



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

## “LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD ENFOCADAS AL COMERCIO ADOPTADAS POR ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11-S”

T E S I N A

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:  
ADRIANA JIMÉNEZ MONDRAGÓN

ASESOR: DR. J. IGNACIO MARTÍNEZ CORTÉS



MÉXICO, D.F., 2010.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **DEDICATORIAS**

A mis padres, ya que sin su apoyo no habría podido salir adelante con mis estudios. Aunque a la familia no puedes escogerla, no podría haberme tocado tener una mejor, gracias por su paciencia y comprensión en todos los aspectos de mi vida, sin ustedes no sería nada.

A mis amigos, que siempre han estado a mi lado y que me han alentado a llegar más lejos. Gracias por multiplicar mis alegrías y aminorar mis tristezas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que nunca acabaré de agradecer el conocimiento que me dio y las herramientas para ser un profesionalista de éxito.

A los profesores que en el transcurso de la carrera despertaron en mí el interés por nunca dejar de aprender y buscar siempre ser mejor. En especial al Dr. Ignacio Martínez que accedió a dirigir la presente investigación, gracias por toda su ayuda.

## INDICE

Introducción . . . . .	1
1. Elementos económicos entorno al 11-S . . . . .	7
1.1 El proteccionismo clásico frente al neoproteccionismo . . . . .	7
1.2 Contexto económico internacional del 11-S . . . . .	10
1.3 Declive del comercio internacional . . . . .	17
1.4 Combate al terrorismo en la nueva agenda económica internacional	24
2. Medidas adoptadas por el gobierno estadounidense para incrementar su seguridad interna . . . . .	29
2.1 Nuevo marco jurídico para regular la seguridad interna de Estados Unidos . . . . .	29
2.2 Nuevas medidas comerciales internas contra el terrorismo . . . . .	38
2.3 Nuevas medidas comerciales externas contra el terrorismo . . . . .	45
3. Intercambio comercial de México con Estados Unidos en el marco de las nuevas medidas comerciales adoptadas por Estados Unidos . . . . .	54
3.1 Relación comercial en el ámbito del TLCAN . . . . .	54
3.2 Las medidas adoptadas por México para incrementar la seguridad	58
3.3 El marco de la alianza para la prosperidad y seguridad de América del Norte (ASPAN) . . . . .	63
Conclusiones . . . . .	68
Bibliografía . . . . .	71
Hemerografía . . . . .	72
Ciberografía . . . . .	73

## INTRODUCCIÓN

A través del estudio del desarrollo histórico de las relaciones comerciales a nivel internacional, es posible conocer la forma en que las potencias han buscado siempre el camino para obtener ventajas comerciales ante los países que no cuentan con los medios necesarios para consolidar una posición fuerte en el intercambio de mercancías en el contexto mundial.

Es así como los países poderosos económicamente, ejercen su supremacía ante aquéllos que carecen de la misma, adoptando medidas a nivel internacional que impulsen el libre tránsito del comercio, pero a la vez, constituyéndose en los principales defensores de sus mercados internos.

Esta clase de protección se manifiesta claramente en la adopción de medidas internas plasmadas en la legislación de los países más desarrollados, las cuales son defendidas por sus gobiernos argumentando la soberanía estatal para decidir acerca de dichas cuestiones.

Lo que no es mencionado, es el hecho de que lejos de constituir únicamente un marco jurídico al interior del país, estas medidas se manifiestan como acciones encaminadas a impactar en el entorno internacional, afectando las relaciones que el país que las instaure tiene con el exterior.

Estados Unidos ha formado parte de esta clase de naciones que han difundido ampliamente el libre comercio, pero a la vez también han tomado el camino del proteccionismo a su interior, ejerciendo de esta manera, un doble discurso y emprendiendo acciones que se contradicen entre sí.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, propiciaron un cambio del rumbo de su política exterior, de la cual forma fundamental parte la política comercial.

En el aspecto interno, la Administración de George W. Bush formalizó una serie de acciones que bajo el principio del combate al terrorismo, devino en la creación de nuevas reglamentaciones orientadas a incrementar la seguridad de sus ciudadanos, de los suministros de alimentos y de protección de sus fronteras.

Sin embargo, debido al incremento de restricciones al ingreso de mercancías, como lo son los largos trámites burocráticos y los altos costos de transporte -generados por estas leyes recientes-, los exportadores que tenían como principal destino el mercado estadounidense se han visto

afectados.

No debe perderse de vista que la nueva regulación concierne principalmente a los productos de origen agrícola, restringiendo el libre acceso de los mismos a Estados Unidos, sector que en dicho país goza de grandes subsidios y subvenciones, obteniendo así ventajas comparativas y competitivas en el comercio internacional.

Conjuntamente el gobierno estadounidense continúa con una lógica proteccionista para su industria interna, utilizando de esta manera la información requerida a todos los participantes de la cadena de producción que buscan colocar sus productos en su territorio, en beneficio de la industria interna.

Es aquí donde se hace necesario destacar la forma en que la política exterior estadounidense, se ha consolidado desde el siglo XIX hasta la actualidad como uno de los principales instrumentos que defienden los intereses privados nacionales, proporcionándoles ventajas que para muchos podrían ser consideradas desleales.

Entre los países más afectados por el desarrollo de esta dinámica, están los latinoamericanos, los cuales tienen como principal destino de sus exportaciones Estados Unidos y que en un mayor porcentaje son de origen agrícola.

Cabe destacar dentro de dicha lógica el caso de México, debido a que su principal socio comercial es Estados Unidos, país que se constituye como destino para más del 80% de las exportaciones mexicanas. Si bien es cierto que México ha buscado diversificar su comercio y reducir la dependencia con Estados Unidos a través de la firma de numerosos acuerdos comerciales, el objetivo está aún lejos de lograrse.

Es necesario puntualizar que las medidas que Estados Unidos adopta dentro de su mercado para proteger la seguridad tanto de su territorio como de su población, no incumplen con las normas internacionales que rigen el comercio internacional, puesto que la Organización Mundial de Comercio (OMC) contempla la adopción de medidas de dicha índole en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que constituye uno de los códigos de conducta internacional, suscritos por los miembros del organismo en cuestión.

Es en el Acuerdo ya mencionado, en donde las medidas estadounidenses encuentran un sustento jurídico a nivel internacional, que legitima su establecimiento, así como también su puesta en práctica.

De esta manera, la OMC garantiza que cada Estado elabore las medidas que le parezcan más pertinentes para conseguir sus objetivos de seguridad, siempre y cuando se cumplan con una serie de lineamientos que aseguren que las disposiciones que se aprueben, no constituyen una barrera innecesaria al comercio internacional, convirtiéndose así en una nueva forma de proteccionismo. De no ser así, la instauración de las medidas de seguridad podría beneficiar tanto al mercado estadounidense como a las empresas del exterior, puesto que al elevar los requerimientos para que los bienes ingresen a Estados Unidos, los niveles de competitividad de los productos y de las empresas que los introducen en el territorio se elevarían, adquiriendo de esta forma, ventajas ante sus competidores.

Aunado a lo anterior, los beneficios para el mercado estadounidense se traducirían en productos con estándares más altos que motivarían a la industria nacional a ser más competitiva, además de que los productos cumplirían con los requisitos que garanticen la seguridad de los estadounidenses, cumpliendo así, con el objetivo central del establecimiento de las medidas que son tema de la presente investigación.

La relevancia de la presente investigación consiste en destacar que a pesar de los grandes esfuerzos por parte de la comunidad internacional, con el liderazgo de las grandes potencias – entre ellas el país en cuestión-, para eliminar las barreras cuantitativas al comercio, han surgido una serie de restricciones que no permiten que el libre comercio se practique plenamente debido a que restringen el flujo de mercancías y servicios, condicionándolo al cumplimiento de una serie de requerimientos que cada gobierno puede determinar a discreción, alegando siempre el elemento de la soberanía nacional.

Lo ya mencionado implica la existencia de contradicciones inmersas en el contexto del comercio internacional, donde los países más poderosos promueven el libre comercio, mientras que buscan por otro lado, diversas formas para establecer nuevas barreras al ingreso de mercancías a su interior, utilizando como pretexto sucesos distintos a los cuales estas restricciones están encaminadas, como es el caso del terrorismo.

Es debido a dicha doble política, que los países desarrollados se ven beneficiados por el comercio internacional, en un entorno en el cual los países en vías de desarrollo no han podido competir de manera equitativa al enfrentarse a las nuevas barreras de comercio que impiden el libre flujo de mercancías.

Se hace necesario así, poner en tela de juicio, tanto las motivaciones como las repercusiones que se derivan de la adopción de medidas consideradas de carácter interno por parte de Estados Unidos. Lo anterior debido a que el peso que tiene la economía en cuestión a nivel internacional, ocasiona que las acciones enfocadas al interior del país, repercutan en gran medida en las relaciones que establece con sus socios comerciales.

El papel de la OMC como garante del libre flujo de mercancías en el comercio internacional debe ser estudiado de cerca, ya que es necesario determinar la proporción en la que los instrumentos de la organización, como lo es el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, podrían funcionar como una herramienta para que los Estados miembros sigan políticas encaminadas a proteger su industria nacional.

De esta forma, adquiere relevancia efectuar un estudio más cercano sobre las consecuencias que han tenido la adopción de las medidas del gobierno estadounidense en su mercado, pues si bien tienen un origen justificado y Estados Unidos cuenta con todos los elementos a su favor para llevarlas a cabo, sólo a través de un análisis minucioso se podrá establecer si se han convertido en una barrera al ingreso de mercancías provenientes del exterior y quienes son los principales afectados.

Es de primordial importancia, analizar las principales consecuencias para México desencadenadas a partir de la adopción de las medidas de seguridad enfocadas al comercio por parte de Estados Unidos. Lo anterior debido a la estrecha relación que existe entre ambas economías, la cual se materializa en una relación bilateral compleja con diversas aristas.

En cuestiones comerciales, Estados Unidos es el mercado principal de destino para las exportaciones mexicanas y a pesar de que México ha sido desplazado dentro de sus principales socios comerciales, quedando en tercer lugar después de Canadá y China, permanece como fuente vital de abastecimiento en materia alimentaria.

Sin embargo, el intercambio comercial entre ambos países no se limita a los alimentos y materias primas, sino que a causa de factores como la progresiva liberalización del comercio a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los flujos de bienes intermedios y manufacturas se han magnificado.

Resulta claro que la dependencia por parte de México hacia el mercado estadounidense determina la dimensión en la que los niveles de exportaciones mexicanas y por lo tanto, las empresas

involucradas en cada uno de los eslabones de la producción, resultarán perjudicadas ante la implementación de las disposiciones de seguridad en Estados Unidos.

De esta manera, tanto los sectores de la economía mexicana que busquen colocar sus productos en territorio estadounidense, como las empresas encargadas de la logística se enfrentan a grandes retos que representan una erogación mayor de recursos, con el objetivo de alcanzar altos estándares de calidad que les permitan cumplir con los requerimientos de seguridad establecidos por el gobierno estadounidense.

Es así como el estudio del caso concreto de México permitirá señalar a través del apoyo en cifras referentes a los flujos comerciales y su análisis, la magnitud en la que un detrimento de las exportaciones mexicanas con destino a Estados Unidos a partir del año 2001, pueden ser relacionadas directamente con la implementación de las disposiciones de seguridad del mercado estadounidense.

Finalmente, el comercio internacional es uno de los motores de crecimiento de la economía a nivel internacional, regional y estatal, motivo por el cual es relevante analizar las repercusiones que se generan del establecimiento de barreras al mismo.

A los elementos anteriores es necesario añadir los objetivos de la presente investigación, entre los que destacan interpretar las motivaciones reales de la adopción de medidas de seguridad por parte del gobierno estadounidense, para proteger su mercado interno. Medidas que se traducen en el detrimento de las exportaciones de otros países hacía Estados Unidos.

Al analizar la transformación del entorno del comercio internacional, mediante el surgimiento de nuevas barreras no arancelarias al comercio, será posible determinar si las medidas estadounidenses pueden ser enmarcadas dentro del concepto.

Un elemento central es también destacar la manera en que los sectores que se ven afectados en el exterior, son los mismos que en el interior de los países neoproteccionistas son beneficiados a través de las restricciones al acceso de productos externos, así como también por medio de apoyos económicos directos o indirectos.

Además de estudiar el papel que juega el aparato estatal estadounidense como garante de un entorno de seguridad dentro del mercado para beneficio de las empresas nacionales, empleando como principal herramienta para lograrlo, a la política comercial.

Por todo lo anteriormente expuesto, la hipótesis que se busca comprobar es que bajo el amparo

del combate al terrorismo, Estados Unidos ha adoptado una serie de medidas comerciales con el objetivo de funcionar como un freno a los ataques terroristas, las cuáles utilizándose de manera proteccionista se convierten en un obstáculo al ingreso de mercancías del exterior, afectando así a los principales socios comerciales de Estados Unidos, que en su mayoría no cuentan con recursos para realizar los trámites ni para los requisitos derivados de los mismos, los que se tornan más costosos.

## 1. ELEMENTOS ECONÓMICOS ENTORNO AL 11-S

### 1.1 El Proteccionismo Clásico frente al Neoproteccionismo

Cada Estado es soberano, motivo por el cual cuenta con los elementos necesarios para, de acuerdo a sus intereses, diseñar y aplicar una serie de políticas que le permitan alcanzar los objetivos planteados. Entre las políticas estatales más relevantes, se encuentra la política comercial entendida como un conjunto de normas ante el comercio exterior que en muchas ocasiones prevalece en el actuar del Estado. Lo anterior adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que posterior a las dos grandes guerras mundiales, lo que cuenta en las relaciones entre Estados ya no es la competencia por el territorio, sino la competencia por las cuotas de mercado<sup>1</sup>. Sin duda, el arancel se constituyó por un largo período como el instrumento emblemático de la protección de los mercados nacionales, utilizado por la política comercial<sup>2</sup>. Empero, debido al auge que han tenido las negociaciones comerciales multilaterales en las cuales se ha logrado reducir la aplicación de los aranceles a discreción de los Estados, la importancia que adquieren las barreras no arancelarias resulta preponderante.

Se puede establecer como principal diferencia entre el denominado viejo proteccionismo y el nuevo proteccionismo, el hecho de que mientras el primero aplicaba restricciones al comercio en términos cuantitativos, limitando el acceso de mercancías a través de aranceles, el *neoproteccionismo* establece obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios a través de consideraciones cualitativas como lo son las normas de medio ambiente, de orden laboral y en este caso, normas de seguridad encaminadas a combatir el terrorismo. Además de que se debe tener en cuenta la función de las normas meramente burocráticas que pueden ser calificadas como otra forma de barrera no arancelaria, justamente las formalidades aduaneras pueden complicarse hasta hacer perder en tiempo la ventaja de coste<sup>3</sup>.

Así, mientras que las restricciones del proteccionismo clásico eran fácilmente cuantificables, las pertenecientes al *neoproteccionismo*, presentan dificultades para ser contabilizadas, lo que si

---

<sup>1</sup> Strange, Susan. *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Icaria, Barcelona, 2003, p.28.

<sup>2</sup> Chacholiades, Miltiades. *Economía internacional*. McGraw-Hill, México, 1992, p. 257.

<sup>3</sup> Tugores Ques, Juan. *Economía internacional: globalización e integración regional*. McGraw-Hill Interamericana, México, 2002, p.71.

bien no implica que no puedan ser medidas, si representa un problema para establecer la manera en que impactan al comercio internacional.

De esta manera, mientras que el objetivo principal del proteccionismo consistía en prohibir el ingreso de determinadas mercancías para proteger a la industria nacional, el *neoproteccionismo* surge posteriormente, como una respuesta de los países que buscaban seguir dotando de ventajas a su industria doméstica frente a las externas. A medida que las negociaciones multilaterales y los esfuerzos por eliminar las barreras al comercio se incrementaban.

En este punto, se inserta la regulación comercial que aplican los países para el ingreso de mercancías a su territorio, que si bien podría ser considerada como un tipo de protección, basta con revisar los instrumentos a nivel internacional para comprobar lo contrario. Lo anterior debido a que amparan las condiciones bajo las cuales un Estado puede establecer parámetros para que distintos bienes tengan acceso a su mercado.

No está de sobra remarcar que el argumento económico del libre comercio fue claramente expuesto por el economista inglés David Ricardo y es sorprendente que dos siglos más tarde una idea tan fundamental como ésta, no se haya llevado a la práctica plenamente. Ricardo hablaba de los costos comparativos, hoy mejor conocidos como ventajas comparativas. Tales ventajas comprueban que inclusive en el caso de que un país pueda producir absolutamente todo más barato que en el exterior, le conviene especializarse en la producción de bienes donde la ventaja económica es mayor, importando todo lo demás. Lo anterior, permite que la división internacional del trabajo se profundice, además de que la especialización se incrementa en beneficio de los países, ya que de esta manera se aprovechan mejor los recursos dándoseles un mayor uso productivo.

En el sistema liberal en el que se vive actualmente a nivel mundial, resulta contradictorio pregonar los principios elementales dictados por la doctrina, mientras que se actúa contra ellos. Dentro de los elementos principales del liberalismo resalta la libertad individual, traducida en la libertad de elegir. Sin embargo, no debe perderse de vista que la libertad económica es el pilar del resto de las libertades, puesto que sin libertad económica las demás no existirían<sup>4</sup>.

Pocas medidas gubernamentales le hacen más daño a la población que la politización de las decisiones económicas, al impedir que el mercado funcione. A través de las restricciones a los

---

<sup>4</sup> Hayek, Friederich. *Camino de servidumbre*. Madrid, Alianza 2000, p.26.

flujos de mercancías por medio de barreras no arancelarias, los gobiernos limitan las opciones de los consumidores al reducir el abanico de posibilidades entre las cuales puede elegir. Y de igual manera, los productores se ven restringidos al incrementarse las barreras que se les imponen para poder penetrar los mercados que elijan.

La eliminación de los aranceles ha dejado de ser el tópico principal alrededor del cual se desenvuelven las negociaciones comerciales a nivel internacional, ya que a partir de la Ronda de Uruguay de la Organización Mundial de Comercio, se abarca una variedad de temas que aunque parecerían estar desasociados de los aspectos económicos, tienen una fuerte relación con éstos<sup>5</sup>.

Las potencias económicas a nivel mundial, pregonan a todas luces un discurso a favor del libre comercio, sin embargo, al quedar desmantelados los sistemas arancelarios, son estos países los que buscan nuevas formas de proteger a sus industrias nacionales, estableciendo así medidas no arancelarias que dificultan el comercio.

La eliminación de los aranceles supuso la creación de nuevas medidas proteccionistas promovidas sobre todo por las grandes potencias comerciales del orbe, pues ante la imposibilidad de seguir utilizando las viejas reglas para frenar la entrada de bienes y servicios de otros países, se dan a la tarea de crear un marco regulatorio distinto y más amplio que los obstáculos arancelarios. Como señaló Bismarck refiriéndose a Inglaterra: “El libre comercio es la doctrina favorita de la potencia dominante, pero teme que otros puedan seguir su ejemplo”. Cabe tomar nota que, la economía internacional tiende a mostrar mayor apertura cuando existe un hegemon que desde su perspectiva estima que el libre comercio es lo más conveniente a sus intereses<sup>6</sup>.

Es de gran relevancia el caso de la política estadounidense, puesto que puede encontrarse una creciente simbiosis del poder estatal y los intereses corporativos en el comportamiento de la presidencia. Desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, la coordinación de la política exterior y los intereses privados nacionales se volvió más intensa y extensa.

Debido a que los intereses de sectores privados comerciales y el gobierno se encuentran coludidos, al velar éste último por el beneficio de los primeros, es que se ocasiona el lento avance y los frecuentes retrocesos del libre comercio en el continente americano principalmente. Los

---

<sup>5</sup> Dentro de dichos temas se incluyen la protección a la propiedad intelectual, regulaciones sobre tecnología de la información, mercados monetarios y servicios.

<sup>6</sup> Saxe-Fernández, John. *Terror e Imperio, la hegemonía política y económica de Estados Unidos*. Arena Abierta, México, 2006, pp. 88-89.

gobiernos optan siempre por conveniencias políticas, en lugar de basar su estrategia en principios económicos que verdaderamente benefician a la población.

Es así, que se afirma que el proceso de toma de decisiones de las políticas comerciales tiene como eje los elementos de presión de grupos políticamente organizados, los cuales encuentran en la política comercial uno de sus campos más destacados de acción.

## **1.2 Contexto económico internacional del 11-S**

El análisis económico de la situación posterior a los ataques efectuados en contra de Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, denominado en lo posterior 11-S, requiere de un bosquejo del escenario que prevalecía con anterioridad, que permita tener un punto de referencia que eventualmente hará posible establecer los efectos de los ataques en la economía estadounidense así como también en sus relaciones comerciales, y en un nivel más general, las consecuencias a nivel del orbe.

En el siglo pasado, desde finales de los sesentas y comienzos de los setentas, la economía mundial experimentó un revés en la tendencia que caracterizó a la etapa de la posguerra cuando el crecimiento económico se dio de manera sostenida. Dicho revés consistió en el inicio de un nuevo ciclo económico cuya principal característica era un lento crecimiento, en razón a problemas ocasionados por los déficits de la balanza de pagos que presentaban los principales países industrializados, entre los que destacaban Estados Unidos y Gran Bretaña<sup>7</sup>.

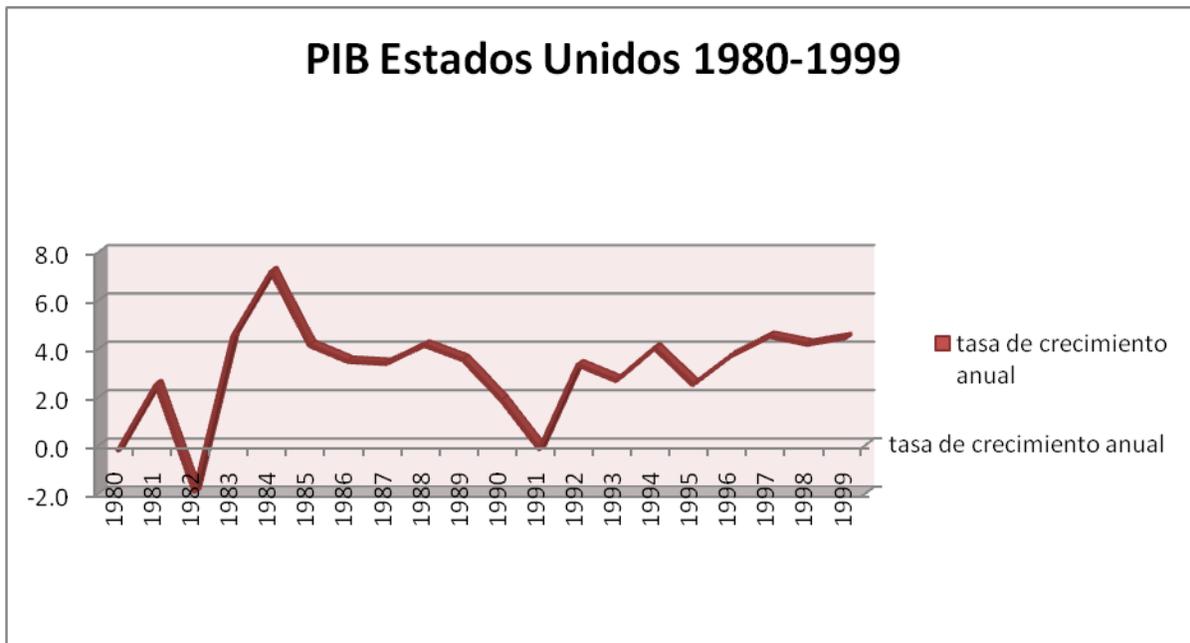
La disminución en el dinamismo de la economía se prolongó durante la siguiente década y hasta principios de los noventas, período durante el cual no se manifestaron signos de crecimiento económico para la mayoría de los países. Se puede señalar incluso el caso de Japón, cuya economía distaba de reflejar un crecimiento, desplomándose de 10.5% a 1.35% entre las dos décadas mencionadas con anterioridad<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Estay, Jaime. "La economía mundial y América Latina después del 11 de septiembre: notas para la discusión", en *La guerra infinita: hegemonía y terror mundial*. Ana Esther Ceceña y Emir Sader (coordinadores), CLACSO, 2002, pp. 45-49.

<sup>8</sup> Ibidem.

Gráfica 1. PIB Estados Unidos 1980-1999

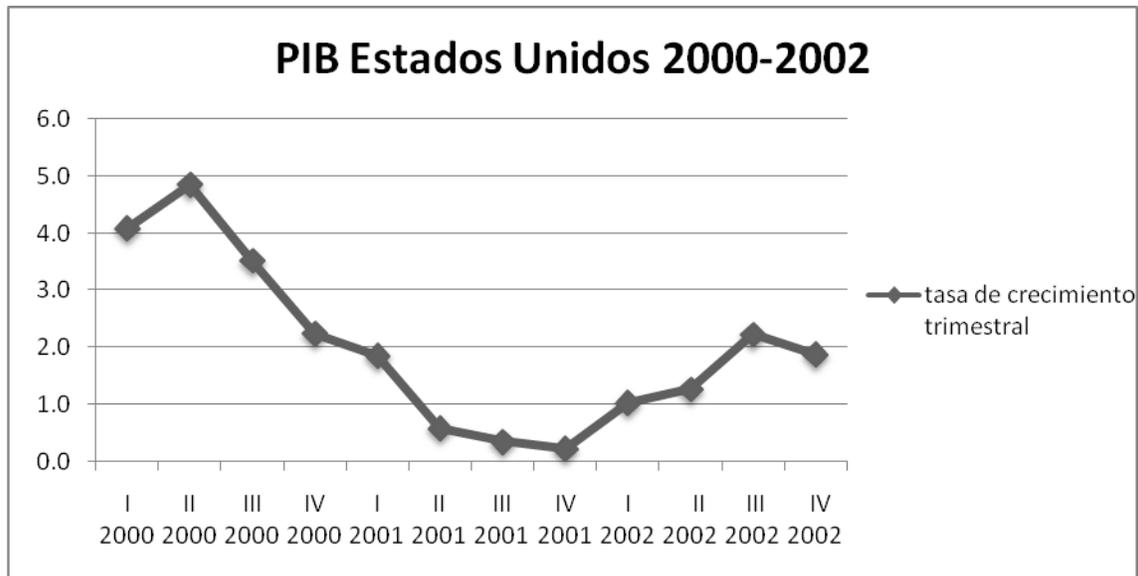


Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, “Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006”, disponible en: [http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas/copianewe\\_stadisticas.html](http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas/copianewe_stadisticas.html) (consultado el 8 de junio, 2009)

La segunda mitad de la década de los noventa presencia la consolidación de la economía estadounidense como el motor de la economía mundial con un crecimiento superior al 4% anual, debido principalmente al buen desempeño que manifiesta a partir de los ochentas. Paralelamente, las economías de la Unión Europea y de países asiáticos, dentro de los que destacan Japón y China, registraron niveles de crecimiento que sin duda, impulsaron a la economía a nivel mundial.

No obstante la prosperidad y los diagnósticos positivos acerca del rumbo que tomaría la economía mundial a corto plazo, la recesión se manifestó en Estados Unidos a finales del año 2000, poniendo fin a un período de dinamismo económico sin precedente para tal país y resultando en un declive del comercio internacional, impactando así el desempeño económico mundial.

Gráfica 2. PIB Estados Unidos 2000-2002



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, “*Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*”, disponible en: [http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas/copianewe\\_stadisticas.html](http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas/copianewe_stadisticas.html) (consultado el 8 de junio, 2009)

Los motivos fundamentales por los cuales la recesión se hizo presente en la economía estadounidense, fueron agravados por los sucesos que tuvieron lugar el 11-S, aunado a la inconsistencia del desempeño económico europeo y el desplome de las actividades de la tecnología de la información<sup>9</sup>.

A finales de los noventa, el crecimiento de las exportaciones estadounidenses fue incipiente registrando un 7% únicamente, con lo cual se confirmó que entraba en un período de desaceleración.

Estados Unidos estaba ya al borde de una recesión antes del 11-S. El prolongado boom que vivió en la década anterior estuvo sustentado en el alza del consumo particular, lo que se reflejó en una caída notable de la tasa de ahorro privada y un fuerte endeudamiento, apalancado parcialmente en las ganancias de capital del mercado de valores. Esta dinámica de funcionamiento, era en última instancia insostenible<sup>10</sup>. Una vez que la burbuja accionaria estalló, cesó la expansión económica.

<sup>9</sup> Martínez Cortés, Ignacio. “Las nuevas medidas de seguridad del mercado estadounidense”, en *Comercio Exterior*. Vol. 52, No. 6, Bancomext, México, junio 2007, p. 462.

<sup>10</sup> Godley, Wynne e Izurieta, Alex. *As the implosion begins...? Prospects and policies for the U.S. Economy: A Strategic View*. The Levy Economics Institute, Strategyc Analysis, Annadale-on-Houston, 2001. Disponible en: <http://www.levyinstitute.org/pubs/implos.pdf> (consultado el 10 de junio, 2009).

Como afirmara el premio Nobel en Economía, Joseph Stiglitz, los ataques terroristas no provocaron, sino más bien confirmaron la recesión. Basta señalar que la producción industrial había caído durante doce meses consecutivos; el período más largo desde 1944. En este lapso se perdieron 1,1 millones de empleos manufactureros, desde su nivel más alto en julio de 2000. Y ello no obstante que entre enero y agosto de 2001, la Reserva Federal estadounidense redujo siete veces la tasa de interés interbancaria, buscando inyectar mayor liquidez para estimular el gasto privado.

Efectivamente, después del 11-S lo que había sido manejado como una contracción de la economía estadounidense fue calificado como recesión. El *National Bureau of Economic Research*<sup>11</sup>, el organismo que con base en análisis del contexto económico, se ha consolidado como el encargado de dictar cuando la economía de dicho país ha entrado en recesión<sup>12</sup>, declaró a finales de 2001 que “Antes de los ataques, es posible que el deterioro en la economía hubiera sido muy ligero para ser calificado como recesión. Los ataques claramente profundizaron la contracción y pudieron haber sido un factor importante para convertir el episodio en una recesión”<sup>13</sup>.

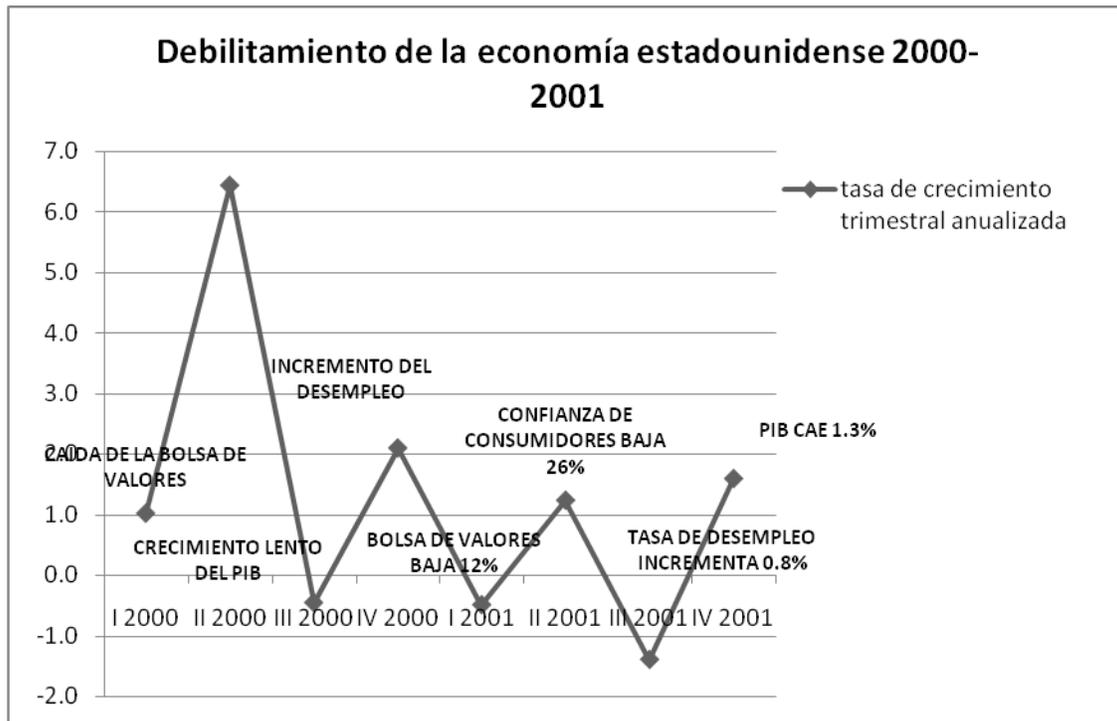
---

<sup>11</sup> Organización privada sin fines de lucro, ni afiliación política. Su principal objetivo consiste en promover la difusión y por ende el análisis de los fenómenos económicos, principalmente aquéllos que ocurren en Estados Unidos. Ver, <http://www.nber.org/info.html> (consultado el 10 de junio, 2009).

<sup>12</sup> Cabe señalar que el *National Bureau of Economic Research* no define a la recesión en términos de dos períodos continuos de detrimento del PIB, sino que la puntualiza como una reducción considerable de la actividad económica que dura más allá de unos meses y que se manifiesta en el PIB, el ingreso real, el empleo y la producción industrial.

<sup>13</sup> Presupuesto del Gobierno de Estados Unidos correspondiente al año fiscal 2003, disponible en la página de la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/index.html> (consultado el 11 de junio, 2009).

Gráfica 3. Cronología de la recesión estadounidense



Fuente: Elaboración propia con datos de Presupuesto del Gobierno de Estados Unidos correspondiente al año fiscal 2003, disponible en la página de la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/index.html> (consultado el 11 de junio, 2009).

En el mismo año se registró una desaceleración inesperadamente pronunciada del crecimiento de la producción mundial y una contracción del comercio. El PIB mundial, que en el año anterior había registrado su tasa de crecimiento anual más elevada en más de un decenio, sólo aumentó en alrededor del 1.5%, tras aumentar 11% en el año anterior.<sup>14</sup> De esta forma, por primera vez desde 1982 se registró un crecimiento negativo del comercio mundial.

En oposición a la baja de la producción mundial de mercancías, el PIB mundial siguió creciendo moderadamente en el 2001, debido al sector servicios que fue menos afectado por las variaciones cíclicas. La producción manufacturera, que suele registrar una tasa de crecimiento mayor que los

<sup>14</sup> OMC, *Evolución del comercio mundial en 2001 y perspectivas para el 2002*. Estadísticas del comercio internacional, 2002, disponible en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statistics\\_s/its2002\\_s/its02\\_general\\_overview\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics_s/its2002_s/its02_general_overview_s.htm) (consultado el 11 de junio, 2009).

sectores agropecuario y minero, se contrajo en 2001 tras alcanzar en 2000 su mayor crecimiento anual en más de un decenio. La evolución adversa del ciclo también afectó a la producción agropecuaria y minera, pero no tanto como la de bienes manufacturados.

Las pautas sectoriales del comercio mundial se correspondieron a grandes rasgos con las de la producción. El comercio de productos manufacturados disminuyó, mientras que por el contrario el de productos agropecuarios tuvo un leve repunte de 1%. Sin embargo, como consecuencia de la elevada proporción de manufacturas en el conjunto del comercio mundial de mercancías, la desaceleración del crecimiento del comercio fue mucho más pronunciada que la de la producción total de mercancías.

El desfase entre la producción de mercancías y el comercio, es común en una recesión y no debe interpretarse como una nueva característica o un cambio estructural en los intercambios comerciales mundiales.

La resistencia del comercio agropecuario en 2001 se debió en gran medida al gran repunte de las exportaciones latinoamericanas, a la continuación del auge de las economías en transición y al crecimiento por encima de la media de las exportaciones de Asia. Por otro lado, los países desarrollados disminuyeron sus exportaciones de dicho sector, lo cual no repercutió en gran medida en sus economías, puesto que representa un porcentaje muy bajo de las exportaciones totales de los mismos.

Una característica destacable del comercio de manufacturas fue el incremento en más del 10% de las exportaciones de las economías en transición, en un año en que se contrajo el comercio mundial de productos manufacturados.

Al concretarse el análisis a las importaciones estadounidenses durante el último ciclo económico, se puede apreciar que las importaciones de bienes de capital fueron la partida más dinámica hasta el año 2000, pero en el 2001 disminuyeron muy pronunciadamente.<sup>15</sup>

Por otra parte, el estallido de la burbuja del sector de las tecnologías de la información (TI) en 2001, fue el principal factor de la contracción de las inversiones no destinadas a vivienda en el mismo año<sup>16</sup>. Aunque la rentabilidad y las perspectivas empresariales del sector de las TI ya habían registrado un cambio de tendencia a principios del 2000, las repercusiones de la

---

<sup>15</sup> OMC, *Op. cit.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

disminución del gasto de inversionistas y consumidores en equipo de TI no se manifestaron hasta 2001.

Entre los subsectores de componentes de TI, resultó afectada la industria de los semiconductores, de los ordenadores personales y los teléfonos móviles. La contracción de la demanda de los productos ya mencionados, tuvo repercusiones en las economías de Asia Oriental que han construido industrias de TI y se han especializado en las exportaciones de dichos productos. Como consecuencia directa de esa disminución en la demanda, algunas economías de la región entraron en recesión por primera vez en los últimos tres decenios.

Las corrientes de capital, en particular la inversión extranjera directa, aumentaron pronunciadamente en la segunda mitad del decenio de 1990, no sólo en términos absolutos, sino también en relación con el PIB mundial. En 2001, sin embargo, esas corrientes disminuyeron en más de una tercera parte y la reducción más importante fue en el rubro de las corrientes de capital entre países desarrollados. Más allá de la reducción de flujo de capitales entre los países desarrollados, la situación se tornaba general a nivel mundial. Lo anterior se puede sustentar con el hecho de que en la región de Asia Oriental las corrientes netas de capital siguieron siendo negativas en 2001 por quinto año consecutivo.

En contraste, América Latina registró fuertes entradas netas de capital en 2001, aunque en comparación con las recibidas por Estados Unidos parecían carecer de relevancia, ya que el monto de capitales que ingresó a dicho país superaba cinco veces a aquél que tuvo como destino a América Latina.

La situación estadounidense desencadenada por los elementos ya señalados, distó de ser satisfactoria, aunque en un principio así lo indicaban elementos como la apreciación del tipo de cambio del dólar estadounidense respecto al resto de las monedas importantes<sup>17</sup>, ya que si bien es cierto que en el corto plazo reduce los precios de las importaciones en el mercado estadounidense y paralelamente mantiene bajas las tasas de inflación, cabría incluir en el análisis los efectos posteriores que son negativos y que superan a aquéllos que habían sido considerados como benéficos.

La principal consecuencia negativa de la apreciación de la moneda estadounidense se refleja en el crecimiento del déficit en cuenta corriente del país, debido al incremento exponencial de las

---

<sup>17</sup> Yen, euro y libra esterlina.

importaciones, ocasionado por el bajo costo de las mismas. Para ser capaz de financiar el déficit en cuenta corriente, se presentan como opciones en primer lugar, que los inversionistas extranjeros estén dispuestos a seguir comprando activos en Estados Unidos, en forma de bonos y acciones, y a acumular reservas de divisas en dólares.

La solución anterior presenta dos riesgos potenciales dentro de los que se encuentra que de incrementarse las tasas de ahorro en Estados Unidos se reducirían las importaciones y por lo tanto se contraería abruptamente el comercio a nivel mundial, pues no debe perderse de vista que las importaciones estadounidenses de mercancías representan la quinta parte del mismo y más de la cuarta parte de las exportaciones de los países en desarrollo. Mientras que otro de los riesgos consiste en un posible cambio de actitud de los inversionistas en cuanto a la tenencia de activos en dólares.

Si los bancos centrales no siguen aumentando sus reservas en dólares y los inversionistas y bancos privados reducen sus compras netas de acciones y bonos estadounidenses, el tipo de cambio del dólar de los Estados Unidos podría deteriorarse rápidamente, lo cual contribuiría a aumentar la inestabilidad cambiaria.

En lo que respecta a otro de los indicadores macroeconómicos de gran relevancia como lo es la inflación, considerada a nivel mundial tuvo una disminución en 2001. A lo anterior contribuyó la reducción de los precios del petróleo y de productos básicos distintos a los combustibles. El rubro de los productos manufacturados, presentó un detrimento en los precios de igual manera, debido parcialmente a la debilidad de la demanda en América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental (excluida China).

### **1.3 Declive del comercio internacional**

Debido al peso que tiene la economía estadounidense en la economía mundial, incluyéndose en esta esfera al comercio internacional, la recesión experimentada por Estados Unidos contribuyó a que el comercio a nivel mundial sufriera un declive. A causa de la relación existente entre producción y comercio, no resultó sorprendente que a la par de la desaceleración de la producción mundial, se diera un declive en el comercio internacional.

Aún cuando no es posible atribuir únicamente a los atentados del 11-S las consecuencias ya mencionadas en la economía internacional en el período posterior al 2001, si influyeron en gran medida en su acontecimiento. Cabe señalar que tanto la contracción de los mercados de los grandes países industriales y las economías de Asia Oriental, así como el hecho de que se desinflara la burbuja mundial de la tecnología de la información, constituyen factores relevantes para ofrecer una explicación a lo acaecido con la economía a nivel mundial<sup>18</sup>.

Uno de los efectos derivados del 11-S se localizó en la conmoción de los mercados bursátiles así como también en el detrimento de la confianza de las empresas y los consumidores, lo que inevitablemente repercutió en amplios sectores de la economía dentro de los que destacan los mercados financieros y como se había mencionado con anterioridad, la producción y el comercio a nivel internacional.

A pesar de lo anterior, se debe resaltar el papel que desempeñaron los gobiernos y los bancos centrales frente a la crisis de confianza desencadenada por el 11-S, puesto que consiguieron amortiguar el impacto sobre los índices de confianza, al tiempo que atenuaban las repercusiones de la desaceleración de las inversiones y del consumo.

Los acontecimientos acaecidos el 11-S ocasionaron perturbaciones en el transporte de pasajeros y de mercancías, en especial en las zonas fronterizas, motivo por el cual la actividad comercial al interior y al exterior del país se contrajo.

Al no contar con las estadísticas necesarias que midan en concreto las consecuencias desencadenadas por los ataques terroristas en los flujos comerciales a nivel internacional, cuantificarlas no es tarea fácil. No obstante, se puede establecer una relación directa entre los eventos del 11-S y los efectos negativos inmediatos que tuvieron en sectores como el de los seguros, debido a los altos costos directos que se derivaron de dichos hechos. A la par del sector de los seguros, se encuentran como los más afectados al transporte aéreo, la aeronáutica y el turismo. De igual manera, las corrientes comerciales con los países y regiones a los que se considera más directamente relacionados con el 11-S se vieron más afectadas que los intercambios con las regiones más distantes.

Sin embargo, para la mayoría de los países latinoamericanos cuyo comercio depende en gran medida de las exportaciones hacia Estados Unidos, entre el 2001 y el 2002 los efectos fueron

---

<sup>18</sup> OMC, *Op. cit.*

directos. Lo anterior es posible constatarlo en el descenso considerable que experimentó el volumen de mercancías con destino al mercado estadounidense proveniente de dichos países, fenómeno ante el cual sólo unos pocos fueron capaces de contrarrestar los efectos negativos diversificando el destino de sus exportaciones, entre los que se encuentran Chile y los miembros del Mercosur.

Cabe destacar que los efectos negativos para Latinoamérica prevalecieron en los términos de la relación comercial en cuestión. Lo anterior debido a que la contracción de la demanda de mercancías en Estados Unidos, generó un déficit en la región de \$9.5 billones de dólares, cifra con la cual se superaba el doble registrado en el 2000.<sup>19</sup>

Los costos de transacción del comercio internacional se elevaron debido a la necesidad de realizar inversiones más fuertes para cumplir con las medidas de seguridad requeridas tanto en aeropuertos como en puertos, además del aumento de las primas de los seguros. Dicho incremento fue ocasionado por el endurecimiento de las inspecciones en las fronteras de Estados Unidos debido a la adopción de un nuevo marco jurídico que fortaleció la seguridad del mercado estadounidense, lo que a su vez desencadenó demoras, aumento de papeleo y aplicación estricta de las normas. Todo lo anterior presentándose como obstáculos para los productores de otros países que buscaban ingresar sus productos en territorio estadounidense.

Los efectos de los incrementos de los intercambios comerciales a nivel internacional tuvieron mayor repercusión sobre los productos con elevados costos de transporte<sup>20</sup>, los viajes turísticos que incluyen transporte aéreo o a larga distancia, además de los productos originarios de las regiones donde se considera que existe un problema de seguridad. Todos los anteriores además de sufrir un aumento de costos, vieron un detrimento en la demanda de sus productos o servicios.

Es así como el entorno actual de la economía y el comercio mundial demanda altos estándares en la capacidad de respuesta de los diversos actores logísticos. Actualmente, la eficiencia y la competitividad de los elementos participantes en el comercio internacional, se miden a través de los factores de costo y velocidad, además de los tiempos de traslado, así como también la oportunidad de entrega de los productos.

---

<sup>19</sup> CEPAL, *Latin America and the Caribbean in the world economy 2001-2002*, disponible en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11665/lcg2189i\\_1.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11665/lcg2189i_1.pdf) (consultado el 25 agosto,2009)

<sup>20</sup> Fruta fresca o flores transportadas por avión.

A ésto se debe agregar un elemento que se ha constituido como una amenaza para la eficiencia anteriormente referida: la presencia del terrorismo, asociado a la inseguridad que impacta de manera importante el flujo continuo de las corrientes del comercio mundial. Este impacto se refleja en la interrupción del flujo normal de bienes, además de influir en el ánimo de los consumidores, asimismo envía señales negativas a los mercados, que se traducen en miles de millones en pérdidas directas e indirectas y en el alza de los precios de las principales mercancías. Resultó claro que el declive del comercio mundial fue más pronunciado en valor que en volumen, puesto que el monto en dólares de los productos objeto de comercio internacional disminuyó en 2001. Las exportaciones de mercancías registraron una disminución del 4.5%, la mayor en más de un decenio, frente al crecimiento promedio de 6.5% registrado en el decenio de 1990. Las exportaciones de rubros más especializados como lo son los servicios comerciales, que entre 1990 y 2000 habían crecido en la misma medida que el comercio de mercancías, disminuyeron ligeramente en 2001, por primera vez desde 1983.<sup>21</sup>

Las estimaciones muestran un constante declive del comercio desde el tercer trimestre del 2000 hasta el último trimestre del 2001, cuando se alcanzaron de nuevo los niveles comerciales del cuarto trimestre de 1999.<sup>22</sup>

Después de un aumento de 16% en el 2000, las importaciones de servicios comerciales de Estados Unidos experimentaron un detrimento del 7% el año siguiente. Igualmente, tal reducción de la demanda de servicios comerciales provenientes del exterior se dio de manera generalizada, impactando a todas las categorías de servicios.

Debido a la estrecha relación comercial de Estados Unidos con sus socios en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), no es de extrañarse que México y Canadá resultaran los principales afectados ante la ya mencionada reducción de importaciones de servicios comerciales, disminuyendo sus exportaciones 7 y 5 por ciento respectivamente<sup>23</sup>.

El comercio es, sin duda una variable fundamental y su caída se sintió desde México hasta Chile, en una región cada vez más interdependiente respecto a la economía global, y en el plano regional, a la economía estadounidense. Es inimaginable la aceleración del crecimiento económico y de la prosperidad doméstica sin un entorno comercial que las propicie, y para la

---

<sup>21</sup> OMC, *Op. cit.*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> Martínez Cortés, Ignacio. *Op. cit.*, p. 463.

recuperación del dinamismo económico es indispensable eliminar obstáculos y facilitar los flujos comerciales.

Sin embargo, también es cierto que en tiempos de dificultades económicas tienden a proliferar los frenos al comercio y los obstáculos al establecimiento y cumplimiento de propuestas, es así que cuando aumenta el desempleo y se pierden mercados también aumentan las presiones para la protección de puestos de trabajos y bienes a través de barreras no arancelarias. Esos frenos a los flujos comerciales, contribuyen al deterioro de la economía que amenaza incluso la estabilidad sociopolítica.

Si se profundiza la tendencia recesiva, que ya presentaban las tres grandes economías, puede deprimirse no sólo su inversión externa directa sino también el comercio internacional. Dicho debilitamiento del intercambio comercial y de los flujos de capital restringiría, en particular, la disponibilidad de divisas para los países en desarrollo y opacaría sus perspectivas de crecimiento económico.

Es necesario distinguir los efectos de corto plazo y los que podrían marcar de manera prolongada la evolución de la actividad productiva, la inversión y el comercio internacionales. Al respecto pueden señalarse tres efectos adversos, además de la pérdida irreparable de vidas humanas.

El primero comprende los daños derivados de la destrucción de edificios, maquinaria, equipo y demás activos físicos. Un segundo efecto surge del alza en los costos de operación, y de transacción en general, resultante del riesgo de que ocurran nuevos ataques terroristas similares. En Estados Unidos, desde las oficinas de correo hasta las plantas generadoras de energía eléctrica han tenido que adecuar sus provisiones de seguridad a las nuevas amenazas (reales o hipotéticas). En menor grado, las empresas en otras latitudes también han adoptado más medidas de vigilancia. Todas han tenido que enfrentar el alza en las primas de ciertos seguros. Finalmente un tercer y último efecto es el que surge de la incertidumbre que generaron los hechos terroristas, sobre las perspectivas de negocios y de inversión.

El primer efecto, que inicialmente atrajo la atención, tiene un costo relativamente limitado. En cierta medida semeja el daño directo que producen los desastres naturales. Su monto asciende, al del costo de reposición de los activos dañados. Paradójicamente, si se procede pronto a reconstruirlos, el impacto sobre el nivel general de la actividad económica puede ser favorable, sobre todo en sectores como la construcción y la provisión de ciertos equipos y materiales.

El segundo efecto mencionado eleva los costos de producción, transporte y comercialización. Además la percepción de un mayor riesgo tiende a deprimir la demanda de ciertos servicios, lo que ayuda a explicar el desplome de la actividad en industrias como la de la aviación, hotelería y turismo. Su impacto ya incide agudamente en varias economías latinoamericanas.

El tercer efecto identificado es el producto de la mayor incertidumbre que han acarreado los hechos del 11-S. Este efecto es difícil de contabilizar con precisión, pero probablemente es el más relevante, ya que puede postergar mucho la reactivación de la economía mundial. Sin duda, los elementos de desconfianza que introdujo en las perspectivas de negocio deprimen la inversión.

Especialmente afectada, puede verse la inversión extranjera directa hacia países en desarrollo, en la medida en que sus condiciones de seguridad sean percibidas como más frágiles. Todo ello puede golpear con fuerza a las economías de América Latina, al cortar sus exportaciones y remesas del exterior, a la vez que reduce la inversión.

Por otro lado, no debe perderse de vista que siguiendo su doble discurso en materia comercial (promueve el libre comercio pero continua aplicando medidas restrictivas a mercancías para ingresar a su mercado interno), el gobierno estadounidense reconoce que la restricción a los flujos comerciales puede tener un efecto negativo para la economías de los países que desarrollan medidas en este sentido.

Robert Zoellick, Representante de Comercio de Estados Unidos en el mandato de George W. Bush, señalaba en días posteriores al 11-S, que la mejor manera de contrarrestar el terror era a través del comercio<sup>24</sup>. Dicho argumento reposa en la premisa de que el libre comercio ayudaría a Estados Unidos a reactivar su economía, la cual ya presentaba signos de recesión incluso antes de los atentados.

Lo que se debe rescatar en lo citado por Zoellick, es el hecho de que al defender el libre comercio como un medio para promover el dinamismo de la economía estadounidense, hacía referencia a un fomento de mayores volúmenes de las exportaciones, mientras que por el contrario las medidas para impedir el ingreso de mercancías externas y proteger así a la industria nacional (y por ende a los grupos privados con grandes intereses comerciales y considerable peso político) se

---

<sup>24</sup> Zoellick, Robert. "Countering terror with trade" en *The Washington Post*, disponible en el sitio oficial de Office of the United States Trade Representative: [http://www.ustr.gov/Document\\_Library/Op-eds/2001/Countering\\_Terror\\_with\\_Trade.html](http://www.ustr.gov/Document_Library/Op-eds/2001/Countering_Terror_with_Trade.html) (consultada el 30 de agosto 2009).

incrementaban. Siempre y cuando se escudaran tras argumentos al amparo de la legislación internacional.

A pesar de las previsiones negativas sobre el desempeño de la economía estadounidense, estudios posteriores realizados por organismos económicos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional<sup>25</sup>, han establecido que las consecuencias generadas por el 11-S resultaron más moderadas de lo que se esperaba en un principio.

Durante el 2002, la actividad económica estadounidense comenzó a mostrar signos de recuperación, encabezados por el incremento del producto manufacturero, la lenta pero constante recuperación de la confianza en el entorno empresarial y de los consumidores, además del descenso de los índices de desempleo.

Dentro de esta lógica, para poder lograr el objetivo de la recuperación económica de manera efectiva, la intervención del Estado se hizo latente. Si bien es considerado que los Estados no controlan los mercados, sino que son los mercados los que se encuentran por encima de los gobiernos estatales<sup>26</sup>, el aparato estatal continúa estableciendo el marco de referencia para los participantes de las actividades que se desarrollan en el mercado.

Así, la creación de un marco jurídico que restringiera el acceso de mercancías a territorio estadounidense, bajo el lema del combate al terrorismo, fungió como un aliciente a la recuperación económica del país, apoyando de manera temporal a la industria nacional así como a sectores específicos de la economía.

Lo anterior formó parte de un esquema desarrollado por el gobierno estadounidense que buscaba repuntar la actividad económica, y que a la par incluía incentivos a sectores productivos específicos, con acciones como la aplicación de aranceles altos a las importaciones de acero o la promulgación de la *Farm Bill o Acta de seguridad de granjas e inversión rural*. Vale la pena señalar que esta última, otorgó 180 mil millones de dólares en subsidios a favor de los agricultores<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup>Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial, recesiones y recuperaciones*, abril 2002, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/pdf/front.pdf> (consultado el 30 de agosto, 2009).

<sup>26</sup>Strange, Susan. *Op. cit*, p. 23.

<sup>27</sup>Reyes, Giovanni y Rosas, Maria Cristina. *ALCA y OMC: América Latina frente al proteccionismo. El libre comercio en los tiempos del ántrax*. UNAM-FCPyS-Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003, p. 129.

## **1.4 Combate al terrorismo en la nueva Agenda Económica Internacional**

Los atentados del 11-S fueron el inicio de una serie de ataques con el calificativo “terrorista” en la actualidad, ya que posteriormente en 2004 se registraron eventos similares en Madrid y en 2005 en Londres acontecieron hechos de la misma índole. A partir de entonces, la seguridad se convirtió en tema central de las agendas a nivel internacional y regional en América del Norte y Europa, situación que extiende su influjo a terceras regiones del mundo. El terrorismo es considerado así, como el nuevo enemigo de las naciones más poderosas a nivel internacional, motivo que las ha obligado a reconsiderar sus doctrinas de seguridad nacional, al igual que la redefinición de sus amenazas.

El combate al terrorismo internacional se inserta entre los desafíos económicos de nuestros días, dado que existe una tendencia a incluir este fenómeno en todos los foros, lo que viene a complejizar la agenda económica al mezclar tópicos que pertenecen a temáticas distintas. Digno de señalarse es el hecho de que al invocar Estados Unidos el combate al terrorismo como motivo para aplicar regulaciones más estrictas a las mercancías que ingresan a su territorio nacional, no inflige ningún lineamiento adoptado por consenso en el organismo multilateral rector del comercio, la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Entre los estatutos de la OMC, se encuentra el Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC) que establece que cualquier país puede adoptar discrecionalmente las medidas que considere necesarias para proteger sus intereses en materia de seguridad, garantizando la protección de la vida de sus habitantes, su salud, al igual que el medio ambiente<sup>28</sup>.

Al amparo del Acuerdo citado, Estados Unidos legitima la adopción de medidas enfocadas al comercio, aunque se debe recalcar que uno de los requisitos establecidos por el lineamiento consiste en que no debe existir ninguna clase de discriminación en la aplicación de las medidas.

---

<sup>28</sup> Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, disponible en la página oficial de la OMC: [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf) (consultado el 3 de septiembre, 2009).

Asimismo, el contexto ha cambiado geopolíticamente después de los ataques terroristas, quedando al descubierto el final de la idea de la transición hacia la prosperidad y la estabilidad global que predominó desde el término de la década de los ochenta, momento de la conclusión de la guerra fría. Ha estado ocurriendo una transformación profunda, aún difícil de medir en todas sus consecuencias, en la balanza de poder e intereses mundiales, en la agenda de política y de seguridad mundial y en las formas de combatirlas. Consecuentemente, los ataques y lo que parece ser una larga y compleja batalla contra el terrorismo, inducen consideraciones urgentes de seguridad, a la vez que algunos incentivos para la coordinación política regional.

Cabe señalar el papel que como hegemon desempeña Estados Unidos en la escena internacional, llevando a las mesas de negociación los temas que considera primordiales para sus intereses. Dentro de esta lógica se encuentran las declaraciones de George W. Bush días posteriores al 11-S, donde señalaba 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, considerado la mayor amenaza de nuestra época, era y sería el eje de la política de seguridad internacional de Estados Unidos.

En la reunión de la OMC realizada en Qatar, el gobierno estadounidense a través de diversas declaraciones de sus representantes, incluyó dentro de la lucha contra el terrorismo a la esfera del comercio, señalando la importancia de la cooperación por parte de todos los países para abrir mercados<sup>29</sup>.

Los mecanismos de diálogo y de integración política de los más grandes esquemas de integración podrían servir como el escenario idóneo para conciliar la atención a lo económico y lo político. En el contexto descrito, en cada uno de estos tableros tiende a prevalecer la tentación de la urgencia por encima de la conciencia de lo importante para la reconstrucción del comercio y la estabilidad económica. En lugar de lo descrito, deberían predominar las preocupaciones sobre las prioridades y las cuentas de más largo alcance de los beneficios de un proyecto sociopolítico más amplio.

La solicitud del Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, para que el Congreso conceda la *Trade Promotion Authority* (antes “vía rápida”) al presidente George W.

---

<sup>29</sup> Estay, Jaime. *Op. cit.*, p.51.

Bush, hecha días después de los ataques del 11-S, es una señal importante sobre el giro que toman las negociaciones comerciales para Estados Unidos.

En efecto, al señalar que la idea es favorecer tan rápidamente como sea posible la liberación del comercio para los países que colaboren en la lucha contra el terrorismo, se está introduciendo un incentivo geopolítico desde el Norte, a la vez que estimulando la consideración de las urgencias económicas y sociopolíticas del Sur del hemisferio, incentivando la bilateralización de las negociaciones en medio de una ya debilitada capacidad de negociación desde Latinoamérica y el Caribe<sup>30</sup>.

El tablero multilateral corresponde a un juego muy amplio, en el que la variedad de temas, intereses y participantes puede terminar diluyendo las posiciones latinoamericanas y caribeñas, en un contexto en el que las urgencias y la disgregación subregional y regional, hicieran más difícil la coordinación de posiciones y el fortalecimiento de capacidades de negociación e influencia, aumentando la tentación de buscar pocos y decisivos socios.

Dicho todo esto, empero, es imposible ignorar que la aparición de serias y aún poco conocidas amenazas a la seguridad nacional e internacional y a los prospectos de estabilidad política y de prosperidad económica global, vuelven a dar a los gobiernos nacionales y a las organizaciones internacionales una responsabilidad fundamental en la mediación entre los intereses privados y los públicos, los generales y los especializados, lo central y lo descentralizado, así como en la búsqueda de equilibrio entre la eficacia y la legitimidad de la agenda económica, entre las urgencias de corto plazo y la visión de largo plazo.

Si bien la idea de que la pobreza es en el fondo, la causa más importante del terrorismo es muy debatible, es claro que en las circunstancias actuales la lucha contra el terrorismo requiere la cooperación y compromiso de la mayoría de las naciones, tanto las más desarrolladas como las más pobres. Difícilmente se conseguirá una participación efectiva si las primeras no muestran más sensibilidad a la problemática de las segundas, sea ésta económica, financiera o comercial.

Los hechos sugieren un cambio en la dirección señalada, como ejemplo se puede citar la reunión del G-20 celebrada en Ottawa celebrada en 2001, donde se decidió pedir la cooperación

---

<sup>30</sup> Cardozo, Elsa. "La integración: entre lo urgente y lo importante", en *Nueva Sociedad*, No. 77, Venezuela, enero-febrero 2002, p.87.

internacional contra el terrorismo y se recomendó aplicar medidas para cancelar el acceso de dichas organizaciones a los sistemas bancarios.

A la vez, se instó a los miembros, a que ante el incierto panorama económico global, otorguen prioridad a la búsqueda de apoyo a los países en desarrollo. De hecho se especificó explícitamente que los ministerios de Finanzas del G-20 investigaran la viabilidad de conformar un mecanismo que ayude a instrumentar una moratoria suave de la deuda externa de algunos países en desarrollo que no pueden cumplir con sus obligaciones financieras.

Otro ejemplo se observó en la Ronda de Doha, donde se acordó echar a andar una nueva ronda de negociaciones internacionales para profundizar la apertura comercial. Hay consenso de que este acuerdo busca reactivar el intercambio comercial y el crecimiento económico, para frenar la recesión mundial, lo que se logró gracias a que los ministros de los países desarrollados (influenciados por la necesidad de conseguir el apoyo pleno en su campaña contra el terrorismo) aceptaron tomar en cuenta ciertos temas que sistemáticamente habían sido rechazados durante los siete años anteriores.

Estos temas incluyen la posibilidad de flexibilizar las exigencias del sistema de patentes a fin de permitir la producción y la distribución de medicamentos para atender emergencias epidémicas; reducir los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados y eliminar el uso de barreras no arancelarias que restringen el acceso a los mercados internacionales de ciertos productos provenientes de las economías en desarrollo<sup>31</sup>.

Será deseable que dichas decisiones se acompañen de acciones concretas que permitan a corto plazo fortalecer las capacidades de desarrollo e innovación de las economías menos favorecidas. Una manera podría ser garantizándoles acceso franco a sus exportaciones hacia los mercados de los países industrializados, lo cual requeriría que estos países eliminen las barreras arancelarias y no arancelarias que limitan el acceso de bienes producidos en economías en vías de desarrollo.

Por otro lado, a causa de que el terrorismo se presenta en el entorno internacional como un tema nuevo en las negociaciones de carácter económico, no existe aún una reglamentación que

---

<sup>31</sup> Moreno, Juan Carlos. "La economía mundial después del 11 de septiembre", en *Nueva Sociedad*, No. 77, Venezuela, enero-febrero 2002, p.152.

delimite los ámbitos de acción de las medidas que están siendo adoptadas para combatir el fenómeno ya mencionado.

En la medida en que cobre impulso una renovada forma de cooperación más amplia entre las naciones más y menos favorecidas, cabe esperar que la economía mundial salga más pronto de su fase recesiva y corrija algunos de los efectos adversos de los hechos del 11-S.

## **2. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ESTADOUNIDENSE PARA INCREMENTAR SU SEGURIDAD INTERNA**

### **2.1 Nuevo marco jurídico para regular la seguridad interna de Estados Unidos**

El 11-S fungió como parte aguas para el gobierno estadounidense, el cual al percatarse del nuevo reto al que tenía que hacer frente, replanteó el concepto de seguridad que existía hasta el momento. Es así que, ante la latente amenaza de un ataque terrorista, creó un nuevo marco jurídico que instituyera las medidas pertinentes con el objetivo de garantizar la seguridad tanto de sus habitantes como de su territorio. De tal marco jurídico se desprende la instauración de agencias federales, medidas y lineamientos, todo parte de la estrategia estadounidense para fortalecer sus fronteras y la seguridad al interior. Adicionalmente, el presupuesto fiscal del año 2003 destinó un total de \$38 billones de dólares<sup>32</sup> para el funcionamiento de las agencias federales que desarrollarían el nuevo nivel de seguridad planteado.

La agencia federal más importante creada, fue el *Department of Homeland Security (DHS)*, su papel se consolida cuando el presidente George W. Bush define como su consigna, desarrollar y coordinar la implementación de una estrategia nacional para proteger a Estados Unidos de ataques o amenazas terroristas. Estableciendo así como principales tareas:

1. Prevenir ataques.
2. Reducir la vulnerabilidad.
3. Minimizar el daño ocasionado<sup>33</sup>.

Lo cual reafirma que el *DHS* es el principal instrumento de la administración para combatir la que considera la amenaza más grave y que constituiría el eje de la política de seguridad internacional de Estados Unidos: el terrorismo.

Considera de igual forma, imprescindible aplicar todo tipo de medidas en las esferas relacionadas con la seguridad, entre las cuales se encuentra el comercio exterior, debido a que incluye el ingreso de mercancías que de no cumplir con determinados requerimientos podrían entrar en el

---

<sup>32</sup> Cantidad que representó un incremento de \$18 billones de dólares con respecto al año anterior y el doble de los niveles anteriores al 11 de septiembre de 2001.

<sup>33</sup> *Homeland Security Act 2002*, disponible en: [http://www.dhs.gov/xabout/laws/law\\_regulation\\_rule\\_0011.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/laws/law_regulation_rule_0011.shtm) (consultado el 8 de septiembre, 2009).

país para causar un perjuicio. Cabe destacar que el énfasis central en la protección de la seguridad, recae en identificar y destruir las amenazas potenciales antes de que lleguen a las fronteras estadounidenses. Por ello, el *DHS* dentro de sus cinco direcciones que agrupan veintidós organismos gubernamentales engloba algunos con facultades para regular los flujos comerciales, dentro de los que se encuentran el *Custom and Border Protection*, el *Citizenship and Immigration Services* y el *Immigration Costum Enforcement*.

Si bien es cierto que cada gobierno es soberano y puede adoptar a discreción las acciones que considere necesarias para cumplir sus intereses, no debe perderse de vista que en el contexto internacional en el cual la relación entre los actores internacionales es cada vez más estrecha, los actos que realicen cada uno de ellos inevitablemente repercute en los demás. Lo anterior se magnifica si las decisiones a analizar son tomadas por un gobierno de uno de los países más influyentes a nivel mundial, como es el caso del estadounidense.

Como ya había sido mencionado con anterioridad, los objetivos de proteger a la población de los riesgos derivados de un posible ataque terrorista son legítimos<sup>34</sup>. Lo anterior se encuentra estipulado dentro de los supuestos que contempla el AOTC de la OMC, puesto que es facultad de cada uno de sus miembros emprender las acciones que consideren necesarias para garantizar la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.

La única restricción aplicable a la adopción de reglamentos técnicos y normas, es que se apliquen equitativamente a todos los miembros, para que no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado, generando así una restricción encubierta al comercio. Adicionalmente se señalan las condiciones bajo las que pueden adoptarse dichas regulaciones, que incluyen que el país que las emprenda explique detalladamente los motivos por los cuales las establece; que se haga público el texto completo del reglamento; además de la implementación por etapas de la normatividad.

Todo ello enfocado a no colocar en desventaja a ninguno de los países miembros, poniendo especial énfasis en los países menos desarrollados que no cuentan con grandes recursos económicos y debido a lo cual estarían poco preparados para reformar su sistema de exportaciones a determinado país que emprendiera acciones como las referidas.

---

<sup>34</sup>Ver Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, disponible en la página oficial de la OMC: [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf) (consultado el 3 de septiembre, 2009).

Debe señalarse que Estados Unidos no es el único país que bajo el amparo del AOTC ha tomado medidas regulatorias al comercio para combatir el terrorismo. Es posible mencionar a Gran Bretaña que ha reforzado su seguridad interna; mientras que a nivel colectivo, la Unión Europea invocando la protección de la seguridad de la vida humana, implementó el régimen de inocuidad para los alimentos importados<sup>35</sup>.

Sin embargo, la posibilidad de que el combate al terrorismo a través del incremento de medidas de seguridad en fronteras y al ingreso de mercancías a territorio estadounidense, se convierta en una barrera al comercio constituye un tema por demás inquietante.

Derivado de ello, no debe sorprender que los más preocupados por la instauración de un nuevo marco jurídico que podría obstaculizar el flujo de mercancías, sean los países que tienen una relación comercial más estrecha con Estados Unidos, tal es el caso de los países latinoamericanos.

Del análisis de la balanza comercial de los países de la región se desprende que la mayor parte de sus exportaciones con destino al mercado estadounidense son productos agrícolas, y debido a que dicha mercancía es la que resulta más regulada por la nueva legislación estadounidense, las preocupaciones de que el volumen de las exportaciones de la región descienda se hacen presentes.

Al efectuar una revisión de la historia de las relaciones comerciales de Estados Unidos, es posible encontrar casos que han sido sometidos a escrutinio por parte de los países que han resultado afectados, señalándose medidas que fueron tomadas de manera arbitraria invocando cuestiones fitosanitarias o de protección al medio ambiente, teniendo como trasfondo la motivación de proteger a los productores nacionales<sup>36</sup>. El hecho de que dicha conducta sea recurrente, basta para percatarse que los temores basados en la utilización del argumento del combate al terrorismo como un obstáculo al comercio, no son infundados.

Siguiendo la lógica de garantizar la seguridad a sus habitantes por parte del gobierno estadounidense, fue creada la *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and*

---

<sup>35</sup> Martínez Cortés, Ignacio. *Op. cit.*, p.473.

<sup>36</sup> Rosas, María Cristina. *La economía internacional en el siglo XXI: OMC, Estados Unidos y América Latina*, UNAM, FCPyS, México, 2001, pp. 261-307.

*Response Act of 2002*<sup>37</sup> conocida como Ley Bioterrorista, la cual debido a la importancia de las medidas que propugnaba para el ingreso de mercancías a territorio estadounidense, destacó entre las acciones emprendidas por tal administración a partir del 11-S.

La relevancia que se le otorgó a esta Ley se concreta con la aprobación de la cantidad del presupuesto federal destinada a desarrollar y adquirir tecnología que equipen las aduanas, capacitación de personal, y todos los demás elementos que harían efectivos los lineamientos fijados por la Ley Bioterrorista. Dicha cantidad sumaba un total de \$100,000,000 de dólares para el año 2003.

A lo referido, se adiciona que el cuerpo normativo en comento, estableció nuevos requerimientos a los productos que buscaran ingresar a territorio estadounidense, además de sentar los estatutos legales para el establecimiento del resto de medidas emprendidas por la administración estadounidense, de los que es posible mencionar la *24 Hour Rule*, la *Costum Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)* y la *Container Security Initiative (CSI)*, los cuales serán abordados a mayor detalle posteriormente.

La *Food and Drug Administration*<sup>38</sup> (*FDA*) fue designada como uno de los organismos gubernamentales pilares que fungirían como garante del cumplimiento de las regulaciones establecidas por la nueva normatividad. Es así como a través del manejo y control de información, además de la coordinación con otros organismos, la Ley podría ser cumplida cabalmente.

Dicha Ley fue aprobada por el Congreso el 23 de enero de 2002 y cuenta con cuatro etapas. La primera comenzó el 12 de diciembre de 2003 durante la cual la *FDA* en conjunto con la *Customs and Border Protection*<sup>39</sup> (*CBP*), se comprometió a educar a la comunidad que participa en actividades de comercio exterior con Estados Unidos, con la finalidad de que estuviera conforme con los requerimientos establecidos en la legislación.

---

<sup>37</sup> Disponible en la página oficial de la *Food and Drug Administration*, <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/Bioact.html> (consultado el 8 de septiembre, 2009).

<sup>38</sup> La *Food and Drug Administration* es la agencia del gobierno de los Estados Unidos encargada de proteger la salud pública garantizando la seguridad y eficacia de medicinas, regulando los alimentos, suplementos alimenticios, cosméticos, productos biológicos y aparatos médicos.

<sup>39</sup> La *Costums and Border Protection* es una de las agencias más grandes y complejas del *Department of Homeland Security*, encargada de proteger las fronteras estadounidenses y cuya misión principal ha sido definida como el mantener a los terroristas y sus armas fuera de Estados Unidos.

En la segunda etapa, que entró en vigor el 13 de marzo de 2004 para concluir el 3 de junio del mismo año, de manera conjunta la *FDA* y la *CBP*, buscaron que previo a que se tomara alguna acción contra quien no cumpliera los requerimientos de la Ley, la información fuera difundida efectivamente.

La tercera etapa comenzó el 4 de junio del 2004 finalizando el 12 de agosto de ese año, y durante la misma, la *FDA* notificó a la *CBP* sobre aquéllos que cometían infracciones a la Ley Bioterrorista, como el no incluir la información requerida en el aviso al previo ingreso de la mercancía o bien, quienes no habían realizado su registro ante la *FDA*.

Finalmente, la última etapa se encuentra en vigor desde el 13 de agosto de 2004 y fue denominada de rigidez, debido a que a partir de entonces la Ley comenzaba a aplicarse de lleno, sancionando a los infractores por medio de multas económicas, además de la retención de la mercancía<sup>40</sup>.

La motivación que llevó a la creación de la Ley Bioterrorista, radicó en los ataques de ántrax a través de paquetes postales presentados en los meses finales de 2001, cinco personas murieron y centenares fueron atendidas por exposición real o potencial<sup>41</sup>.

La posibilidad de que los enemigos de Estados Unidos utilizaran un medio como el bioterrorismo para atacar dicho país, agravaba el sentimiento de que cada vez el país se encontraba más vulnerable. Debido al incremento de la incertidumbre, la administración estadounidense destinó parte importante del presupuesto federal del año 2003 a adquirir medicamentos suficientes para tratar a diez millones de personas contagiadas con ántrax.<sup>42</sup>

Pese a ello, es posible calificar los casos que se presentaron como aislados, pues no se cuenta con registros de un nuevo brote de ántrax en territorio estadounidense, sin que ello fuera necesariamente consecuencia directa de la creación de la nueva legislación.

La Ley Bioterrorista está estructurada en cinco títulos que abarcan diferentes ámbitos de la seguridad contra alguna amenaza bioterrorista y que incluyen desde las estrategias a tomar por

---

<sup>40</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p. 22.

<sup>41</sup> Cabada Verdin, Alma. *Comercio hortícola México-Estados Unidos y la política estadounidense (1994-2004)*. Tesis de Maestría en Estudios de Estados Unidos y Canadá, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, p. 192.

<sup>42</sup> Presupuesto del Gobierno de Estados Unidos correspondiente al año fiscal 2003, disponible en la página de la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/index.html> (consultado el 8 de septiembre, 2009).

parte de diversas instituciones gubernamentales, hasta las regulaciones para los exportadores de productos alimenticios. La estructura se compone de la siguiente manera:

- Título I. Preparación nacional ante el bioterrorismo y otras emergencias en materia de seguridad pública.
- Título II. Fortalecimiento de los controles sobre los agentes biológicos y las toxinas peligrosas.
- Título III. Protección y seguridad en el abastecimiento de alimentos y medicinas.
- Título IV. Protección y seguridad del agua potable.
- Título V. Disposiciones adicionales<sup>43</sup>.

El objetivo principal de la Ley consiste en fortalecer las regulaciones de ingreso al mercado estadounidense a mercancías procedentes del exterior, al incrementar los requerimientos con los que deben de cumplir al momento de presentarse en las fronteras, evitando así un posible ataque bioterrorista.

En concreto, es el título III el que delimita los mecanismos de seguridad implementados por el gobierno estadounidense para determinar si los alimentos que ingresan a su territorio no representan amenaza alguna a la salud de personas o animales.

Para cumplir con tal fin, se establece un aumento de inspecciones a los productos alimenticios que se presenten en las fronteras estadounidenses, aunado a lo cual se mejoraron los Sistemas de Manejo de Información de la *FDA*<sup>44</sup>.

De esta forma, fue creado un nuevo sistema de información de la *FDA*, el *Operational and Administrative System for Import Support (OASIS)*, que funciona a la par del *Custom Automated Commercial System (ACS)*, para coordinar y evaluar toda la información acerca de los productos alimenticios que entran a territorio estadounidense.

A través de este despliegue de recursos, el gobierno estadounidense tiene como objetivo consolidar un sistema que tenga resultados efectivos de acuerdo con sus fines ya establecidos. Ante lo cual cabe el análisis para determinar si su propósito final está delimitado dentro del

---

<sup>43</sup> Texto completo disponible en la página oficial de la *Food and Drug Administration*, <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/Bioact.html> (consultado el 8 de septiembre, 2009).

<sup>44</sup> Apartado A, Sección 302 "Protección contra adulteración de alimentos", contenido en la *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*.

combate al terrorismo, o si realmente se utiliza a éste como un medio más para generar un mayor nivel de proteccionismo al mercado estadounidense.

Dentro del título III el apartado C, sección 305, describe que el registro ante la *FDA*, debe ser realizado de manera obligatoria por todos los participantes en la cadena de producción de los alimentos, al igual que los involucrados en la cadena logística y de abastecimiento.

De esta forma, exige a todos los fabricantes de alimentos, procesadores, envasadores, almacenadores, distribuidores, exportadores y transportadores que comercien productos destinados al consumo humano en Estados Unidos, a registrarse en la *FDA*. Dicho mecanismo permite a la *FDA* determinar la ubicación de procedencia exacta de todas las clases de alimentos que ingresan a territorio estadounidense. Por lo que, en caso de no contar con el registro, los productos serán confiscados cuando arriben a alguna de las aduanas estadounidenses.

Es importante señalar que el trámite de registro no ocasiona costo alguno para las empresas, puesto que al inicio del proceso, se dio el caso de empresas privadas que servían como intermediarios para realizarlo cobrando una cuota por sus servicios, ostentándose como parte del gobierno estadounidense. Como respuesta a esta problemática, la *FDA* publicó en su sitio de internet un comunicado a las empresas interesadas<sup>45</sup>, detallando información relevante acerca del registro. Se puntualizaba la gratuidad, el no vencimiento, así como también la obligación de las empresas registradas para mantener actualizados sus datos, los cuales pueden alterarse al momento de cambiar la categoría de los productos fabricados.

Así, la agencia del gobierno estadounidense encargada de mantener los registros de las empresas exportadoras emprende esfuerzos que van canalizados a facilitar las gestiones promovidas por las mismas, los cuales abarcan desde la emisión de comunicados en diversos idiomas como el francés y el español, hasta permitir diversas maneras para registrarse, ya sea directamente en la página oficial en línea de la agencia, o bien entablado contacto con la misma por vía telefónica o correo electrónico.

Aunado a la disposición de registro, es requisito que cada una de las compañías extranjeras que se engloben en el caso ya señalado, designe un agente que sirva de enlace con la *FDA*, el cual debe registrarse ante dicha institución además de radicar en Estados Unidos. Dentro de sus

---

<sup>45</sup> Disponible en <http://www.cfsan.fda.gov/~dms/fsbnote.html#spanish> (consultado el 8 de septiembre, 2009).

obligaciones se encuentra proveer información diaria de las operaciones de intercambio de bienes realizadas por su empresa representada con el país en cuestión.

De acuerdo con informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), contratar un agente con dichas características genera una erogación a las empresas latinoamericanas que oscila entre \$700 y \$1000 dólares<sup>46</sup>. Si bien esta cantidad no es exorbitante, es un gasto adicional que las empresas no contabilizaban inicialmente.

En algunos países latinoamericanos, los gobiernos han iniciado programas de ayuda instalando oficinas de representación para respaldar a las compañías de sus connacionales que pretenden exportar al mercado estadounidense y a las cuales, se les dificulta cubrir las tarifas ocasionadas por los servicios de un agente. Dentro de este grupo de países se puede mencionar a Costa Rica y Ecuador.

Adicionalmente, cada uno de los exportadores que hayan efectuado correctamente el registro, deben hacer llegar una notificación previa a la *FDA* con cada embarque que realicen de alimentos, antes de que lleguen a las aduanas estadounidenses<sup>47</sup>.

Cada una de las notificaciones debe contener datos como la naturaleza del producto, el nombre del fabricante, transportista, país de origen, así como el que será el puerto o punto de entrada.

El medio de transporte por el cual se movilizan los bienes es el factor que determina el plazo de anticipación con el que se debe efectuar la notificación. De esta forma si el artículo arriba por vía aérea, se debe notificar a más tardar dos horas antes de su llegada al puerto de entrada; si es por ferrocarril o por vía terrestre, antes de cuatro horas; y finalmente, si es trasladado por vía marítima, se debe notificar con ocho horas anticipación.

Con el cumplimiento de la descripción correcta de los alimentos que se buscan exportar a Estados Unidos, se prevé una disminución en el riesgo de la adulteración en los mismos y, en caso de no llenar los requerimientos la figura de la detención administrativa es invocada.

La detención administrativa constituye otra de las novedades instauradas por la Ley Bioterrorista, ya que se dota de facultades a la *FDA*, para efectuar detenciones de mercancías que no cumplan con los requerimientos establecidos.

---

<sup>46</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p. 39.

<sup>47</sup> Apartado E, Sección 307 "Notificación previa de embarques de alimentos importados", contenido en la *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*.

A lo anterior es necesario añadir que en caso de que la detención administrativa se efectúe, todos los costos derivados de ella, serán sufragados por el exportador<sup>48</sup>. Aquí se incluyen desde multas, cuotas, costos de almacenamiento por la mercancía, hasta la pérdida de la inversión en los productos ya que se trata de bienes perecederos que aún con las instalaciones idóneas para su cuidado, pierden algunas características esenciales para poder ser competitivas y por lo tanto, no pueden ser ofertadas al precio contemplado inicialmente<sup>49</sup>.

Aunque no es muy conocida, existe la posibilidad de interponer una apelación cuando se consuma una detención. Los lineamientos establecidos para que proceda, consisten en que debe ser presentada por alguna de las personas que tienen derechos sobre la mercancía, asimismo en el caso de bienes perecederos procedentes de países de América Latina es requisito que se presente la apelación dentro de dos días hábiles posteriores a la detención, mientras que para no perecederos el plazo a cumplir es de cuatro días hábiles<sup>50</sup>.

Es claro, que el hecho de cumplir las sanciones no exime a los productos de ser calificados como un peligro potencial, por lo cual deben de regresar a su punto de origen, lo que ocasiona un doble egreso para el exportador en materia de transporte.

Queda establecido así, un sistema en el que los exportadores no tienen plena confianza, puesto que consideran que en muchos de los casos los criterios aplicados por los agentes designados por la *FDA* para calificar las mercancías son aplicados a discreción. Además de argumentar que la administración estadounidense cuenta con información confidencial que puede ser usada a favor de sus productores nacionales, puesto que al conocer a cada uno de los integrantes de la cadena de abastecimiento de los que exportan alimentos a dicho país, puede conocer los costos de cada uno de los proveedores y si se disemina la información, los productores estadounidenses podrían recurrir a prácticas desleales de comercio, como lo es el *dumping*<sup>51</sup>. En este contexto, no se ha presentado un solo caso en el cual se confirme que efectivamente la información ha sido mal

---

<sup>48</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p.23.

<sup>49</sup> El período máximo establecido por la legislación para que una mercancía esté en detención es de 30 días y no puede ser liberada hasta que alguna autoridad de la *FDA* lo considere pertinente o el período de detención culmine.

<sup>50</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p. 23.

<sup>51</sup> El *dumping* ocurre cuando los bienes son exportados y ofertados a un costo menor de su valor normal, generalmente, esto significa que son exportados por menos de lo que son vendidos en el mercado doméstico o de terceros países, o a menos del costo de producción.

utilizada por las agencias estadounidenses, para proporcionar ventajas a los productores nacionales.

Otra de las críticas recurrentes a la legislación en comento, recae en que sólo las empresas extranjeras son las que deben estar registradas ante la *FDA*, cuando la Ley Bioterrorista explícitamente detalla que igualmente, todos los fabricantes de alimentos, procesadores, envasadores, almacenadores, distribuidores y transportadores, ubicados en territorio estadounidense, no están exentos de realizar el procedimiento de registro.

Pese a lo ya expuesto, debe tenerse presente que la tecnología con la que se cuenta en las aduanas estadounidenses ha mejorado, a la par de la capacitación del personal encargado de verificar las mercancías. Los elementos anteriores son parte de la estrategia declarada por la administración estadounidense, en la cual simultáneamente se incrementa la seguridad en las fronteras, mientras se mantienen abiertas al comercio.

Compaginar dichos objetivos puede resultar complejo, sin embargo el reto más importante recae en el hecho de que al reforzar las medidas de seguridad en los puntos de entrada al país los únicos afectados sean quienes constituyan una amenaza potencial, facilitando la entrada a los productos que no representen riesgo alguno.

Es relevante destacar que los gastos que deben cubrir los exportadores derivados del cabal cumplimiento de los lineamientos establecidos por la normatividad estadounidense, les otorgan a largo plazo ventajas competitivas, motivo por el cual, deben de contemplarse como una inversión, en lugar de considerarse solamente como un egreso.

## **2.2 Nuevas medidas comerciales internas contra el terrorismo**

La Ley Bioterrorista dio pie al establecimiento de nuevas medidas de seguridad interna por parte de la administración estadounidense, las cuales reforzaron las regulaciones que ya estaban en práctica para controlar el ingreso de mercancías y personas a su territorio, con la novedad de que el motivo principal de su creación fue el combate al terrorismo. Al igual que la Ley ya descrita, el nuevo cuerpo de medidas generó reacciones totalmente opuestas por parte del interior del país y

de aquellos que exportaban sus productos al mercado estadounidense. Mientras que al interior fueron aceptadas por consenso debido a la situación posterior al 11-S que generó tensión y el constante temor de ser blanco de ataques terroristas, la visión que se tenía de ellas al exterior, seguía estando marcada por la desconfianza de que fungieran como un escudo proteccionista, en lugar de cumplir con el propósito para el que fueron creadas.

Una de dichas medidas fue el *Container Security Initiative Program (CSI)*, que empezó a funcionar en enero de 2002 y surge ante la necesidad de fortalecer los mecanismos de revisión de contenedores que transportan la mayor parte de las mercancías que ingresa a Estados Unidos, ya que el 95% del comercio internacional del país se traslada vía marítima.

Cada año más de 16 millones de contenedores llegan a los 301 puertos de Estados Unidos, los cuales son vulnerables a ser utilizados por parte de organizaciones terroristas para transportar todo aquello que les sea útil para perpetrar un ataque<sup>52</sup>.

El *CSI* ha implementado mecanismos especiales para incrementar la seguridad en los puertos a través del uso de sistemas de información automatizados que permitan identificar contenedores que representen un nivel alto de amenaza a la seguridad del país. Así, el uso de dispositivos de inspección no intrusivos como aparatos de rayos x o rayos gamma, han permitido la verificación de la carga que ingresa al país sin generar mayores retrasos.

Los principales ejes del *CSI* radican en criterios de seguridad para identificar contenedores de alto riesgo; inspecciones de contenedores antes de arribar a puertos estadounidenses; intensificar el uso de tecnología para la inspección de contenedores; así como el desarrollo y uso de contenedores seguros al buscar la cooperación de la comunidad involucrada en el comercio internacional.

Es importante destacar que la cooperación y coordinación con gobiernos de otros países ha permitido el buen funcionamiento de la medida en cuestión, debido a que un elemento crucial que así lo permite es la ubicación permanente de oficiales de la *CBP* en puertos extranjeros. La ventaja que proporciona esta acción consiste en poder revisar los contenedores desde el punto de partida antes de que estén en puertos estadounidenses y la amenaza sea más difícil de combatir.

Al surgir la iniciativa, no estaba enfocada a los puertos de América Latina, puesto que sería aplicada en una fase inicial a 20 mega puertos de los cuales proviene el 70% de las importaciones

---

<sup>52</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p. 42.

estadounidenses que ingresa vía marítima, la mayoría ubicados en Europa. Sin embargo, el 28 de junio de 2002, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), emitió una resolución a través de la cual exhortaba a sus 161 miembros a adoptar los principios del *CSI*, con el objeto de adoptar una estrategia que salvaguardara la cadena de suministro del comercio de posibles amenazas terroristas y simultáneamente fortaleciera los flujos comerciales. La resolución incluía el establecimiento de una Fuerza Especial Internacional, cuyo designio sería estandarizar la información esencial para que las administraciones de Aduanas sean capaces de identificar cargamentos de alto riesgo, sin obstaculizar el flujo de mercancías<sup>53</sup>.

Garantizar que el comercio marítimo sea más seguro a nivel internacional equivale a mantener un flujo de bienes continuo a través de los distintos puertos. Para lograr la aceptación de otros países del programa se ofrecen además beneficios para los puertos involucrados, ya que al incrementar sus niveles de seguridad adoptando el *CSI*, cuentan con una certificación que los coloca en una posición más competitiva convirtiéndose en primera opción para las empresas que transportan bienes vía marítima, para los cuales factores como el tiempo y los costos son esenciales<sup>54</sup>. Por el contrario, los embarques provenientes de países que no implementen las medidas contenidas en el programa, son sometidos a revisiones más exhaustivas, lo que retrasa los trámites de despacho aduanero.

La relevancia del programa *CSI* recae en el elemento de la extraterritorialidad de la ley estadounidense. De acuerdo con lo establecido por la agencia encargada de su ejecución, la *CBP*, uno de los mayores logros de la adopción de la medida consiste en la creación de fronteras inteligentes al extender la zona de seguridad estadounidense más allá de sus fronteras físicas.

En la actualidad ningún puerto de México ha adoptado el programa *CSI*, con lo cual podría considerarse de manera tajante que carecen de competitividad ante aquellos puertos que si lo han adoptado. Sin embargo, antes de tomar dicha postura se deben considerar factores como que la

---

<sup>53</sup> “*World Customs Organization Adopts Elements of U.S. Customs Container Security Initiative to Protect, Enhance Global Trade*”, publicado por el departamento de prensa de la *CBP*, 28 de junio 2002, disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news\\_releases/archives/legacy/2002/62002/06282002\\_3.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/legacy/2002/62002/06282002_3.xml) (consultado el 4 de septiembre, 2009).

<sup>54</sup> “*U.S. Customs Container Security Initiative to Safeguard U.S., Global Economy*”, publicado por el departamento de prensa de la *CBP*, 22 de febrero 2002, disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/press\\_releases/archives/legacy/2002/22002/02222002.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/press_releases/archives/legacy/2002/22002/02222002.xml) (consultado el 8 de septiembre, 2009).

mayor parte del comercio con Estados Unidos se transporta por vía terrestre y no marítima, además de los altos costos que representa la implementación del programa.

Para que se adopte el *CSI*, no sólo se debe contar con la voluntad de cooperar con el gobierno estadounidense, ya que los costos de implementación del programa son sufragados por cada una de las administraciones de los puertos que deciden adecuarse a los lineamientos establecidos por el programa. Dichos costos dependen del nivel de tecnología y seguridad que maneje cada uno de los puertos, ya que los instrumentos para efectuar las revisiones al ser de alta tecnología, tienen elevados precios. Tan solo adquirir un equipo de scanner oscila entre \$1,000,000 a \$12,000,000 de dólares, dependiendo de su desempeño (número de contenedores revisados por hora)<sup>55</sup>. Cantidad a la que deben agregarse gastos de mantenimiento, la adquisición de más equipo, la contratación y capacitación de personal encargado de la seguridad, la adaptación de sistemas de información y el establecimiento de nuevos procedimientos, lo cual desalienta principalmente a países menos desarrollados que buscan adoptar el programa.

Hasta diciembre de 2007, 58 puertos alrededor del mundo funcionaban de acuerdo con los lineamientos establecidos por el *CSI*, de acuerdo con información desplegada por la agencia gubernamental encargada de coordinar el programa. Si bien la mayoría se encuentran ubicados en Europa y Asia, debido al peso que tienen en el comercio internacional, se debe remarcar que países en América Latina han adoptado los lineamientos. Se incluye en estos casos a Buenos Aires en Argentina, Cartagena en Colombia y Santos en Brasil.

No se ha dado a conocer información que indique que algún otro país de América Latina busque implementar el programa. Derivado de ello, exportadores que envían contenedores al puerto de Miami han manifestado preocupación debido a que cuando provienen de puertos que no han adoptado el programa, el proceso de revisión de los contenedores les toma a las autoridades aduaneras un período de 2 a 6 días, lo que equivale a pérdidas en los embarques<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> The George Washington University, "The impact of security measures adopted by the USA post-9/11 on international trade", 2005, disponible en: <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall%202004/security%20measures.pdf> (consultado el 10 de julio, 2009).

<sup>56</sup> Greater Miami Chamber of Commerce, "The Impact of Post-9/11 Security Measures on South Florida's International Business Community", octubre 2003, disponible en: [http://www.feir.org/images/Impact\\_of\\_Homeland\\_Security\\_Measures\\_on\\_Florida.pdf](http://www.feir.org/images/Impact_of_Homeland_Security_Measures_on_Florida.pdf) (consultado el 10 de julio, 2009).

Una medida que está muy relacionada con el programa *CSI* es la *24 Hour Advance Vessel Manifest Rule* (mejor conocida como la *24 Hour Rule*), la cual comenzó a aplicarse en diciembre de 2002. Consiste en el envío de información de la carga transportada en contenedores con destino a puertos estadounidenses por parte de las navieras al igual que de agentes de carga, aplica de manera indistinta tanto a puertos que hayan adoptado el programa *CSI* como a aquéllos que no lo han implementado. No obstante, si la carga proviene de un puerto con programa *CSI* y adicionalmente cumple con la *24 Hour Rule*, el ingreso de la mercancía a territorio estadounidense se efectúa de manera más expedita.

Esta regla requiere que la información se haga llegar a la agencia encargada de custodiar las fronteras, la *CBP*, vía electrónica y aplica para la carga que entra al país. De acuerdo con lo establecido en la Ley Bioterrorista, el período de anticipación con el que se deben enviar los datos solicitados es de 24 horas de antelación a que los contenedores sean cargados al buque.

En caso de detectarse alguna anomalía, las autoridades estadounidenses notifican a la naviera o agente de carga, para que dicho contenedor no sea transportado. En caso de omitir el aviso y embarcar el contenedor, además de que no se le permite el ingreso a territorio estadounidense a la carga en cuestión, la naviera corre el riesgo de que se le prohíba descargar el resto de los contenedores que transporta.

El propósito de esta medida es analizar la información acerca de la mercancía de los contenedores antes de que sea cargada y a partir de ello, decidir si se debe o no cargar, dependiendo de la naturaleza del contenido y si no es considerado un riesgo a la seguridad estadounidense.

En caso de no cumplir con los requerimientos establecidos, las autoridades aduanales estadounidenses están facultadas para detener la carga, interrumpiéndose la cadena de suministro y consecuentemente, el comercio internacional. Además, pueden imponer multas a los transportistas o involucrados en el no cumplimiento de la regulación.

Para poder cumplir con los requerimientos de la *24 Hour Rule*, las compañías encargadas de transportar carga a nivel internacional han reformado su organización, reestructurando la composición de su personal contratando un mayor número en las secciones de documentación.

Lo que indudablemente se traduce en un incremento en los costos, que en muchas ocasiones transfieren a sus clientes incrementando los precios de los fletes<sup>57</sup>.

Otro programa relacionado con el fortalecimiento de la seguridad de las fronteras y los flujos de bienes que ingresan a través de ellas, es el *Customs Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)*. Al igual que el *CSI* son definidos por el gobierno estadounidense como voluntarios, a pesar de que no estar inscritos en ellos genera perjuicios para los exportadores, que prácticamente los obligan a adoptarlos.

Se basa en la cooperación y coordinación entre el gobierno y la iniciativa privada, al realizar una alianza que permita mayor flujo de la información de los embarques y poder así prevenir potenciales ataques terroristas. Además de que ello se evita, al contar con un registro de los participantes en los procesos de exportación a Estados Unidos<sup>58</sup>, con lo cual se incrementa la seguridad en la cadena de suministro global.

La empresa que forme parte del *C-TPAT*, debe desarrollar e implementar un programa de seguridad que implica adaptar sus instalaciones físicas, control de accesos, seguridad en los procedimientos y capacitar a su personal para cumplir los estándares del programa.

Es además requisito que todas las empresas que formen parte de la cadena de abastecimiento para la fabricación de un producto, cuenten con el registro en el *C-TPAT*, para que como resultado final, el embarque que arribe a puertos estadounidenses cubra los lineamientos de seguridad y se agilice su ingreso. De hecho, el principal beneficio del programa se resume en este último elemento, reducir las inspecciones de los embarques en las fronteras estadounidenses y por lo tanto, ahorrar tiempo que se traduce en mayor eficiencia para las empresas involucradas.

En el primer año de su aplicación, más de 1600 compañías se adhirieron al programa. Actualmente el número se ha incrementado a 5000, las cuales representan más del 40% del volumen de las importaciones a Estados Unidos. El número de compañías que adoptan el programa sigue aumentando y por su parte, en Latinoamérica ganará un mayor número de

---

<sup>57</sup> The George Washington University, *"The impact of security measures adopted by the USA post-9/11 on international trade"*, 2005, disponible en: <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall%202004/security%20measures.pdf> (consultado el 10 de Julio, 2009).

<sup>58</sup> Se incluyen a importadores, transportistas, fabricantes, almacenistas, entre otros.

adeptos, a medida en que la importancia de las ventajas competitivas se manifieste con mayor peso para las empresas latinoamericanas dedicadas a la exportación<sup>59</sup>.

Del programa *C-TPAT* se desprende otro, el *Free and Secure Trade (FAST)*, el cual permite a las empresas inscritas en el *C-TPAT*, tener acceso a territorio estadounidense a través de carriles especiales en las fronteras. Con las debidas certificaciones, se evitan inspecciones innecesarias y la mercancía cruza la aduana en un lapso corto de tiempo.

El *FAST* está diseñado especialmente para agilizar el flujo de mercancías entre Estados Unidos y sus dos principales socios comerciales, Canadá y México. Se aplica a la mercancía transportada vía terrestre, con el objeto de elevar los niveles de seguridad estadounidenses al contar con la certeza de que la mercancía no representa un riesgo, al mismo tiempo que se reducen los excesivos tiempos de cruce y revisiones en las fronteras que siempre han sido motivo de queja por parte de los exportadores.

En la frontera con México, se han habilitado carriles *FAST*, en El Paso y Laredo, Texas, Douglas en Arizona y Tecate en California, por mencionar algunas. Cabe destacar que se piensan habilitar en por lo menos seis puntos de entrada más.<sup>60</sup>

Finalmente, para el año 2006, los programas *CSI* y *C-TPAT* adquirieron formalidad al elevarlos la *Security and Accountability for Every Port Act* a nivel de Ley, con lo cual se manifestaba la importancia de ambas medidas para el reforzamiento de la seguridad estadounidense. Además de señalar requerimientos adicionales para la *CBP*, como el considerar factores como el volumen de la carga que manejen los puertos para que éstos puedan adoptar el programa *CSI* y realizar una evaluación que determinara la viabilidad de la aplicación de revisiones al 100% de los contenedores que ingresaran al país<sup>61</sup>.

Para cumplir con los designios que le encomendaba la ley, la *CBP* desarrolló la *Secure Freight Initiative (SFI)*, junto con un programa piloto derivado de la iniciativa anterior. El cual consiste en el equipamiento de puertos para probar la viabilidad de la realización de inspecciones no intrusivas a la totalidad de los contenedores que salen de cada uno. En 2007, se implementó en

---

<sup>59</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>60</sup> "Expansion of Free and Secure Free Trade Program", publicado por el departamento de prensa de la *CBP*, 8 de enero 2006, disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo\\_security/ctpat/fast/expansion\\_fast.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/fast/expansion_fast.xml) (consultado el 12 de septiembre, 2009).

<sup>61</sup> *Security and Accountability for Every Port Act* de 2006, disponible en: <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h109-4954> (consultado el 12 de septiembre, 2009).

los primeros puertos que fueron Southampton, Reino Unido; Puerto Qasim, Paquistán y Puerto Cortés en Honduras<sup>62</sup>.

Cabe destacar que un aspecto muy importante en la adopción de las medidas de seguridad por parte del gobierno estadounidense, consiste en la colaboración de cada una de las agencias intergubernamentales que tienen bajo su cargo la supervisión de programas enfocados a combatir diferentes puntos identificados como vulnerables. A través de delimitar puntualmente los alcances de cada uno de los programas, se evita la duplicación innecesaria de acciones, alcanzando una mayor efectividad.

En el caso de la iniciativa *SFI*, la *CBP* colabora con la *National Nuclear Security Administration (NNSA)* que maneja el programa *Megaports Initiative*. Esta agencia provee de equipo a los puertos con los que colabora para realizar programas piloto de escaneo de contenedores para detectar materiales ilícitos, en la mayoría de los puertos que se ha implementado, se busca igualmente aplicar el programa *SFI* para aprovechar la infraestructura con la que ya se cuenta<sup>63</sup>.

### **2.3 Nuevas medidas comerciales externas contra el terrorismo**

En razón de la interdependencia que caracteriza al sistema internacional en todos los aspectos, el comercio internacional ha sido uno de los temas por demás controversiales entre los países. Tópicos como la progresiva eliminación de barreras y el fomento del libre comercio, han constituido el eje de discusión en los foros internacionales. Más recientemente, se replantearon los esfuerzos conjuntos a realizarse por la comunidad internacional a raíz de los eventos acaecidos el 11-S, para reforzar la seguridad mientras que simultáneamente se agilizaban los

---

<sup>62</sup> “*Secure Freight Initiative becomes fully operational in United Kingdom, Pakistan, Honduras*”, publicado por el departamento de prensa de la *CBP*, 12 de octubre de 2007, disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news\\_releases/archives/2007\\_news\\_releases/102007/10122007.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2007_news_releases/102007/10122007.xml) (consultado el 12 de septiembre, 2009).

<sup>63</sup> La adopción de la *Megaports Initiative* comenzó en el año 2003, en 19 puertos, en países como Bélgica, Colombia, Honduras, Israel y Corea del Sur. Se califica a la iniciativa como un componente clave de un esfuerzo a nivel intergubernamental, para evitar que los terroristas puedan adquirir, traficar y usar materiales peligrosos para la fabricación de armas de destrucción masiva y evitar así una agresión en contra de Estados Unidos o aquéllos que considera como sus socios globales. Ver [http://nnsa.energy.gov/nuclear\\_nonproliferation/1641.htm](http://nnsa.energy.gov/nuclear_nonproliferation/1641.htm) (consultado el 12 de septiembre, 2009).

flujos comerciales. Puesto que el comercio internacional es vulnerable y en caso de que el terrorismo le ocasionara daños, las consecuencias para la economía global serían desastrosas.

Se pone especial énfasis en elevar los niveles de seguridad de los puertos, debido a que la mayor parte de los bienes a nivel mundial se mueven por transporte marítimo. Las instalaciones, embarcaciones, así como la infraestructura dentro de los puertos y la carga que es manejada, tienen un alto nivel de vulnerabilidad que los terroristas pueden visualizar como un punto a su favor.

La unilateralidad de las medidas adoptadas por Estados Unidos para fortalecer el ingreso de las mercancías a su territorio, continua siendo el punto principal para debates que argumentan un regreso al proteccionismo o una nueva modalidad del mismo. Por ello, organismos internacionales, foros multilaterales, al igual que asociaciones empresariales a nivel internacional, han convocado reuniones para discutir las acciones emprendidas por dicho país y poder así, fijar una postura que determine las acciones a seguir.

El principal organismo internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por medio del Consejo de Seguridad<sup>64</sup>, creó a través de la resolución 1373<sup>65</sup> de 2001, el Comité contra el Terrorismo como respuesta a los eventos ocurridos el 11-S. La encomienda del Comité consiste en verificar que los Estados miembros adopten las medidas señaladas en la resolución ya mencionada, con el fin de fortalecer la capacidad jurídica de cada país para prevenir actividades terroristas sin importar su alcance. El Comité proporciona ayuda técnica a los miembros para instaurar cada una de las medidas recomendadas, mediante un previo estudio de sus necesidades particulares.

A partir del 2005, comenzó a realizar visitas a los países para verificar el avance de la implementación de las medidas. En dichas visitas intervienen organismos internacionales que evalúan en su esfera de acción, la efectividad de las acciones emprendidas. Cabe destacar en el proceso, la participación de la OMA para monitorear lo relativo a los puertos.

Igualmente, la realización de reuniones especiales con organismos internacionales involucrados directamente en las esferas en las cuales se combate al terrorismo, han servido como un foro de

---

<sup>64</sup> El Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones Unidas cuya responsabilidad es mantener la paz y la seguridad. De acuerdo con la Carta de la ONU, es obligación de los Estados miembros, aceptar y cumplir las decisiones emitidas por el Consejo.

<sup>65</sup> Texto completo disponible en: [http://www.un.org/spanish/comun/docs/?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/spanish/comun/docs/?symbol=S/RES/1373(2001)) (consultado el 12 de septiembre, 2009).

discusión para calificar la efectividad de las medidas ya adoptadas y evaluar si deben continuar o según el caso, definir las estrategias a seguir.

La quinta reunión especial celebrada en 2007 en Kenia, fue nombrada “Prevención del movimiento terrorista y la seguridad fronteriza” y contó con la participación de organismos como la OMA y la Organización Marítima Internacional (OMI). Los cuales están comprometidos con la aceptación de instrumentos a nivel internacional que garanticen una efectiva protección del traslado de mercancías.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) contaba ya con una serie de acuerdos encaminados a combatir el terrorismo e incluso con un comité dedicado a ese fin en específico, el Comité Interamericano contra el Terrorismo.<sup>66</sup> Pese a ello, el 11-S señaló la necesidad de adoptar un nuevo enfoque que sería el eje de las acciones por parte de los miembros del organismo para lidiar con la amenaza internacional.

Se aprobaron resoluciones que manifestaban la postura de los Estados miembros ante los ataques terroristas del 11-S, de las cuales destaca la Resolución Amenaza Terrorista en las Américas, que invocaba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)<sup>67</sup>, en especial el artículo 3.1 que postula que un ataque armado contra alguno de los Estados Americanos, será considerado un ataque contra todos los Estados Americanos.

Así, se exhortó a los Estados miembros a reforzar la cooperación a nivel regional e internacional para incrementar las medidas que combaten al terrorismo en todas sus posibles formas. De esta manera los Estados fortalecieron el desarrollo de políticas, incluyendo controles fronterizos<sup>68</sup> y la coordinación internacional que es esencial.

---

<sup>66</sup> Durante la década de los noventas, se convocó a una serie de reuniones entre los Estados miembros. La Primera Cumbre de las Américas se llevó a cabo en 1994, la Primera Conferencia Especializada en Terrorismo en 1996, a la que siguió en 1998 la Segunda Conferencia Especializada en Terrorismo. En esta última conferencia se adoptó el Compromiso de Mar del Plata, donde se remarcaba la urgencia de la creación de un Comité Interamericano contra el Terrorismo. Afirmación que fue retomada en el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas. Finalmente, la Asamblea General creó el Comité en 1999.

<sup>67</sup> También conocido como Tratado de Río, debido a que fue firmado en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947. Cabe destacar que fue creado como un instrumento de defensa hemisférica colectiva y no todos los países miembros de la OEA lo han ratificado. México denunció el Tratado en 2002 por considerarlo obsoleto.

<sup>68</sup> La Convención Interamericana contra el Terrorismo, firmada en 2002 por los miembros de la OEA, dicta en su artículo 7, referido a los controles fronterizos, que las medidas que se adopten para reforzar la seguridad en fronteras debe llevarse a cabo sin perjudicar los compromisos internacionales aplicables al libre flujo de personas y facilitación del comercio.

Otra organización multilateral, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), adoptó lineamientos para asegurar que no se perpetrarían ataques terroristas teniendo como vehículo el comercio internacional. Simultáneamente, busca reforzar los controles mientras que el libre intercambio de bienes no se ve afectado, todo ello mediante el uso de equipo de alta tecnología.

Uno de sus principales objetivos es la armonización de trámites y procesos de seguridad en las aduanas con el propósito de agilizar el movimiento de bienes y reduciendo costos de transporte, los cuales se reflejan en una reducción del precio de los bienes para el consumidor final.

Es necesario que para lograr lo planteado a nivel internacional, se dé la cooperación no sólo entre los gobiernos, sino también entre las entidades de naturaleza privada que participan en el comercio a nivel internacional. Es por ello que igualmente las asociaciones empresariales colaboran con los gobiernos y organismos internacionales.

Destaca la Alianza Empresarial para un Comercio Seguro<sup>69</sup> (BASC por sus siglas en inglés), la cual ha logrado colocarse como un ejemplo en la cooperación entre el sector empresarial, aduanas, gobiernos y organismos internacionales para la implementación de procesos de seguridad en la cadena logística del comercio internacional.

Se lleva a cabo un constante intercambio de las experiencias de cada participante en el comercio internacional, para poder continuar con la aplicación de medidas que den resultados positivos. Cabe destacar que los principales beneficiados son las empresas, puesto que al contar con una certificación de los procesos de seguridad con reconocimiento a nivel internacional, sus niveles de competitividad aumentan.

Adicionalmente, la Alianza se une a los esfuerzos encaminados a la homologación de procesos de seguridad en el contexto internacional, puesto que adoptará criterios derivados del programa *C-TPAT* para agregarlos a la certificación que otorga<sup>70</sup>. La principal motivación es la creación de un

---

<sup>69</sup>La BASC es una alianza empresarial internacional que busca promover un comercio seguro a través de la cooperación con gobiernos y organismos internacionales. Es una organización sin fines de lucro, con la denominación *World BASC Organization*, constituida bajo las leyes del estado de Delaware en Estados Unidos.

<sup>70</sup> "BASC adoptará criterios mínimos de seguridad C-TPAT", publicado en la página oficial de la organización BASC, 21 de julio de 2008, disponible en: <http://www.wbasco.org/pnoticias/actualidad.htm?32627783> (consultado el 18 de septiembre, 2009).

sistema en el cual los actores del comercio internacional sean aprobados por las aduanas, al contar con estándares en sus procesos logísticos.

La armonización de los procedimientos en aduanas y requerimientos de seguridad de la mercancía que se moviliza a nivel mundial, representa un gran reto a lograr. No obstante, en caso de que el objetivo sea alcanzado, el resultado conllevará beneficios al sistema en conjunto, que abarcan reducciones en tiempos de traslado, incremento de la seguridad en el intercambio de bienes y transporte, y finalmente, minimizar la posibilidad de que el comercio internacional sirva como un medio para que organizaciones terroristas ejecuten ataques.

Mientras los volúmenes de carga que moviliza el comercio internacional continúen creciendo, irremediablemente el sistema de logística internacional permanecerá como una necesidad. Por lo tanto, los egresos destinados al desarrollo y adopción de nuevos sistemas, representan una inversión que conllevará al retorno de capital derivado de la eficiencia de los procesos, todo ello sin quitar la atención de los beneficios en la batalla contra el terrorismo. Sin olvidar que en caso de homologar procedimientos, el incremento en las medidas de seguridad dejaría de considerarse como una herramienta más dentro de la esfera del proteccionismo.

Las agencias federales estadounidenses encargadas de la implementación de las medidas de seguridad en las fronteras, como lo es la *CBP*, no circunscriben sus acciones únicamente a su territorio, por el contrario, buscan la cooperación de otros Estados para desarrollar e implementar niveles de seguridad en la cadena de suministro internacional, trabajando conjuntamente con gobiernos extranjeros en el ámbito bilateral y en el plano multilateral, con organismos como la OMA<sup>71</sup>.

Bilateralmente, la *CBP* logró concretar un acuerdo de reconocimiento mutuo de los procedimientos aduanales con Nueva Zelanda en junio de 2007. El acuerdo reconocía también los programas de asociación entre aduanas y la iniciativa privada y sentó precedente para la adopción de acuerdos de esta naturaleza, ya que con anterioridad no existía ninguno que estuviera enfocado a homologar los procedimientos aplicados en aduanas entre dos países<sup>72</sup>. Un año después, se firmaron acuerdos similares con Jordania y Canadá.

---

<sup>71</sup> United States Government Accountability Office, "CBP works with international entities to promote global customs security standards and initiatives, but challenges remain", Agosto 2008, disponible en: <http://www.maritimesecurity.org/GAO-08-538.pdf> (consultado el 18 de septiembre, 2009).

<sup>72</sup> *Ibidem*.

En colaboración con miembros de la OMA, la *CBP* desarrolló el *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE)*, el cual retoma conceptos de programas estadounidenses de seguridad como el *CSI* y el *C-TPAT*. Se busca promover niveles de cooperación entre las administraciones portuarias de sus miembros y las entidades que participan en la cadena de abastecimiento. Fue adoptado por todos los miembros de la OMA en junio de 2005 y para julio 2008, 154 del total habían firmado cartas de intención para implementar sus lineamientos<sup>73</sup>.

La *CBP* junto con las administraciones de aduanas de otros países, participan en un programa de capacitación en cuestiones de seguridad enfocadas a la cadena de suministro conocido como el programa *Columbus*, el cual es coordinado por la OMA con el propósito de asesorar principalmente a los países menos desarrollados.

El programa está diseñado para aplicarse en tres fases, evaluación de necesidades; implementación y monitoreo<sup>74</sup>. A través de las cuales se capacita a las administraciones portuarias para establecer la infraestructura y procedimientos dentro del marco del acuerdo *SAFE* que permitirán incrementar los niveles de seguridad.

Otro más de los esfuerzos en el plano multilateral emprendido por la *CBP* consiste en la estrecha relación que mantiene con los miembros del APEC para adoptar los lineamientos del acuerdo *SAFE* por medio del Esquema de Comercio Seguro de APEC. Bajo el argumento de que el contenido de ambos es equivalente.

Adicionalmente, la *CBP* a través de sus programas ha influido en el desarrollo de iniciativas similares en otros países, al funcionar como modelos a seguir dentro de la implementación de los estándares de seguridad dentro del marco del *SAFE*. Se puede mencionar a la Unión Europea que modificó su Código Aduanero para incorporar programas similares al *CSI* y el *C-TPAT*<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, disponible en: [http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework\\_EN\\_2007\\_for\\_publication.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf) (consultado el 18 de septiembre, 2009).

<sup>74</sup> La fase de evaluación de necesidades proporciona un estado de la situación en el momento anterior a la aplicación del programa, detectando las debilidades a combatir con su implementación. La implementación incluye apoyo al país para poner en práctica las recomendaciones derivadas de la primera fase. Finalmente, la tercera fase consiste en el monitoreo de las prácticas aplicadas durante la segunda fase. De acuerdo con datos de la OMA, para 2008 los países que estaban participando en el programa eran 111.

<sup>75</sup> En 2005 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaron una enmienda al Código Aduanero de la Unión Europea. Dentro de las medidas que se implementaban se incluía el uso de sistemas avanzados de

Con todo, la estandarización de las medidas de seguridad en la cadena de abastecimiento puede estar obstaculizada por la diversidad en la legislación interna de cada Estado. Como ejemplo se puede citar el caso de Estados Unidos y la *Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act* de 2007. La normatividad en comento señalaba como requisito que, con fecha límite el año 2012, el 100% de los contenedores que tuvieran como destino algún puerto estadounidense fueran escaneados desde el punto de origen, puesto que en caso contrario se les denegaría la entrada<sup>76</sup>.

Por su parte, la *CBP* y algunos países han declarado que los recursos con los que se cuenta no son suficientes para llevar a cabo la inspección del 100% de los contenedores debido a que se necesitaría un mucho mayor número de equipos que permitan efectuar revisiones de carácter no intrusivo<sup>77</sup>. Aunado a que, en caso de que se revisara la totalidad de los contenedores, la medida no sería tan efectiva como si las autoridades aduanales se enfocaran únicamente en los contenedores que representen una amenaza potencial.

A todos los esfuerzos de cooperación anteriores se agrega el código de seguridad *International Ship and Port Security Code (ISPS)* adoptado por los miembros de la OMI en 2002. El Código constituyó una de las enmiendas aplicadas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS por sus siglas en inglés) de 1974.

El *ISPS* contiene requerimientos referentes a la seguridad que deben adoptar los gobiernos, autoridades portuarias y compañías navieras. Y se une al conjunto de acciones emprendidas a nivel multilateral como reacción al 11-S que adicionalmente tienen el propósito de estandarizar los procedimientos de seguridad.

El enfoque en el que está basado el Código es que asegurar los buques y las instalaciones portuarias es una actividad de manejo de riesgo y que para determinar cuáles son las medidas de seguridad pertinentes, debe de efectuarse un estudio en cada caso.

Las medidas y acciones anteriores, adoptadas en el plano multilateral demuestran el grado de compromiso de los actores involucrados en el comercio internacional para incrementar los niveles de seguridad en el comercio internacional. Primordialmente ante los efectos devastadores que tendría un ataque terrorista sobre el conjunto de la economía a nivel internacional.

---

tecnología para detectar riesgos, el desarrollo de programas de colaboración entre las entidades participantes en la cadena de suministro y el requisito de notificaciones electrónicas previas al arribo de bienes.

<sup>76</sup> *Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act* de 2007, disponible en:

<http://www.nctc.gov/docs/ir-of-the-9-11-comm-act-of-2007.pdf> (consultado el 18 de septiembre, 2009).

<sup>77</sup> United States Government Accountability Office, *Op. cit.*

Gráfica 4. Nuevas medidas comerciales internas contra el terrorismo

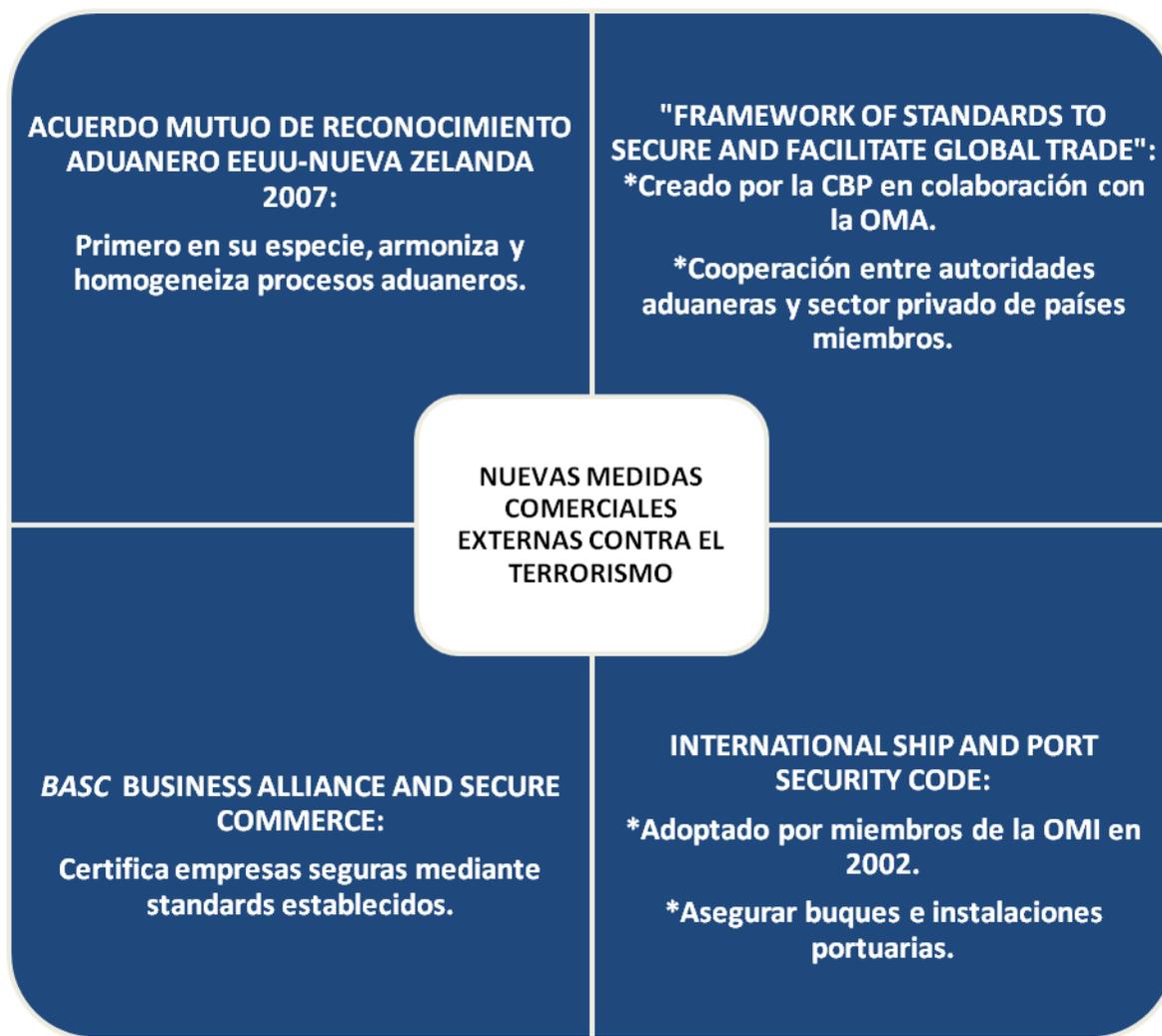
<b>NUEVAS MEDIDAS COMERCIALES INTERNAS CONTRA EL TERRORISMO</b>	
<b>MEDIDA</b>	<b>CONTENIDO</b>
LEY BIOTERRORISTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Estableció nuevos requerimientos a los productos que ingresan a Estados Unidos.</li> <li>*Implementó los estatutos legales para el establecimiento del resto de medidas emprendidas por la administración estadounidense.</li> </ul>
24 HOUR RULE	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Obliga a empresas navieras y de transporte a notificar a la FDA la carga antes de embarcarse en el puerto de origen, además de describir la totalidad de la carga sin términos ambiguos.</li> </ul>
CT-PAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Cooperación gobierno-iniciativa privada para mantener registros de los exportadores a Estados Unidos.</li> <li>*Todas las empresas involucradas en la elaboración y transportes de alimentos deben estar registradas.</li> </ul>
CSI	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Revisiones para contenedores por dispositivos no intrusivos.</li> <li>*Establecer oficiales de la CBP en puertos de origen de la carga para revisar los contenedores antes de embarcarse.</li> </ul>
FAST	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Empresas inscritas en CT-PAT cuentan con carriles especiales que reducen tiempo de tránsito e inspecciones.</li> <li>*Adoptada para la carga transportada vía terrestre proveniente de México y Canadá.</li> </ul>

Fuente:

Elaboración propia con datos de:

*Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act, 2002*. Disponible en la página oficial de la *Food and Drug Administration*, <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/Bioact.html> (consultado el 8 de septiembre, 2009).

Gráfica 5. Las nuevas medidas comerciales externas contra el terrorismo



Fuente:

Elaboración propia con datos de:

- Sitio oficial de la *BASC Business Alliance and Secure Commerce*. <http://www.wbasco.org> (consultado el 18 de septiembre, 2009).
- *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, disponible en: [http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework\\_EN\\_2007\\_for\\_publicati%20n.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publicati%20n.pdf) (consultado el 18 de septiembre, 2009).
- Sitio oficial de la *CBP Costum and Border Protection*. <http://www.cbp.gov> (consultado el 18 de septiembre, 2009).

### 3. INTERCAMBIO COMERCIAL DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS MEDIDAS COMERCIALES ADOPTADAS POR ESTADOS UNIDOS

#### 3.1 Relación comercial en el ámbito de TLCAN

A partir de la Ronda de Uruguay en 1986, se dio un marcado cambio en la postura de Estados Unidos, al adoptar medidas unilaterales discriminatorias en materia comercial y fortalecimiento de negociaciones bilaterales. Lo anterior, tuvo su principal aliciente en los cada vez más fortalecidos procesos de regionalización en Europa y Asia, lo cual representaba un nuevo reto al poder económico estadounidense, para lo cual necesitaba fortalecer las relaciones con sus vecinos cercanos y formar parte de la dinámica de creación de bloques económicos.

El anuncio oficial por parte del gobierno mexicano de una propuesta de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos se dio en abril de 1990. Posteriormente, se consideró incluir a Canadá y el proceso de negociaciones se inició en 1991<sup>78</sup>. Dicho acuerdo formaba parte del plan de Bush (padre), denominado “Iniciativa de las Américas”, que abarcaba desde Alaska hasta la tierra del fuego.

De esta forma, las transformaciones del entorno así como el cambio de enfoque en el gobierno mexicano, llevaron a que desde 1983 comenzara una apertura económica gradual, con la reducción de aranceles, a pesar de que se mantuvieron los permisos a las importaciones para todas las categorías de productos. Así mismo, las importaciones con arancel superior a 255 disminuyeron de 20 a 7 %. El número de niveles arancelarios se redujo de 16 a 13% con un arancel máximo de 100%, la media arancelaria paso de 27 a 23.8%, mientras que el arancel promedio ponderado disminuyó de 16.4% a 8.2% en esos años<sup>79</sup>.

En 1983 el 100% de los artículos de importación requerían licencia, para 1984 éstos representaban el 65% y para 1985 la cifra se había reducido a 10%. Además del remplazo de las restricciones no arancelarias, el gobierno disminuyó el nivel arancelario promedio que paso de 23.2% en 1983 a 13.1% en 1992.

---

<sup>78</sup> Revueltas, Andrea, “El TLCAN y la integración México-Estados Unidos”, en Arturo Guillen y Gregorio Vidal (Coord.) *La economía mexicana bajo la crisis de Estados Unidos*, UAM, México 2003, pp. 245-246.

<sup>79</sup> Ibidem.

En 1984 comenzaron a eliminarse los permisos de importación, por lo que las importaciones controladas se redujeron a 82.3% del total. Dado el avance del programa de liberalización de México, hacia mediados de los ochenta, un paso lógico fue adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) para obtener las preferencias arancelarias ofrecidas por los países miembros del organismo.

Los términos para el ingreso incluían continuar la eliminación de los permisos de importación y con la reducción arancelaria. Sin embargo, le permitían a México mantener temporalmente licencias de importación sobre algunos productos agrícolas y sobre todo aquellos otros sujetos a programas de promoción industrial, tales como automóviles y los bienes del sector farmacéutico y electrónico.

El efecto más importante de la primera etapa de apertura fue que se eliminó el sesgo antiexportador que había impuesto el modelo de sustitución de importaciones y que se mantuvo durante el auge petrolero. La decisión de negociar acuerdos para liberar el comercio con diferentes socios comerciales, responde en parte a esa política como al propósito de aprovechar las ventajas de la globalización para sustentar el crecimiento del país.

En los noventa, los principales mercados de exportación para México se encontraron en América del Norte con un 83%; Europa occidental 7.6%; América Latina 6% y Asia 3.2%.

De acuerdo con cifras aportadas por la OMC, México era considerado en la década de los noventa como el país latinoamericano con mayor dinamismo exportador del área, al promediar entre 1990 y 1996 un crecimiento de 15% en sus exportaciones, cifra muy por encima del 6.5% registrado por los demás países latinoamericanos; ello ubicó a México como la décima economía exportadora del mundo, participando con un 2.3% de las exportaciones mundiales.

Desde que fue firmado el TLCAN, el comercio bilateral entre México y Estados Unidos se ha cuadruplicado, pasando de 81,500 millones de dólares en 1994 a 332,500 millones de dólares en 2006. Durante el mismo período, las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos crecieron de 41, 600 millones de dólares en 1993 a 134,000 millones de dólares en 2006. Mientras que las exportaciones mexicanas a Estados Unidos incrementaron de 39,900 millones de dólares a 198,000 millones de dólares durante el mismo periodo<sup>80</sup>. Las cifras y porcentajes

---

<sup>80</sup>El Colegio de la Frontera del Norte, Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia. México, 2007, p. 6.

anteriores indican que entre ambos países existe un intercambio comercial equivalente a casi 38,000 dólares por hora todos los días.

En veinticinco puertos de entrada y salida entre Estados Unidos y México se dio el aumento del flujo del comercio, pero únicamente diez de estos puertos de entrada terrestre procesaron 97% del flujo de transporte de carga en el año 2006, estimado en 214 mil millones de dólares<sup>81</sup>.

Cabe destacar que la forma principal de traslado de las mercancías ha sido el transporte terrestre. En el período de 1996 a 2006 este medio de transporte movió el 62% del valor total de las mercancías intercambiadas entre México y Estados Unidos. El tren solamente tuvo un 15%, mientras que 8% y 4% fueron trasladados por medio marítimo y aéreo respectivamente<sup>82</sup>.

En cuestiones diferentes al volumen de mercancía intercambiado, a más de una década de operación del TLCAN no existen medidas concebidas para disminuir la desigualdad entre las economías firmantes del acuerdo, ni discusiones sustantivas entre los gobiernos que se planteen por lo menos este problema. Es en este contexto el cambio en la dinámica de la principal economía de la zona, que además ha introducido una agenda propia fundada en el combate al terrorismo.

El renovado papel de garante de la seguridad internacional de EU incluye la idea de que es su propia seguridad interna la que obliga al despliegue en el exterior. El combate al terrorismo en diversos sitios del planeta tiene por fin garantizar la paz y tranquilidad de los estadounidenses en su propio territorio. Es el sentido de diversas declaraciones del presidente George W. Bush, así como del vicepresidente Cheney, pero también del Secretario de Defensa Rumsfeld. La economía de dicho país ha sido alterada por esa decisión política y se disminuyen ciertos impuestos, pero se solicitan más recursos para enfrentar conflictos militares o montar el nuevo Departamento de Seguridad Interna. Uno de sus resultados es el nuevo déficit público cuyo crecimiento no parece encontrar límites en el futuro inmediato.

Los teóricos de la integración económica<sup>83</sup> consideran la constitución de un área de libre comercio como la primera de las etapas que componen al proceso de integración económica entre

---

<sup>81</sup> Dentro de estos puertos de entrada destacan los siguientes: Tijuana-San Diego, Nuevo Laredo-Laredo, Juárez-El Paso.

<sup>82</sup> US Department of Transportation Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportations Statistics, *Increased Trade Spurs Growth in North American Freight Transportation*, Special Report, Mayo 2007, disponible en: [http://www.bts.gov/publications/bts\\_special\\_report/2007\\_05/pdf/entire.pdf](http://www.bts.gov/publications/bts_special_report/2007_05/pdf/entire.pdf) (consultado el 18 de septiembre, 2009).

<sup>83</sup> Bela Balassa, considerado como el principal teórico de la integración económica, la define como un proceso y una situación de la actividad económica entre dos o más países. Internándose en la definición, describe que es un proceso debido a que consiste

varios países. De esta manera, cuando dos o más países eliminan las trabas al comercio entre ellos, se puede hablar del establecimiento de un área de libre comercio. Los países liberan su comercio recíproco, pero mantienen su autonomía en todo los demás aspectos, especialmente en políticas comerciales frente a terceros países<sup>84</sup>.

La concreción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México, lejos de buscar profundizar el grado de integración económica de la región, sólo se limitó a regular los aspectos que interesaban a corto plazo, principalmente a Estados Unidos, quien tiene un mayor poder de negociación y por lo tanto, es quien marcó la pauta para el resultado de las negociaciones del Acuerdo.

Siguiendo este orden de ideas, académicos incluso afirman que el TLCAN está basado en el liderazgo del país “integrante”, dejando de lado el requisito de simetría y paridad económica, lo cual empuja a los países “integrados” (México y Canadá) a homologarse con la política económica estadounidense<sup>85</sup>.

Lo anterior se refuerza debido a que no existen iniciativas que indiquen que el siguiente paso en la región es emprender medidas que logren armonizar las políticas económicas o comerciales de los tres países.

Dentro de los argumentos en contra del TLCAN se encuentran aquéllos que afirman que a través de la integración económica con Estados Unidos, México se ha vuelto más vulnerable a las fluctuaciones económicas de su vecino del norte, a la vez que más dependiente de sus intereses geopolíticos<sup>86</sup>.

Sin embargo, no puede clasificarse al TLCAN como el acuerdo de libre comercio que examina la teoría neoclásica, ya que la temática contenida en él rebasa los ámbitos de creación-desviación de comercio. Incluye el comercio de bienes y servicios, la inversión, así como una serie de normas

---

en una decisión de política económica internacional que elimina o suprime la discriminación entre dos o más unidades económicas; y de igual manera, le asigna el calificativo de situación, debido a que implica la aceptación de facto y la práctica mediante la cual no se distingue entre los agentes económicos locales y los extranjeros.

<sup>84</sup> Tugores Ques, Juan. *Economía internacional: globalización e integración regional*, McGraw-Hill Interamericana, México, 2002, p.123.

<sup>85</sup> Soria, Victor. “Algunas implicaciones teórico-empíricas del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica”, en *México en la región de América del Norte, problemas y perspectivas*, Vidal, Gregorio (coordinador). Editorial Porrúa, UAM y la H. Cámara de Diputados, México 2004, p. 50-62.

<sup>86</sup> Zbigniew Brzezinski (responsable de la seguridad nacional estadounidense durante la administración de Carter) afirmó que el TLCAN ataría la política exterior mexicana a la estadounidense en un pacto de seguridad nacional; ya que difícilmente podría oponerse en foros internacionales a la política exterior de Estados Unidos si, al hacerlo, pusiera en riesgo la seguridad nacional y la posición estratégica de Estados Unidos.

aplicables al comercio, reglas de origen, compras del sector público, prácticas desleales, salvaguardas, propiedad intelectual y movilidad temporal de personas de negocios.

A pesar del amplio espectro de sectores abarcados por el TLCAN, debe recalcar que a partir del 11-S, el contexto para el comercio entre México y Estados Unidos adquirió matices más complejos, puesto que tanto el número, como el nivel de restricciones al ingreso de mercancías incrementaron, representando mayores retos para el sector exportador mexicano.

Gráfica 6. Balanza comercial México-Estados Unidos 1993-2009



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México, [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx), (consultado el 20 de septiembre, 2009).

## 1.2 Las medidas adoptadas por México para incrementar la seguridad

En las circunstancias de inseguridad global que en la actualidad prevalecen, México se encuentra integrado en un perímetro de seguridad que Estados Unidos identificó como necesario para su defensa. Fue a partir del 11-S que la idea de que las fronteras son vulnerables se fortaleció y por lo tanto, Estados Unidos optó por incrementar los controles para el cruce de bienes y personas con el fin de evitar que se infiltraran riesgos potenciales para la seguridad nacional.

El reforzar la seguridad en los puntos de entrada en Estados Unidos definitivamente contribuyó a restablecer un ambiente de calma para los habitantes de dicho país, no obstante, en la práctica inhibió el flujo tanto de viajeros como de bienes. En otras palabras, la seguridad se convirtió en una nueva clase de barrera al comercio.

Los tiempos de espera en los cruces fronterizos se incrementaron exponencialmente y eso influyó en que los niveles de comercio decrecieran. En Laredo, Texas, por ejemplo, antes de los ataques el tiempo aproximado para cruzar oscilaba entre treinta minutos y una hora. Después del 11-S el tiempo de espera se incrementó a cinco horas. Igualmente el comercio entre Estados Unidos y México cayó un 15%, siendo los sectores más afectados los textiles, química, electrónica y ensambladoras de automóviles<sup>87</sup>.

A pesar de los errores en el tratamiento inicial del problema por parte de México y de las reacciones nacionalistas de los Estados Unidos, se han adoptado de manera práctica los esquemas de seguridad estadounidenses. Tom Ridge, ex Secretario de Seguridad de Estados Unidos, lo planteaba de esa manera en un artículo publicado en 2004, posterior a su visita a México:

“Cada uno de nosotros tiene una patria que proteger. Un ataque a uno afecta la seguridad y economía del otro [...]. La misión es garantizar nuestras libertades y proteger a nuestros ciudadanos contra terroristas y otros infractores que dañan y se aprovechan de gente inocente. Compartimos una clara visión de prosperidad y seguridad, de democracia y mercados abiertos. Entendemos con precisión lo que está en juego. México es un socio fuerte en la guerra contra el terrorismo”<sup>88</sup>.

La frontera México-americana es de una intensidad y un dinamismo que difícilmente se puede comparar con otra en el mundo. A lo largo de sus 3 mil kilómetros se efectúan anualmente 400 millones de cruces fronterizos, de los cuales cerca de 253 millones son cruces peatonales, además de que por ella pasa el 98% del comercio bilateral. En los últimos 15 años, estos flujos se han incrementado dramáticamente, lo cual representa un reto para la región y ambos gobiernos federales.

---

<sup>87</sup> Andreas, Peter. “A tale of two borders: The US-Mexico and US-Canada lines after 9/11”. Center for US-Mexican Studies, 2003. Disponible en: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=usmex> (consultado el 20 de septiembre, 2009).

<sup>88</sup> Ridge, Tom; “Dos patrias, una misión: Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*. Abril-Junio Vol. 4, Núm. 2. México, DF: ITAM, 2004, p. 15.

Los incrementos de los cuellos de botella en la frontera se ven como una consecuencia natural debido a los grandes flujos de bienes y personas que cotidianamente la cruzan. Cabe resaltar que dicha problemática no sólo tiene costos económicos, sino que impacta la competitividad de las economías involucradas en el proceso. Los retos planteados se hacen más complejos cuando se comprueba que los niveles de inversión en infraestructura fronteriza no han crecido a la par de los cruces de mercancías y personas, por parte de ninguno de los dos gobiernos federales.

Es precisamente debido a los grandes flujos de personas y bienes que cruzan la frontera México-Estadounidense a diario, que el reforzar la seguridad en las principales garitas constituye uno de los puntos nodales de la estrategia de seguridad estadounidense que contrarresta las posibles amenazas existentes.

El principal acuerdo para coordinar esfuerzos entre el gobierno mexicano y el estadounidense, partió de la base de la cooperación constante que existe entre la Administración General de Aduanas y la *Customs and Border Protection*. Dicho acuerdo fue el Plan de Acción de Asociación Fronteriza, firmado en marzo de 2002<sup>89</sup>.

Este acuerdo bilateral consta de 22 puntos que abarcan los incrementos de control y seguridad, no únicamente para las mercancías sino también para las personas que ingresan a territorio estadounidense. Los principales medios para lograr los objetivos planteados fueron el uso de mejor tecnología y el aumento de la cooperación de ambas partes.

A través de dicho acuerdo, se buscaba reducir los cuellos de botella y la demora en los cruces fronterizos, reforzando la seguridad nacional de ambos países a la vez que se facilita el intercambio comercial. Las acciones a emprenderse se dividieron en tres grandes esferas: infraestructura, mercancía y personas.

En cuanto a la infraestructura ambos gobiernos acordaron homologar procesos y profundizar la comunicación entre las autoridades fronterizas para reducir los tiempos de espera para realizar los cruces. A la vez que se establecía la creación de un Comité Bilateral que realizaría un diagnóstico capaz de detectar las deficiencias en materia de infraestructura, para posteriormente poder determinar las acciones pertinentes para resolverlas.

---

<sup>89</sup> Documento completo en la página oficial de la Embajada de Estados Unidos en México. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html> (consultado el 20 de septiembre, 2009).

Para agilizar el cruce de personas, Estados Unidos propuso ampliar la Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI por sus siglas en inglés)<sup>90</sup>. La aplicación de este programa se remonta a 1995 y a partir del 11-S, se le otorgó mayor importancia para otorgar a los viajeros frecuentes una manera de identificarse de manera expedita en los puntos fronterizos.

La magnitud del problema de la migración ilegal hace que las acciones a tomarse en este campo disten de resolver el problema por completo, dejando a consideración del gobierno estadounidense una frontera porosa por donde el ingreso de potenciales terroristas es una amenaza real.

Para efectos de la presente investigación, la esfera más importante a considerar en el Plan de Acción de Asociación Fronteriza es el flujo seguro de mercancías, donde ambos gobiernos hacen frente a una paradoja, ¿cómo fortalecer la seguridad fronteriza sin generar un impacto negativo en el intercambio comercial entre ambos países?

A lo cual se añaden cambios en el contexto internacional como la mayor competitividad de países como China ante el cual México contiene por el lugar de mayor exportador a Estados Unidos. Cabe destacar que recientemente China desplazó de este lugar a México.

Como parte del plan de acción, se deliberó la creación de un Comité Coordinador Bilateral, que serviría como foro de cooperación entre los dos organismos encargados de la seguridad fronteriza por parte de cada país, la Administración General de Aduanas en el caso de México y el *Custom and Border Protection*, dependencia del gobierno estadounidense.

Se establecieron ocho puntos con los cuales se buscaba lograr que el comercio no resultara afectado por el reforzamiento de los niveles de seguridad. Dentro de los cuales destacan:

- Cooperación de los sectores público y privado para acelerar los procesos de despacho aduanero.
- Intercambio electrónico de la información de aduana.
- Aplicación efectiva de la *Container Security Initiative*.
- Incremento del uso de tecnología para realizar revisiones no intrusivas.
- Creación de una Fuerza Bilateral contra el fraude aduanero, con personal debidamente capacitado, lo que promueve la investigación conjunta.

---

<sup>90</sup> Mayor información del programa en la página del *Custom and Border Protection*.  
[http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/trusted\\_traveler/sentri/sentri.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/trusted_traveler/sentri/sentri.xml) (consultado el 20 de septiembre, 2009).

Como se puede observar, se busca reducir los trámites en frontera para el cruce de mercancía legal a través del envío de información anticipada de la carga y la creación de padrones en los que se tengan registros de los agentes participantes en la cadena de producción. Principio que continua con la lógica establecida por los demás programas y esquemas emprendidos por el gobierno estadounidense, que ya fueron mencionados, como la Ley Bioterrorista.

Digno de resaltar es la creación de fronteras inteligentes o “*smart borders*”, sistema a través del cual, las dependencias de cada país encargadas de resguardar los cruces fronterizos tienen un constante intercambio de comunicación con el fin de evitar el ingreso de personas y bienes catalogados como de alto riesgo o de carácter ilegal.

A pesar de la aplicación de programas que buscan acreditar a exportadores mexicanos para obtener un cruce más rápido que repercutirá directamente en maximizar los recursos empleados, la realidad arroja como resultado el desconocimiento por una gran mayoría de los agentes involucrados.

A través de encuestas realizadas entre noviembre y diciembre de 2007 por investigadores del Colegio de la Frontera del Norte, en ciudades fronterizas a funcionarios, empresarios, agentes aduanales y transportistas, las cifras oficiales acerca de la participación de los elementos involucrados en el comercio bilateral en programas como el *FAST*, quedan en entredicho. Además de que se remarca la opinión generalizada de que el incremento de la aplicación de medidas de seguridad a partir del 11-S definitivamente repercutió a los flujos comerciales.

Consideran que los tiempos de tránsito se han incrementado y creen firmemente que la solución a los cuellos de botella se encuentra del lado estadounidense. Aunado a lo cual se encuentran deficiencias como la falta de infraestructura.

El programa *FAST* es conocido ampliamente por los transportistas que cruzan por Tijuana y Ciudad Juárez, mientras que quienes lo hacen por Nuevo Laredo y Nogales cuentan con menor información del mismo. Entre los elementos que determinan que los transportistas le resten importancia se encuentran su alto costo y el número de certificaciones que son requeridas.

Aproximadamente la certificación de una empresa en el programa *FAST* es de 14,000 pesos por año. Motivo principal por el que tiene poca demanda entre las empresas ubicadas en la frontera.

Representantes de la industria maquiladora de Nogales manifestaron que el 20% de sus empresas cuentan con la certificación, mientras que en Nuevo Laredo el porcentaje es menor<sup>91</sup>.

### **3.3 El marco de la Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (ASPAN)**

Aún con el poder y preponderancia a nivel mundial de Estados Unidos, es claro que no puede prescindir de la aprobación y posterior cooperación de las demás naciones para las acciones que emprende. Lo anterior reviste de legitimidad las acciones del gobierno estadounidense e incluso cuando sean tomadas de manera unilateral, le otorga tintes de un consenso de posturas.

Debido a la cercanía geográfica y su marcada interdependencia en diversos ámbitos, los tres países de América del Norte han tenido una relación basada en cuestiones económicas, políticas, sociales, poblacionales y de seguridad.

Uno de los aspectos fundamentales para México en la mencionada relación han sido las marcadas desigualdades existentes entre este país y sus dos vecinos del norte, países claramente más desarrollados.

Dos han sido los factores que en la actualidad han determinado la relación trilateral, el primero es el proceso de globalización económica y el segundo el incremento de la inseguridad a nivel internacional. La relevancia de estos dos elementos se refleja en la creación de estrategias y organismos que profundizan las relaciones entre los tres países<sup>92</sup>.

El crimen organizado, principal problema en cuestiones de seguridad para la relación México-Estados Unidos, ocupó un segundo plano cuando ocurrieron los ataques del 11-S. Es a partir de ese momento que, como se ha descrito a lo largo de la presente investigación, el combate al terrorismo adquiere una preponderancia nunca antes vista.

De esta manera, para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad nacional de los tres países, los dirigentes de estas naciones anunciaron en 2005 la firma de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). En la declaración conjunta emitida

---

<sup>91</sup> El Colegio de la Frontera del Norte, *Op. cit.*, p. 78.

<sup>92</sup> Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, Subdirección de Política Exterior; *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, 2006. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf> (consultado el 20 de septiembre, 2009).

por los tres líderes en 2005, convergen los pilares sobre los cuales queda asentada la ASPAN: “En un mundo que evoluciona rápidamente, debemos construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer a nuestras empresas más competitivas y a nuestras economías más solidas”<sup>93</sup>.

Los objetivos clave del acuerdo son: desarrollar mecanismos de seguridad marítima, aérea y terrestre que permitan hacer frente a cualquier amenaza hacia América del Norte, incluso llevando a Estados Unidos a insistir en la aplicación de diversas medidas para sellar las fronteras, aún más allá de sus propios límites geográficos<sup>94</sup>; organizar, por medio de las distintas dependencias encargadas de la seguridad nacional de los tres países, equipos de inteligencia conjuntos a lo largo de las fronteras que comparten<sup>95</sup>.

Los mandatarios otorgaron a sus equipos un plazo de 90 días para realizar un informe con acciones concretas que permitieran una mayor integración de la región. Dentro de dicho informe se incluían las iniciativas encaminadas a lograr un incremento de la seguridad, además de plazos para el cumplimiento de las mismas. Lo cual permitiría transformarlas en hechos, previniendo amenazas procedentes no sólo del exterior sino también del interior y aumentando la eficiencia del tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras comunes.

Varios son los retos a los que hace frente un acuerdo como el ASPAN entre los que destacan aumentar la productividad, reducir los costos de comercio y de transacción, armonizar normas y regulaciones.

La firma del ASPAN resultó por demás controvertida en México, pues se consideraba que una vez más, la agenda de intereses estadounidense era impuesta a un gobierno con un poder de negociación desgastado que no tenía otra opción más que adaptarse a las necesidades de su poderoso vecino<sup>96</sup>.

A pesar de lo cual el gobierno mexicano mantiene una postura a favor de esta serie de acuerdos con América del Norte, que comenzaron con el TLCAN. Se defiende a este acuerdo como el principal impulsor de la economía y como detonador de la creación de un mayor número de empleos.

---

<sup>93</sup> Declaración conjunta de los presidentes Vicente Fox, George W. Bush y el Primer Ministro Paul Martin, marzo 2005.

<sup>94</sup> Román, José, “Estados Unidos impone a México su agenda de seguridad”, La Jornada, Economía, 5 de octubre de 2005, p.34.

<sup>95</sup> Además de los mandatarios de los tres países, participaron por parte de México Carlos Abascal, Secretario de Gobernación; Anne McLellan, Ministra de Seguridad de Canadá y Michael Chertoff, Secretario de Seguridad Interior de Estados Unidos.

<sup>96</sup> Jalife, Alfredo, “ASPAN: la venta de México por COMEXI y el ITAM”, La Jornada, Política, 1 de noviembre de 2005, p.24.

Bajo esta lógica, el discurso central del gobierno mexicano se ha concentrado en resaltar las virtudes de la ASPAN. Como principal objetivo se menciona el construir nuevos espacios de cooperación a efecto de dotar mayor seguridad a la sociedad, hacer las empresas más competitivas y las economías más sólidas.

Es claro que el incremento de las medidas de seguridad que se implementan a partir de la adopción del mencionado acuerdo, el flujo de bienes entre las naciones involucradas se verá mermado. En respuesta a ello, se han publicado reportes por parte de organismos gubernamentales que buscan acallar esos comentarios.

Es así que se califica a la ASPAN como el paso lógico a tomar después del TLCAN, pues es un acuerdo de mayor amplitud que integra los aspectos comerciales, económicos con las latentes preocupaciones en materia de seguridad nacional. La Agenda de Prosperidad de la ASPAN busca incrementar la productividad y reducir los costos de transacción a través de: reducción de barreras regulatorias, compatibilidad de normas, flexibilización de reglas de origen y la creación de mecanismos para aumentar la competitividad de sectores específicos como el textil, confección, acero y automotor<sup>97</sup>. Además se argumenta que la ASPAN busca evitar que las medidas de seguridad pudieran afectar los sistemas de producción y abasto, incrementando así los costos de transacción.

El gobierno de Vicente Fox, siempre colaboró de manera constante con su homólogo estadounidense y a pesar de que después del 11-S planteó que no apoyaría en lo militar a su socio. Si destacó por otra parte, su firme apoyo en todos los demás ámbitos para combatir al terrorismo. Fox manifestó la necesidad de crear un perímetro de seguridad en diversas declaraciones: “Es necesario luchar al lado de Estados Unidos contra el terrorismo y de asegurarnos que terminemos con este cáncer”<sup>98</sup>.

A casi cinco años de la puesta en marcha del ASPAN los objetivos planteados en un inicio distan de haberse cumplido y por lo tanto no ha sido posible traducirlos en beneficios para México. La economía mexicana se ha estancado y el ingreso continúa repartiéndose inequitativamente. La relación comercial no se ha profundizado en cuanto a volumen ni al valor intercambiado.

---

<sup>97</sup> Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales; “*El TLCAN: ¿qué sigue?*”, México, 2006. Disponible en: [http://www.economia.gob.mx/work/sneci/negociaciones/tlcan/pdfs/tlcan\\_que\\_sigue.pdf](http://www.economia.gob.mx/work/sneci/negociaciones/tlcan/pdfs/tlcan_que_sigue.pdf) (consultado el 20 de septiembre, 2009).

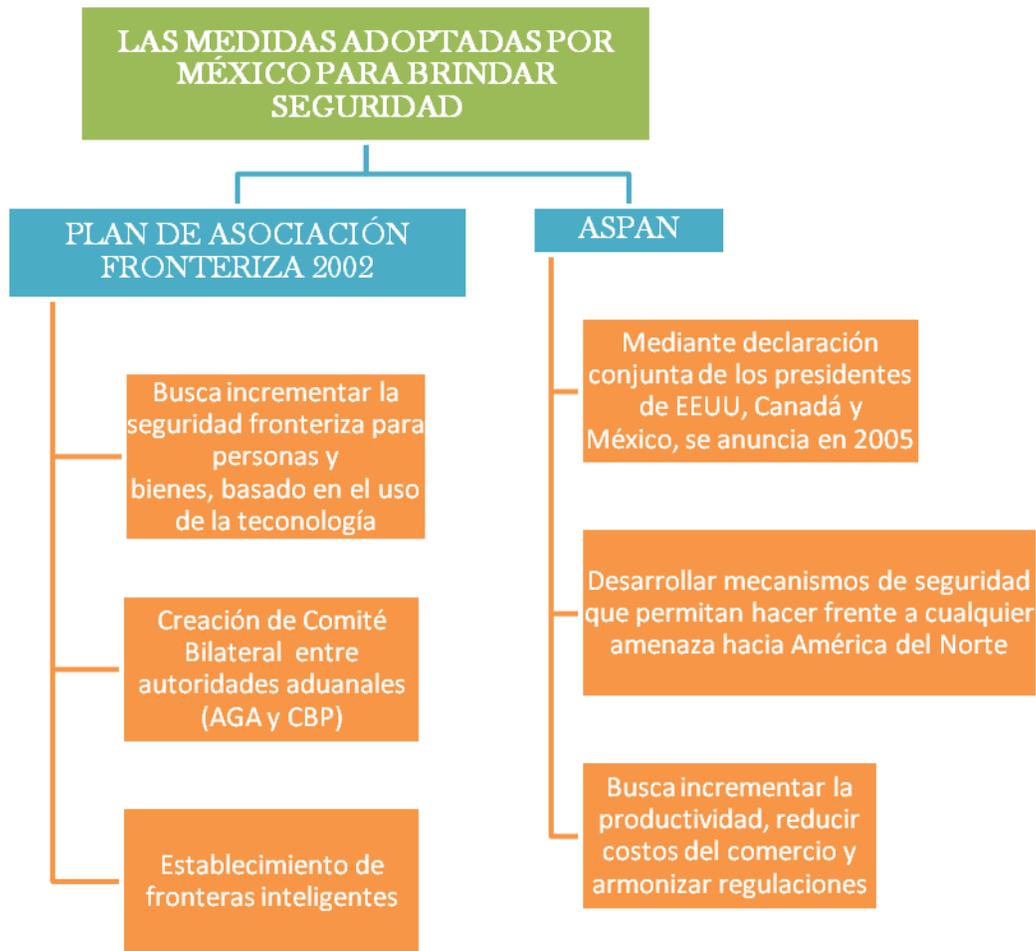
<sup>98</sup> Carreño, José. “Resguarda México fronteras con Estados Unidos: Fox”. El Universal, 29 de septiembre de 2001.

En lo referente a temas migratorios, no ha sido posible lograr acuerdos y por el contrario, Estados Unidos incrementó la protección fronteriza estableciendo un mayor número de militares en los principales puntos, a la vez que Canadá impuso restricciones que no existían antes a los viajeros mexicanos, al determinar la obligatoriedad de visa para ingresar a su territorio.

Es evidente que acuerdos como el TLCAN o el ASPAN no pueden ser considerados como la panacea a la problemática económica mexicana que permea otros aspectos de la vida nacional, y tal vez tratarlos de hacer pasar como tal, ha sido el principal error del gobierno mexicano. Mientras no se realicen cambios estructurales al interior del país, no es viable seguir pensando que la solución proviene únicamente del exterior.

Se defiende un modelo de crecimiento fundado en la exportación de manufacturas, sin que exista una estrategia de fortalecimiento para el mercado interno, ni medidas que propicien el mantenimiento y profundización de los encadenamientos productivos.

Gráfica 7. Las nuevas medidas adoptadas por México para brindar seguridad



Fuente:

Elaboración propia con datos de:

- Plan de Asociación Fronteriza 2002, documento completo en la página oficial de la Embajada de Estados Unidos en México. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html> (consultado el 20 de septiembre, 2009).
- Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, Subdirección de Política Exterior; *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, 2006. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf> (consultado el 20 de septiembre, 2009).

## CONCLUSIONES

El proteccionismo ha existido desde el inicio de las relaciones comerciales entre los países y aunque su forma de aplicación ha ido variando para intentar evadir las críticas desatadas a partir del siglo XX, no se vislumbra que en un futuro cercano pueda desaparecer por completo. La principal razón para ello, recae en el hecho de que cada país en la búsqueda de sus intereses siempre tendrá un sector de la economía al que proteger por distintos motivos, pero con el objetivo final de otorgarle ventaja ante la competencia externa.

A pesar de los múltiples intentos por impedir que el proteccionismo continúe siendo un obstáculo para el libre comercio, cada vez son más diversas las maneras en las que se manifiesta, debido a que las naciones escudándose en su soberanía, pueden argumentar cuestiones de protección ambiental, regulaciones laborales o contra el terrorismo, para dificultar el ingreso de bienes externos a su territorio. Cabe destacar que en períodos de crisis, los niveles de proteccionismo se incrementan, agudizando la situación económica, en lugar de contribuir a la recuperación.

En la presente investigación se destaca además la influencia del contexto económico internacional en el momento en el que acaeció el 11-S, resaltando simultáneamente la situación económica de Estados Unidos. Es a través de ello, que se puede señalar que si bien el 11-S empeoró las condiciones económicas estadounidenses, no se puede atribuir a dichos acontecimientos el hundir a tal país en una recesión.

El auge económico que consolidó Estados Unidos durante la década de los noventa estuvo fundamentado principalmente en grandes niveles de consumo, que a largo plazo se reflejaron en endeudamiento y bajas en las tasas de ahorro. Dichas condiciones, combinadas con la inconsistencia de la economía europea y el desplome de las actividades de tecnología de la información detonaron la recesión económica estadounidense.

El 11-S fungió como un punto de inflexión en la historia estadounidense, la Administración de George W. Bush centró todos sus esfuerzos en el combate al terrorismo, destinando una cantidad importante del presupuesto a dicho propósito y respaldando su postura a través de diversas declaraciones en las que se resaltaba el giro en la política exterior estadounidense, cuyo eje sería el combate al terrorismo y reforzamiento de la seguridad.

A partir de la firma del TLCAN, el volumen de comercio entre México y Estados Unidos se incrementó de manera exponencial e incluso podría haberse pensado que este Acuerdo sería, como lo afirmaban sus defensores más férreos, un paliativo a la desigualdad existente entre los países de América del Norte, al aumentar los ingresos de México. Sin embargo, no se proponen alternativas para reducir las diferencias y definitivamente el 11-S desvió la atención del gobierno estadounidense de las negociaciones donde México buscaba obtener mayores beneficios, como un acuerdo migratorio.

El principal motivo para la instauración de un nuevo marco jurídico, así como la consecuente adopción de medidas de seguridad enfocadas al comercio por parte de Estados Unidos fue el combate al terrorismo. Sin embargo, a través del análisis de cifras y datos es posible comprobar que sus principales consecuencias fueron provocar una baja en los niveles de exportación de parte de los países latinoamericanos, en especial México hacia Estados Unidos.

Es de gran relevancia remarcar que, a pesar de las críticas desatadas a nivel internacional, las medidas adoptadas por Estados Unidos recaen dentro del perímetro de regulación de la OMC. Ello debido a que el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio constituye el fundamento legal que ampara las acciones emprendidas por el gobierno estadounidense, quien argumentando la protección de la seguridad de sus habitantes y alimentos cuenta con la facultad de tomar las prevenciones que considere pertinentes.

Si bien el incremento de los niveles de seguridad en las transacciones comerciales con Estados Unidos representaron un incremento inesperado en los costos de los exportadores latinoamericanos, para aquéllos que contaron con los elementos para cumplir lo requerido, representó un factor clave que los volvió más competitivos.

Dentro de los requisitos indispensables que menciona el AOTC para la instauración de lineamientos que eleven los niveles de seguridad de un país, está considerado el factor de la difusión. El país que adopta las nuevas medidas debe informar al resto con anticipación para que tomen las prevenciones pertinentes.

En este aspecto, el gobierno mexicano jugó un papel decisivo, debido a que su obligación era proveer la información a la comunidad exportadora. No obstante, a través de investigación de campo, se comprueba que los involucrados en los procesos de exportación, desconocen la mayoría de los programas implementados por el gobierno estadounidense y que los afectan de

manera directa.

Es indispensable tener en cuenta que México se encuentra en el perímetro de seguridad de Estados Unidos y es debido a su cercanía geográfica como a la estrecha relación histórica entre ambos países que México es considerado por Estados Unidos un aliado estratégico en la lucha contra el terrorismo. Por ello, México adopta una serie de medidas que fungen como complemento a las acciones emprendidas internamente por el gobierno estadounidense.

Además hay que considerar que Estados Unidos concibe el despliegue de su seguridad en el exterior como parte de la estrategia para garantizar su seguridad interna, lo que justifica medidas como el despliegue de elementos estadounidenses en puertos extranjeros.

El reciente incidente presentado a finales de 2009, en un vuelo proveniente de Rotterdam cuyo destino final era Detroit, en el cual un pasajero de origen nigeriano trató de prender un dispositivo explosivo, desencadenó el incremento de los niveles de seguridad para el ingreso de pasajeros a territorio estadounidense.

De nueva cuenta, Estados Unidos se percibe vulnerable frente a los ataques terroristas realizados por grupos extremistas. Con lo cual se justifica el incremento de las medidas de seguridad en los puntos de entrada del país.

El departamento de Seguridad Nacional emitió un comunicado en el que advierte que los viajeros pueden observar un incremento en las medidas para "mejorar la seguridad en los vuelos". Los aeropuertos alrededor del mundo reforzaron de esta manera la seguridad y redoblaron los controles para los viajeros cuyo destino sea Estados Unidos.

Si bien este redoble de la seguridad no afecta de manera directa al intercambio comercial entre ambos países, queda esperar si dentro de las acciones emprendidas por la Administración Obama para garantizar la integridad del territorio y la población, se menciona reforzar las medidas para el ingreso de mercancías. En tal caso, México nuevamente sufriría los estragos del incremento de la seguridad debido al alto porcentaje de sus exportaciones que tienen como destino Estados Unidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bhagwati, Jagdish. *Obstáculos al comercio internacional*. Editorial Gernika, México, 1994, pp. 170.
- Binder, Patrice y Oliver Lepick. *¿Qué son las armas bacteriológicas? ¿Porqué son tan peligrosas? ¿Dónde se fabrican? ¿Cuáles serían las consecuencias de su utilización?*. RBA Integral, Barcelona, 2003, pp. 123.
- Cabada Verdin, Alma. *Comercio hortícola México-Estados Unidos y la política estadounidense (1994-2004)*. Tesis de Maestría en Estudios de Estados Unidos y Canadá, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, pp. 272.
- CEPAL. *Access of Latin American and Caribbean Exports to the US Market 2001-2002*. Washington, 2002, pp. 48.
- CEPAL. *Access of Latin American and Caribbean Exports to the US Market 2002-2003*. Washington, 2003, pp.50.
- Fischer, Ronald (comp.). *Las nuevas caras del proteccionismo*. Dolmen Ediciones, Santiago, Chile, 1997, pp. 280.
- Fischer, Ronald (comp.). *Latin America and global economy: export trade and the threat of protection*. Editorial Palgrave, Nueva York, 2001, pp. 277.
- Hayek, Friederich, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza 2000, pp. 169.
- Krugman, Paul y M. Obstfeld, *Economía internacional, teoría y política*, Addison Wesley, Madrid, 2001, pp. 629.
- Reyes, Giovanni E. y María Cristina Rosas G. *ALCA y OMC: América Latina frente al proteccionismo. El libre comercio en los tiempos del ántrax*. UNAM-FCPyS-Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003, pp. 208.
- Rosas, María Cristina. *Sanciones, zanahorias y garrotes*. UNAM-FCPyS-Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003, pp. 316.
- Saxe- Fernández , John, *Terror e Imperio, la hegemonía política y económica de Estados Unidos*, México, Arena Abierta, 2006, pp. 303.
- Witker, Jorge. *Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, pp. 229.

## HEMEROGRAFÍA

- 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 implicaciones comerciales”, en *Comercio Internacional*. No. 41, CEPAL, Chile, 2003, pp. 20-30.
- Cardozo, Elsa. “La integración: entre lo urgente y lo importante”, en *Nueva Sociedad*, No. 77, Venezuela, enero-febrero 2002, p.88.
- Dupas, Gilberto. “El discurso hegemónico del libre Mercado y la vulnerabilidad de los países de la periferia”, en *Problemas del Desarrollo*. Vol. 33, No. 128, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, México, enero-marzo de 2002, pp. 15-27.
- Estefanía, Joaquín. “Bush construye un nuevo telón de acero”, en *El País*, Madrid, 16 de noviembre de 2003, p. 6.
- Larach, María Angélica. “El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: el alcance para América Latina y el Caribe”, en *Comercio Internacional*. No. 39, CEPAL, Chile, 2003, pp. 47-52.
- Martínez Cortés, José Ignacio. “Las nuevas medidas de seguridad del mercado estadounidense”, en *Comercio Exterior*. Vol. 52, No. 6, Bancomext, México, junio 2007, pp. 462-476.
- Monjaraz Domínguez, Jorge Alfonso. “La ley contra el bioterrorismo de Estados Unidos, guerra contra el terrorismo o neoproteccionismo”, en *Comercio Exterior*. Vol. 56, No. 10, Bancomext, México, octubre 2006, pp. 898-909.
- Moreno, Juan Carlos. “La economía mundial después del 11 de septiembre”, en *Nueva Sociedad*, No. 77, Venezuela, enero-febrero 2002, p.152.
- Ridge, Tom; “Dos patrias, una misión: Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*. Abril-Junio Vol. 4, Núm. 2. México, DF: ITAM, 2004, p. 15.
- Saxe-Fernández, John. “EU: bioterrorismo de Estado”, en *La Jornada*, México, 11 de julio de 2002, p.21.

## CIBEROGRAFÍA

- Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, disponible en la página oficial de la OMC: <http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal/s/17-tbt.pdf> (consultado el 3 de septiembre, 2009).
- Andreas, Peter. “A tale of two borders: The US-Mexico and US-Canada lines after 9/11”. Center for US-Mexican Studies, 2003. Disponible en: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=usmex> (consultado el 20 de septiembre, 2009).
- Banco de México, <http://www.banxico.gob.mx>, (consultado el 20 de septiembre, 2009).
- *BASC Business Alliance and Secure Commerce*, <http://www.wbasco.org> (consultado el 18 de septiembre, 2009).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, “*Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*”, disponible en: [http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe\\_stadisticas.html](http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html) (consultado el 8 de junio, 2009).
- CEPAL, *Latin America and the Caribbean in the world economy 2001-2002*, disponible en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11665/lcg2189i\\_1.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11665/lcg2189i_1.pdf) (consultado el 25 agosto, 2009).
- *Custom and Border Protection*, <http://www.cbp.gov> (consultado el 18 de septiembre, 2009).
- Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial, recesiones y recuperaciones*, abril 2002, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/pdf/front.pdf> (consultado el 30 de agosto, 2009).
- “*Expansion of Free and Secure Free Trade Program*”, publicado por el departamento de prensa de la CBP, 8 de enero 2006, disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo\\_security/ctpat/fast/expansion\\_fast.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/fast/expansion_fast.xml) (consultado el 12 de septiembre, 2009).

- *Food and Drug Administration*, <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/Bioact.html> (consultado el 8 de septiembre, 2009).
- *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, disponible en: [http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework\\_EN\\_2007\\_for\\_publication.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf) (consultado el 18 de septiembre, 2009).
- Godley, Wynne e Izurieta, Alex. *As the implosion begins...? Prospects and policies for the U.S.Economy: A Strategic View*. The Levy Economics Institute, Strategic Analysis, Annadale-on-Houston, 2001. Disponible en: <http://www.levyinstitute.org/pubs/implos.pdf> (consultado el 10 de junio, 2009).
- Greater Miami Chamber of Commerce, “The Impact of Post-9/11 Security Measures on South Florida’s International Business Community”, octubre 2003, disponible en: [http://www.feir.org/images/Impact\\_of\\_Homeland\\_Security\\_Measures\\_on\\_Florida.pdf](http://www.feir.org/images/Impact_of_Homeland_Security_Measures_on_Florida.pdf) (consultado el 10 de julio, 2009).
- *Homeland Security Act 2002*, disponible en: [http://www.dhs.gov/xabout/laws/law\\_regulation\\_rule\\_0011.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/laws/law_regulation_rule_0011.shtm) (consultado el 8 de septiembre, 2009).
- *Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act de 2007*, disponible en: <http://www.nctc.gov/docs/ir-of-the-9-11-comm-act-of-2007.pdf> (consultado el 18 de septiembre, 2009).
- *National Bureau of Economic Research*, <http://www.nber.org/info.html> (consultado el 10 de junio, 2009).
- OMC, *Evolución del comercio mundial en 2001 y perspectivas para el 2002*. Estadísticas del comercio internacional, 2002, disponible en: [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statistics/its2002\\_s/its02\\_general\\_overview\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2002_s/its02_general_overview_s.htm) (consultado el 11 de junio, 2009).
- Plan de Acción de Asociación Fronteriza 2002. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html> (consultado el 20 de septiembre, 2009).
- Presupuesto del Gobierno de Estados Unidos correspondiente al año fiscal 2003, disponible en la página de la Casa Blanca,

- <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/index.html> (consultado el 11 de junio, 2009).
- *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act, 2002.* Disponible en la página oficial de la *Food and Drug Administration*, <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/Bioact.html> (consultado el 8 de septiembre, 2009).
  - Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales; “*El TLCAN: ¿qué sigue?*”, México, 2006. Disponible en: [http://www.economia.gob.mx/work/sneci/negociaciones/tlcan/pdfs/tlcan\\_que\\_sigue.pdf](http://www.economia.gob.mx/work/sneci/negociaciones/tlcan/pdfs/tlcan_que_sigue.pdf) (consultado el 20 de septiembre, 2009).
  - “*Secure Freight Initiative becomes fully operational in United Kingdom, Pakistan, Honduras*”, publicado por el departamento de prensa de la *CBP*, 12 de octubre de 2007, disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news\\_releases/archives/2007\\_news\\_releases/102007/10122007.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2007_news_releases/102007/10122007.xml) (consultado el 12 de septiembre, 2009).
  - *Security and Accountability for Every Port Act* de 2006, disponible en: <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h109-4954> (consultado el 12 de septiembre, 2009).
  - Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, Subdirección de Política Exterior; *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, 2006. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf> (consultado el 20 de septiembre, 2009).
  - The George Washington University, “*The impact of security measures adopted by the USA post-9/11 on international trade*”, 2005, disponible en: <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall%202004/security%20measures.pdf> (consultado el 10 de julio, 2009).
  - United States Government Accountability Office, “*CBP works with international entities to promote global customs security standards and initiatives, but challenges remain*”, Agosto 2008, disponible en: <http://www.maritimesecurity.org/GAO-08-538.pdf> (consultado el 18 de septiembre, 2009).

- “*U.S. Customs Container Security Initiative to Safeguard U.S., Global Economy*”, publicado por el departamento de prensa de la *CBP*, 22 de febrero 2002, disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/press\\_releases/archives/legacy/2002/22002/02222002.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/press_releases/archives/legacy/2002/22002/02222002.xml) (consultado el 8 de septiembre, 2009).
- US Department of Transportation Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportations Statistics, *Increased Trade Spurs Growth in North American Freight Transportation*, Special Report, Mayo 2007, disponible en: [http://www.bts.gov/publications/bts\\_special\\_report/2007\\_05/pdf/entire.pdf](http://www.bts.gov/publications/bts_special_report/2007_05/pdf/entire.pdf) (consultado el 18 de septiembre, 2009).
- “*World Customs Organization Adopts Elements of U.S. Customs Container Security Initiative to Protect, Enhance Global Trade*”, publicado por el departamento de prensa de la *CBP*, 28 de junio 2002, disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news\\_releases/archives/legacy/2002/62002/06282002\\_3.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/legacy/2002/62002/06282002_3.xml) (consultado el 4 de septiembre, 2009).
- Zoellick, Robert. “Countering terror with trade” en *The Washington Post*, disponible en el sitio oficial de Office of the United States Trade Representative: [http://www.ustr.gov/Document\\_Library/Op-eds/2001/Countering\\_Terror\\_with\\_Trade.html](http://www.ustr.gov/Document_Library/Op-eds/2001/Countering_Terror_with_Trade.html) (consultada el 30 de agosto 2009).