comercio. No obstante, en realidad las potencias realizan todo tipo de movimientos que les permitan mantener amplios márgenes de maniobra frente a los países en desarrollo. En pocas palabras, países como Estados Unidos respaldan el libre comercio *teórico* sólo en sus discursos, pues acaban ejerciendo un libre comercio *práctico* que se desentiende de las reglas internacionales.

¿Por qué hablar de esta realidad? Porque, en paralelo al desmantelamiento de los aranceles, surgieron nuevos obstáculos al comercio mundial conocidos como barreras no arancelarias, lo que muchos analistas denominan neoproteccionismo.¹⁶

15. Arturo Ortiz Wadgyar, *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*, Nuestro Tiempo, México, 2000, pp. 19 y 20.

16. La diferencia básica entre el viejo y el nuevo proteccionismo es que mientras el primero se identificaba de manera clara porque se medía en términos cuantitativos, el *neoproteccionismo* es más difícil de medir, detectar y contrarrestar porque obstaculiza el libre flujo de bienes y servicios a partir de consideraciones cualitativas, como normas medioambientales y laborales, etiquetado, embalaje, procesos, etcétera.

Así pues, debe decirse que muchos países consideran que la ley bioterrorista podría estropear el libre comercio, dado que las normas que adoptó Estados Unidos para importar alimentos pueden convertirse en una barrera no arancelaria que afectaría a los productores-exportadores de regiones como América Latina y el Caribe, que son competitivos precisamente en productos agrícolas y pecuarios sujetos a las nuevas disposiciones.

Aquí las razones de que ley bioterrorista podría considerarse un escudo neoproteccionista.

1) La difusión de la ley fue deficiente. Muchos productores de los bienes sujetos a la autoridad de la citada ley no supieron de su existencia, alcances ni tiempos marcados en la misma, de modo que la ley entró en vigor y los productos que no cumplieron con las nuevas disposiciones quedaron detenidos en los puertos de arribo.

2) Se encuentra disponible sólo en idioma inglés y para poder imprimirla hay que contar con un equipo de cómputo desde el cual el usuario pueda conectarse a internet para descargar el archivo. Es probable que esto no represente problema, aunque habría que preguntarse si los productores de países en desarrollo como Haití, Uruguay, Ecuador y los centroamericanos, por no hablar de los africanos, tuvieron o tienen esa posibilidad. Lo más difícil es conocer los términos exactos de la ley, interpretarlos y seguirlos al pie de la letra, sólo que si no se tiene el conocimiento suficiente hay que pagar asesorías. Desde luego, todos estos costos los asume el productor, no el gobierno estadounidense.

3) Sugiere que la mayoría de los trámites se realicen por medios electrónicos, lo que constituye una limitante para quienes adolecen de acceso a los mismos. Se establecen otros mecanismos ante esta dificultad, pero éstos se caracterizan por su poca celeridad, lo que sin duda afecta a los exportadores más pobres del mundo.

4) Se apoya en otras regulaciones federales, y de esta ley se desprenden otras cuatro reglamentaciones que presentan el problema descrito en el punto anterior.

5) Exige la designación de un *agente representante* de cada instalación extranjera que radique en Estados Unidos y que sirva de contacto entre ese país y el productor afectado. Por supuesto, los costos asociados con este punto son cubiertos por los productores que exportan a Estados Unidos.

6) Señala que la vigilancia sobre las importaciones recaerá en inspectores u oficiales calificados, pero nunca se dice con qué criterios se selecciona dicho personal.

7) Establece que la FDA puede detener las importaciones cuando tenga *razones creíbles, pruebas confiables o información fidedigna* de que un alimento está adulterado y su introducción en territorio estadounidense representa una amenaza grave a la salud de las personas, o compromete la vida de las mismas, de plantas o de animales. Pero nunca se explica de manera clara en qué consisten las *razones creíbles, pruebas confiables o información fidedigna*, ni se dice cuáles son sus parámetros, de modo que el margen de discrecionalidad y ambigüedad en la definición otorga de manera implícita un enorme poder a Estados Unidos para determinar unilateralmente el *momento* en que tal situación se presenta.

8) Exige una apertura total en la información proveniente de los productores, pero se reserva el derecho de difundir la generada en Estados Unidos.

9) Todos los costos adicionales de la ley, desde la capacitación a funcionarios gubernamentales de todo el mundo hasta los vinculados con la detención y marcado de los productos detenidos en los puertos de entrada de Estados Unidos, tendrán que ser sufragados por los importadores-exportadores, según sea el caso, de acuerdo con los contratos privados celebrados de manera previa, aunque por lo general quien tendría que cubrir los costos en una situación así es el exportador. En ningún caso la FDA se hará responsable de dichos costos.

Por las razones expuestas, la ley bioterrorista podría ser una barrera no arancelaria, pero ¿realmente ha obstaculizado el comercio internacional? La respuesta es afirmativa por los siguientes motivos.

1) En caso de detención administrativa, los gastos adicionales los asumirá la compañía responsable del producto.

Al respecto, la FDA reconoció una serie de costos derivados de la detención que, calculados en dólares estadounidenses, incluyen:

- transporte adicional hasta una instalación de almacenamiento segura: de cero hasta cuatro millones de dólares;
- almacenamiento por tiempo adicional: de cero a dos millones de dólares;
- retraso en el traspaso de la posesión de los productos retenidos: cero a cuatro millones de dólares;
- pérdida del valor de producto para alimentos con un limitado periodo de conservación: cero hasta 22 millones de dólares;
- costos de marcado o etiquetado de los productos detenidos: cero hasta dos millones de dólares, y
- costos de los procesos de apelación de las detenciones administrativas: cero hasta 16 millones de dólares.¹⁷

2) La ley bioterrorista no autoriza a la FDA para compensar a las compañías por los gastos asociados con la detención administrativa. De acuerdo con el Reglamento Final de Detenciones Administrativas, el costo anual estimado por esta medida oscilará entre cero y 50 millones de dólares estadounidenses.¹⁸

3) Con acuerdo a la base de datos OASIS de la FDA, entre octubre de 2004 y septiembre de 2005, cargamentos de países de América Latina y el Caribe quedaron ya detenidos a la luz de la sección 303 de la ley bioterrorista: Colombia con 256 casos, Ecuador con 101 y Perú con 84 detenciones administrativas. La información sobre el valor de los bienes, el resultado de las detenciones y sus costos no está disponible en dicha base de datos.¹⁹

4) Por lo que respecta al *agente representante* de las instalaciones extranjeras en Estados Unidos, se calcula que cada uno supondrá para exportadores como los latinoamericanos y caribeños una erogación de 700 a 1 000 dólares estadounidenses por año y por instalación.²⁰

5) Algunos de los gastos derivados de la ley no pueden, por distintas razones, ser cubiertos por los productores-exportadores. En esta situación se encuentran algunos países de América Latina y el Caribe, como Costa Rica y Ecuador, cuyos gobiernos han optado por ofrecer apoyo a sus nacionales cuando no cuentan con un agente en Estados Unidos.²¹

17. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Access of Latin American and Caribbean Exports to the U.S. Market 2004-2005*, CEPAL, Washington, noviembre de 2005, p. 38.

18. *Loc. cit.*

19. *Loc. cit.*

20. *Ibid.*, p. 39.

21. *Loc. cit.*



6) La FDA analizó el efecto económico de la ley y, según sus cálculos, a una instalación extranjera le llevaría de cinco a 15 horas contratar a un agente estadounidense, situación que de acuerdo con dicho análisis dependerá de factores como la disponibilidad en las instalaciones de una conexión a internet y el dominio del inglés que tenga el personal.²²

7) De acuerdo con la FDA y su análisis de efectos económicos, el gasto de creación y mantenimiento de registros incluirá 120 dólares por instalación derivados de los costos de capacitación para conocer los alcances de la ley misma; 411 dólares en la reelaboración de los registros, y 219 dólares para el mantenimiento de registros adicionales. Desde que la ley entró en vigor, más de un millón de entidades están incluidas, lo que arroja una cantidad total aproximada de 1 410 millones de dólares o costos anuales por 108 000 dólares. Además, el cálculo anual de gastos para aumentar la seguridad de los alimentos oscila entre siete y 25 millones de dólares, sin incluir los costos de seguros de las mercancías.²³

Por hechos y cifras como las anteriores, las regiones económicas temían que la ley, más que medida destinada al

combate del bioterrorismo, se convirtiera en una barrera no arancelaria que elevara los costos y, por ende, golpeará la competitividad de las exportaciones alimentarias, sin olvidar que la ley tiene aplicación mundial, lo que al final puede convertirla en un *escudo* que debilite las exportaciones de ciertos países si Estados Unidos percibe que sus productos afectan a los sectores estadounidense y su balanza comercial.

Habrán quienes argumenten que esta nueva norma ha cumplido de manera eficaz su cometido, como una *espada* que ha amedrentado al bioterrorismo internacional. Sin embargo, hay que destacar que el bioterrorismo no se ha caracterizado por realizar sabotajes sistemáticos a los alimentos, y es difícil que ésta sea su táctica en el futuro, sobre todo ahora que todas las disposiciones de la ley bioterrorista se encuentran en vigor.

Por desgracia, con la aplicación del título III de la citada ley han sido otros los afectados, y no se observa que en el futuro inmediato la situación vaya a cambiar, sobre todo porque Estados Unidos mantiene desde hace mucho tiempo esta actitud proteccionista, que incluso se acentuó antes de los atentados del 11 de septiembre, de modo que una medida de este tipo no debería sorprender, aunque no por eso deja de ser preocupante.

22. *Loc. cit.*

23. *Ibid.*, p. 40.

CONCLUSIONES

Todo país tiene derecho a imponer normas que garanticen su seguridad, si no al cien por ciento, sí lo mejor posible. Éste fue el caso de Estados Unidos y las nuevas medidas de seguridad que respondieron a los atentados del 11 de septiembre y a los ataques bioterroristas de finales de 2001.

La ley bioterrorista tiene la finalidad de evitar nuevas agresiones que utilicen como vehículo de las potenciales armas biológicas a los alimentos que los estadounidenses importan de otras partes del mundo. Sin duda, este objetivo es legítimo, pero esta nueva regulación también tiene otras implicaciones que sobrepasan la esfera de la seguridad de la superpotencia, pues ha producido efectos nocivos en el comercio internacional que afectan sobre todo el de países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe.

Parece muy complicado y riesgoso afirmar que la ley bioterrorista se concibió con el fin de obstaculizar el comercio de bienes alimentarios. Sin embargo, no se puede dudar de que su interpretación y aplicación apuntan hacia ese rumbo. Por esta razón, los países de América Latina y el Caribe consideraron desde el inicio que la ley era más bien una nueva manifestación del proteccionismo estadounidense.

Es bien sabido que la superpotencia es el principal artífice del neoliberalismo capitalista actual, que entre otras cosas defiende el libre comercio a ultranza, pero también queda la impresión de que los estadounidenses ejercen una política dual en esta esfera, pues el proteccionismo es una constante que Estados Unidos mantiene desde los tiempos de Alexander Hamilton.

En pocas palabras, el doble rasero en materia comercial se manifiesta mediante el respaldo discursivo al compromiso multilateral de la libertad comercial, pero éste queda superado por el ejercicio del proteccionismo comercial en todas las formas posibles e imaginables.

Es difícil que Estados Unidos pueda atribuir a la ley bioterrorista la ausencia de nuevos ataques, considerados por la norma, en su territorio. Por supuesto, debe afirmarse que la ley está formada por otras disposiciones que se orientan al fortalecimiento del sistema estadounidense destinado a encarar una emergencia bioterrorista. Dicho reforzamiento incluye la asignación de mayores recursos al Departamento de Salud, la capacitación de personal, la liberación de recursos para investigación en la materia, la creación de reglas para garantizar la coordinación y la cooperación de los cuerpos de emergencia en caso de una amenaza bioterrorista, etcétera. Lo que no debe olvidarse es que desde octubre de 2001 no se han producido nuevos ataques de esta naturaleza, o por lo menos los medios de comunicación no han difundido

ninguna noticia alguna en este sentido. Así pues, parecería que la *amenaza bioterrorista de 2001* fue casual o momentánea, de modo que queda en el aire una interrogante: ¿el bioterrorismo es constituye un peligro real para Estados Unidos? En primera instancia, la respuesta es negativa, pues no se han presentado de manera regular atentados de esta naturaleza y, mucho menos, ataques que utilizaran como vehículo las importaciones alimentarias de Estados Unidos.

Desafortunadamente, la ley bioterrorista no se concibió como una medida coyuntural, pues está destinada a permanecer como parte de la estrategia de seguridad estadounidense. Empero, son otros actores quienes han debido encarar los nuevos desafíos que la medida acarrea. Es decir, quienes tienen mayores razones para temer esta ley no son aquellos para quienes fue hecha —al menos en el plano oficial—, pues hoy es imposible aseverar que el bioterrorismo esté *atemorizado* por una ley tan limitada, al punto de haber desistido de la contaminación de alimentos como táctica de ataque; esto sin olvidar que, como se dijo, la ley adolece de fallas que cualquier grupo terrorista bien organizado podría aprovechar, un grupo que incluso podría entrar en Estados Unidos y esperar el momento adecuado para atacar a la superpotencia desde dentro, tal como sucedió el 11 de septiembre de 2001.

Así pues, es curioso que los productores-exportadores de bienes agropecuarios y alimentarios de regiones como América Latina y el Caribe hayan sido los más afectados por la ley. En este sentido es comprensible que éstos la califiquen como una barrera no arancelaria, pues una de sus características es la enorme dificultad para demostrar que su fin último es la obstaculización del comercio, cuando el país que la adopta entiende este mecanismo como una herramienta útil para atenuar los efectos negativos derivados del libre comercio.

Por las razones expuestas, los afectados intuyen que el terrorismo y el bioterrorismo sirvieron *casualmente* como pretexto para imponer, en el caso del comercio, una legislación unilateral cuya interpretación y puesta en práctica obedece a consideraciones estrictamente estadounidenses. En efecto, el margen de discrecionalidad de la superpotencia es abrumador y lo único que se puede hacer al respecto es seguir al pie de la letra lo dispuesto en dicha ley, y vigilar la forma en que se aplica para impedir su uso como un medio para mejorar la balanza comercial estadounidense.

Lo anterior constituye un reto de enormes proporciones, sobre todo cuando existen enfermedades que fortalecen los *temores* estadounidenses respecto al bioterrorismo y el comercio internacional. Algunas, como el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), también llamada gripe aviar; la



FELISA MUEVE GENTE, TRÁILERS Y AVIONES PARA SUS CLIENTES; Y HASTA MONTAÑAS, SI ES NECESARIO.

01 800 SOLO-DHL (7656-345)
www.dhl.com.mx

NADA NOS DETIENE **DHL**



>> FELISA SCOTT
>> GERENTE DE ATENCIÓN A CLIENTES
REGIÓN: NUEVA YORK, E.U.A.
MISIÓN: BANGKOK A NUEVA YORK EN UN INSTANTE. YA



encefalopatía espongiforme bovina (EEB) o *mal de las vacas locas*, y la fiebre aftosa, entre otras, pueden ser consideradas por los estadounidenses como una amenaza descomunal. Estas enfermedades, por medio de las cuales el bioterrorismo pretendería dañar a la superpotencia, tendrían que evitarse con una aplicación más estricta de las medidas de seguridad nacional, incluida por supuesto la ley bioterrorista, con los efectos secundarios negativos sobre las exportaciones alimentarias de países desarrollados y en desarrollo que pueden preverse desde este momento.

Por ello, a pesar de que países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe han abrazado al libre comercio, difícilmente puede decirse que tienen mayores garantías de que sus productos ingresarán sin problema alguno a los mer-

cados de grandes potencias como Estados Unidos, pues, como se sabe, el *fantasma del neoproteccionismo* ronda de manera incesante al libre comercio. En paralelo, respecto de la ley examinada en este trabajo, la superpotencia podrá jactarse de haber creado un instrumento atinado que ha ahuyentado al bioterrorismo, pero este argumento es polémico cuando existen evidentes amenazas a la seguridad internacional (incluido el terrorismo internacional mismo, pues sólo habría que voltear hacia Irak para comprobarlo). Estados Unidos puede gritarle al mundo que, gracias al establecimiento de leyes como la bioterrorista, hoy se encuentra más seguro. Sin embargo, igual que en el libre comercio y en otros tantos asuntos, los discursos estadounidenses están desvinculados y superados por una cruda realidad. ◀CE

Bibliografía complementaria

- Alcaide Fernández, Joaquín, *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000, 375 páginas.
- Atal, Subodh, "Dos años después, Estados Unidos ha perdido el rumbo en la guerra contra el terrorismo", 11 de septiembre de 2003 <http://www.elcato.org/atal_rumbo.htm>.
- Baldinelli, Elvio, "La protección contra el comercio desleal", *Integración Latinoamericana. Enfoques y Convergencias en la Integración*, año 17, núm. 184, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1992, pp. 26-35.
- Ball, Carlos, "Sórdido proteccionismo de EE.UU.", 10 de febrero de 2004 <http://www.elcato.org/ball_sordidoproteccionismo.htm>.
- , "Las mentiras comerciales del tío Sam", 4 de noviembre de 2003 <<http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-11-04.html>>.
- , "Estados Unidos debe abandonar la retórica y apoyar el libre comercio", 9 de septiembre de 2003 <<http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-09-09.html>>.
- , "Libre comercio. ¿A quién beneficia?", 2 de junio de 2003 <<http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-06-02.html>>.
- , "Libre comercio: la mejor ayuda a los pobres del mundo", 9 de diciembre de 2002 <<http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2002-12-19.html>>.
- Basco, Carlos, Iván Bucellato et. al., *La nueva ley de seguridad agrícola y de inversión rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales*, CEPAL, serie Comercio Internacional, Santiago, Chile, núm. 41, 2003, 34 páginas.
- Bhagwati, Jagdish, *Obstáculos al comercio internacional*, Gernika, México, 1994, 170 páginas.
- , *Economía proteccionista*, Gernika, México, 1990, 163 páginas.
- Binder, Patrice y Olivier Lepick, *¿Qué son las armas bacteriológicas? ¿Por qué son tan peligrosas? ¿Dónde se fabrican? ¿Cuáles serían las consecuencias de su utilización?*, RBA Integral, Barcelona, 2003.
- Caudillo Cisneros y O. Etelvina, *Los embargos atuneros en México. Sus impactos y actores sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Veracruzana-Casa Juan Pablos, México, 2005, 215 páginas.
- Cruz Barney, Óscar, *Las reformas a la Ley de Comercio Exterior en materia de prácticas desleales de comercio antidumping: un primer acercamiento*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, 131 páginas.
- Chomsky, Noam, *11/09/2001*, RBA-Océano, México, 2001.
- , *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós, España, 2001, 285 páginas.
- , *Hablemos de terrorismo*, Txalaparta, España, 1998, 240 páginas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Access of Latin American and Caribbean Exports to the U.S. Market 2002-2003*, CEPAL, Washington, diciembre de 2003.
- Domínguez, Roberto F., "La hidra mitológica y la multiplicidad terrorista", en *Military Review*, vol. LXXVI, núm. 6, Kansas, noviembre-diciembre de 1996, pp. 2-12.
- Dupas, Gilberto, "El discurso hegemónico del libre mercado y la vulnerabilidad de los grandes países de la periferia", *Problemas del Desarrollo*, vol. 33, núm. 128, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas, México, enero-marzo de 2002, pp. 31-53.
- Estefanía, Joaquín, "Bush construye un nuevo 'telón de acero'", *El País*, Madrid, 16 de noviembre de 2003.
- Fischer, Ronald (comp.), *Las nuevas caras del proteccionismo*, Dolmen Ediciones, Santiago, Chile, 1997, 280 páginas.
- Hernández, Jesús, "Más de 250 mil empresas de todo el mundo que exportan alimentos a Estados Unidos tendrán que cumplir la Ley de Bioterrorismo" <<http://www.actualidad.co.cr/290/20.apertura.html>>.
- Lang, Tim y Colin Hines, *El nuevo proteccionismo*, Ariel, Barcelona, 1996, 302 páginas.
- Laqueur, Walter, "Geografía del terror", *National Geographic en Español*, vol. 15, núm. 5, México, noviembre de 2004, pp. 58-67.
- Larach, María Angélica, *El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, CEPAL, serie Comercio Internacional, núm. 39, diciembre de 2003, 52 páginas.
- Leycegui, Beatriz, William B. P. Robson y S. Dhalia Stein (coords.), *Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, 295 páginas.
- Newsweek en Español*. "Terrorismo químico y biológico", vol. 6, núm. 41, México, 10 de octubre 2001.
- Petras, James, "El ataque de Estados Unidos sobre Afganistán", *Problemas del Desarrollo*, vol. 33, núm. 129, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas, México, abril-junio de 2002, pp. 145-164.
- Quinter, Peter A., "Scrap the Bioterrorism Act", *The Journal of Commerce*, febrero de 2004, pp. 9-15 <http://www.becker-poliakoff.com/publications/article_archive/pdf/quinter_other-voices.pdf>.
- Reinares, Fernando, *Terrorismo y antiterrorismo*, Paidós, Barcelona, 1998, 230 páginas.
- Reyes, Giovanni E. y María Cristina Rosas G., *ALCA y OMC: América Latina frente al proteccionismo. El libre comercio en los tiempos del ántrax*, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003, 208 páginas.
- Saxe-Fernández, John, "EU: bioterrorismo de Estado", *La Jornada*, México, 11 de julio de 2002.
- , "Terrorismo de Estado y terrorismo internacional", *Nueva Sociedad. (Terrorismo y política)*, núm. 77, Venezuela, enero-febrero de 2002, pp. 72-77.