

EL TERRORISMO INTERNACIONAL Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN DEL SIGLO XXI

Apolo SÁNCHEZ ARTEAGA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El terrorismo en la comunidad internacional.* III. *La barbarie en los medios para cometer terrorismo.* IV. *Las aduanas y el flujo comercial de mercancías reguladas y prohibidas.* V. *Las convenciones internacionales sobre armas químicas y biológicas.* VI. *El Grupo Australia.* VII. *La Organización Mundial de Aduanas.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Fuentes bibliográficas, hemerográficas y electrónicas.*

I. INTRODUCCIÓN

11 de septiembre de 2011. Amanecer fatídico para el pueblo estadounidense. Las Torres Gemelas de Nueva York, como hasta el día de hoy se le recuerdan, símbolo glorioso de los Estados Unidos de América, por lo menos en el ámbito económico y financiero, se derrumbaron ante los ojos de millones de personas en todo el mundo, que presenciaron en vivo por las cadenas televisivas el instante en que una aeronave comercial se impactaba de lleno contra la segunda torre que aún seguía incólume. Momentos antes, un primer avión se impactó contra una de las Torres Gemelas. El Pentágono, asimismo, fue blanco de los ataques. Estos sucesos provocaron no solamente la muerte de centenares de civiles, sino también una afectación gravísima en la economía del país norteamericano y de otros Estados. El mundo financiero se vio asombrosamente dañado por lo sucedido. A la par de la caída estrepitosa de

* Licenciado en derecho. Especialista en derecho penal y maestro en derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Catedrático en diversas asignaturas correspondientes a la línea de formación de derecho internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente, profesor de la asignatura sistemas jurídicos contemporáneos.

los mercados bursátiles, se pusieron en duda las medidas de seguridad que hasta ese entonces se habían implementado a nivel internacional en contra del terrorismo. Se supo desde un principio que lo acontecido no era obra de la casualidad, sino que los ataques perpetrados se planearon y se ejecutaron estratégicamente de modo que fueran imperceptibles para los sofisticados sistemas de seguridad existentes en la nación americana.

El terrorismo volvió a hacer de las suyas. Quizá nadie supuso que un acontecimiento de esta naturaleza revolucionara la percepción que se tenía en poca o mucha medida de tan cruel y devastador fenómeno social que afecta a cualquier país. Antes del 11 de septiembre habían ocurrido atentados terroristas en distintas partes, pero sin duda ninguno había causado tanto revuelo internacional como este, ni tampoco había captado la atención de las autoridades gubernamentales para tratar de frenar el terrorismo, ya no se diga erradicarlo, que sería un auténtico triunfo. El terrorismo internacional lesiona la seguridad y la paz de las naciones y sus habitantes; empero, por otra parte, pone de manifiesto la enorme ineficacia de los gobiernos en su lucha constante para combatirlo. A pesar de los esfuerzos y de las medidas tomadas mediante acuerdos, convenios o protocolos, los Estados se han visto superados por la delincuencia organizada, que a diario da muestras inequívocas de nuevos y más terribles ataques contra la humanidad y contra los propósitos y principios que persigue la Carta de la Organización de las Naciones Unidas de 1945, vigente después de 63 años de su proclamación.

Es un hecho que lo sucedido el 11 de septiembre es una señal emergente que debe considerarse en serio. Las medidas preventivas internacionalmente adoptadas por los Estados hasta la fecha no han sido eficaces, lo que evidencia que deben tomarse medidas de otro tipo para evitar en la mayor posibilidad la comisión de futuros ataques terroristas. No debe —aunque la realidad es cruda al demostrar lo contrario— soslayarse que el comercio internacional juega un papel muy importante en el flujo de bienes propicios para los terroristas en sus atentados. Es posible que los instrumentos utilizados para los actos terroristas se internen a un determinado país presuntamente como mercaderías legales, por desatención de las autoridades aduaneras o por medios ilícitos. De lo anterior se colige que debe existir un ordenamiento universal que contemple políticas, tácticas y lineamientos comerciales que eviten el flujo ilegal de mercancías dañinas para el hombre y para la sociedad, en pro de la incansable lucha contra el terrorismo.

Las naciones deben comprometerse entre sí, unirse y conscientizarse para adoptar y aplicar un ordenamiento ecumene acorde con la realidad y con las experiencias adquiridas de hechos terroristas pasados. Para esto debe tomarse en cuenta la importancia de la Organización Mundial de

Aduanas como único organismo internacional que agrupa a más de un centenar de administraciones de aduanas de diferentes partes del mundo, cuando más que de los ordenamientos que existen para prevenir el terrorismo se atisba que emanan de organizaciones con objetivos y fines disimilares. Baste recordar que por minuto se introducen y se extraen millones de mercancías por las aduanas de los países, que probablemente en una de esas operaciones comerciales se trafiquen mercancías aptas para la ejecución de atentados terroristas, como armamentos prohibidos, drogas y estupefacientes, contaminantes, sustancias tóxicas o agentes de bioterrorismo.

II. EL TERRORISMO EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Sin mayores complicaciones y con palabras de fácil entendimiento, se define al terrorismo como “Dominación por el terror. || Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”.¹ A su vez, “terror” significa “Miedo, espanto, pavor”.² El terrorismo internacional es el empleo o uso de la violencia para lograr determinados objetivos políticos, sociales o económicos en las relaciones internacionales.³ Para Ricardo de la Luz Félix, el terrorismo es “Violencia premeditada y con fines políticos, sociales o religiosos, con el ánimo de infundir temor, dirigida contra objetivos civiles por agentes de minorías nacionales, internacionales o clandestinos”.⁴ Por su parte, Loretta Ortiz Ahlf arguye que “En sentido amplio, se entiende por terrorismo cualquier acto o amenaza de violencia cometido por un individuo o grupo contra personas, organizaciones, lugares, sistemas de transporte y comunicación internacionalmente protegidos, con la intención de causar daños o muerte y con el objeto de forzar a un Estado a asumir determinadas medidas u otorgar determinadas concesiones”.⁵ El terrorismo es, lejos de cualquier tapujo, pasión y atracción por el terror; implica violencia desmedida, que estriba en la ejecución premeditada de acciones salvajemente dirigidas a la sociedad por razones diversas, con el propósito firme de atemorizarla para causarle pavora pánico, y así obtener una ventaja.

¹ *Nuevo Diccionario Ilustrado Sopena de la Lengua Española*, Barcelona, Ramón Sopena, 1981, p. 950.

² *Idem*.

³ Gomez-Robledo Verduzco, Alonso y Witker, Jorge (coords.), *Diccionario de Derecho Internacional*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 326.

⁴ Felix Tapia, Ricardo de la Luz, *Estrategias contra el terrorismo internacional*, México, Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2005, p. 4.

⁵ Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, 3a. ed., México, Oxford, 2006, p. 605.

El terrorismo es de antiquísima raigambre. Existe desde tiempos inmemorables. Sin embargo, este fenómeno ha despertado la atención de la humanidad en los últimos años debido a la proliferación de un mayor número de actos terroristas en el mundo. El terrorismo nació al interior de los Estados como un medio empleado en movimientos colonialistas, independentistas o revolucionarios. Al principio, el terrorismo constituyó una cuestión de seguridad nacional, pero no fue traspasando fronteras hasta convertirse en un asunto internacional con efectos de ingente dimensión. Alrededor del globo terráqueo existen redes, bandas o células terroristas que actúan ante la impotencia del hombre y la condescendencia de los gobiernos. Esto en nada sorprende. Lo que sí es verdaderamente alarmante es escuchar en los noticieros o leer en libros, periódicos o revistas el brote de nuevos atentados terroristas, el uso cada vez mayor de violencia y, sobre todo, el uso de modernos mecanismos con los que actúan los grupos terroristas para cometer sus fechorías. Las secuelas del terrorismo son devastadoras, dramáticas y costosas.

III. LA BARBARIE EN LOS MEDIOS PARA COMETER TERRORISMO

El fin que persigue el terrorista es variado. Para alcanzarlo, aterroriza a la comunidad que se ve convertida en la ruta más cómoda y factible para alcanzar tan nefasto anhelo. La violencia desplegada por los terroristas es el arma mortal que destruye a la humanidad, el detonante que lastima y quebranta la paz y la seguridad de las poblaciones, la que menoscaba los valores y los derechos fundamentales que cualquier ser humano requiere para una sana convivencia social. Muchas son las formas en que el terrorista actúa violentamente. Antes se utilizaban los típicos coches-bomba, las cartas-bomba o los hombres-suicida con dinamita atada a sus cuerpos. Estas técnicas, que en su oportunidad fueron cotidianas, en nuestros días se encuentran hasta cierto punto en desuso, y han pasado a formar parte de la historia negra del terrorismo.

Los Estados se encargan en su interior, y en pleno respeto a su soberanía como entes de derecho internacional, de la tipificación y sanción del terrorismo. Los Estados tipifican en sus códigos o en sus leyes punitivas la figura del terrorismo de acuerdo con su estructura judicial, sin que exista al día de hoy un ordenamiento universal que contenga una definición consensuada de qué es el terrorismo. Mucho menos existe un tribunal, una corte o un organismo homólogo con facultades expresas que castigue al autor de

conductas terroristas. Las duras y amargas experiencias que deja el terrorismo internacional provocan que el legislador de cada Estado se vea en la necesidad imperiosa de incluir en los códigos o leyes penales los mecanismos o medios capaces de producir daño a las personas, y de los que el terrorista se vale para sus ataques. La tipificación varía de nación a nación, según se trate de un país capitalista o socialista; americano, europeo o asiático; desarrollado o subdesarrollado. Sirven de ilustre muestra la República de Cuba y los Estados Unidos Mexicanos. Los códigos penales de estos países aducen lo siguiente:

Ley 62 (Código Penal del 27 de diciembre de 1987 de la República de Cuba)⁶

ARTICULO 106. El que, con el fin de afectar la seguridad del Estado, fabrique, facilite, venda, transporte, remita, introduzca en el país o tenga en su poder, en cualquier forma o lugar, materias, sustancias o instrumentos inflamables, explosivos, asfixiantes, tóxicos, o agentes químicos o biológicos, o cualquier otro elemento de cuya combinación puedan derivarse productos de la naturaleza descrita, o cualquier otra sustancia similar o artefacto adecuado para producir consecuencias de la naturaleza de las descritas en los artículos 104 y 105, incurre en sanción de privación a la libertad de diez a veinte años o muerte.

Código Penal Federal de los Estados Unidos Mexicanos⁷

Artículo 139.- Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.

⁶ *Código Penal de la República de Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1996, p. 63. Información corroborada en la página electrónica <http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/legislacion/cu/cpcuba3.htm#19> (fecha y hora local de consulta: 10 de agosto del 2008, 18:32 hrs.)

⁷ *Código Penal Federal*, 4a. ed., México, Sista, 2008, p. 60.

Se sabe que en la actualidad las células terroristas emplean agentes químicos o biológicos, materiales radiactivos o cualquier otro medio violento para producir temor, terror o alarma entre la población. Es innegable que cada uno de nosotros recordemos un caso en particular donde el terrorista se haya hecho valer de medios poco comunes, pero de efectos demoledores. Viene a la mente lo sucedido en 2001, en Estados Unidos de América, cuando por el servicio postal fue enviada la bacteria que produce la terrible enfermedad del ántrax, lo que produjo la muerte de algunas personas. O el atentado con gas sarín que sufrieron los japoneses en el metro de Tokio el 20 de marzo de 1995. El derrumbe del World Trade Center, ya comentado, no escapa del acedo recuerdo, acaecido en 2001.

Los nuevos medios o mecanismos usados por los terroristas deben acaparar la preocupación de la comunidad internacional y de las administraciones de aduanas de los Estados, ya que es a través de las aduanas que en ocasiones se da el tráfico ilegal de mercancías dañinas para el hombre, las que se extraen de un país para introducirlas a otro con el designio de ponerlas al servicio del terrorismo. Existe la internación prohibida a un Estado de sustancias químicas o de agentes biológicos capaces de segar la vida humana, pese a la existencia de ordenamientos internacionales que luchan por prevenir su tráfico, como es el caso de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, y la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción.

IV. LAS ADUANAS Y EL FLUJO COMERCIAL DE MERCANCÍAS REGULADAS Y PROHIBIDAS

El comercio exterior constituye la plataforma de la que se sirven los Estados para el logro de su crecimiento económico. Merced a la competencia comercial internacional, está convertido en un factor que favorece el desarrollo de los pueblos al mover y fortalecer las economías nacionales e internacionales. Consiste, pues, el comercio exterior o internacional, en la circulación o flujo de mercancías de un país a otro. Se dice, con sobrada razón, que “La introducción de productos extranjeros a un país y la salida de éstos a otros países, integran lo que se denomina comercio exterior”.⁸ El libre intercambio de mercancías forma parte de la política comercial de los

⁸ Mercado H., Salvador, *Comercio internacional II*, 7a. ed., México, Limusa Noriega Editores, 2007, p. 26.

Estados que conforman la comunidad internacional, la que se consolida con las importaciones y exportaciones de productos y servicios que se llevan a cabo a través de las aduanas. En esta tesitura, “El comercio exterior en la actualidad juega un papel de primera magnitud en el desarrollo económico de los países, siendo de vital importancia para la supervivencia de la humanidad”.⁹

Básicamente, una aduana es la autoridad del gobierno que vigila el flujo de bienes hacia y desde un país, y para cobrar los impuestos con los que el país grava las importaciones y las exportaciones.¹⁰ Las aduanas son, para Pedro Trejo,¹¹ instituciones de comercio exterior que se encargan de la facilitación del comercio exterior y de recaudar las contribuciones correspondientes, así como de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran y salen del territorio nacional, de vigilar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de la prevención y aplicación de sanciones por las infracciones que se cometan, utilizando equipo y tecnología de punta. Esta es la definición que el autor aporta sobre qué debe entenderse por “aduanas modernas”. Entonces, las aduanas son los lugares debidamente autorizados y habilitados por los gobiernos de los países para supervisar la entrada y la salida de las mercancías de su territorio nacional, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes. El rol que desempeñan las aduanas como órganos de vigilancia en el flujo comercial de mercancías es digno de encomio.

Las economías de los países se integran por el comercio internacional, el cual se erige como el toral objetivo de toda política comercial. Luego, resulta innegable la vinculación que entrelaza al comercio exterior con las aduanas del mundo. No obstante que el comercio exterior consista en el intercambio de mercancías, servicios y tecnologías, comprende también el cruce de personas por las fronteras de los Estados aun cuando a los hombres no se les considere mercaderías. El hombre no es motivo de transacciones comerciales, pero al entrar a otro país o incluso al reingresar al suyo cuando sale de él es sujeto de revisión por parte de las aduanas. Hoy, las aduanas están revestidas de un valor incalculable. Además de ser instituciones fiscalizadoras y recaudadoras de impuestos, cuyas sendas funciones dejaron de ser las principales, han adquirido una nueva función social: salvaguardar la seguridad nacional. Vivimos un periodo de transición fruto de la globalización

⁹ Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, 14a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 50.

¹⁰ Hinkelman, Edward G., *Diccionario de Comercio Internacional*, México, Compañía Editorial Continental, 2004, p. 83.

¹¹ Trejo Vargas, Pedro, *El sistema aduanero de México*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003, pp. 117 y 123.

mundial, en donde las aduanas perciben y desarrollan el flujo comercial de forma distinta a la de antaño. La apertura al libre comercio trae como resultado que las aduanas acojan otra postura con relación al intercambio de productos.

Obedece lo anterior a la existencia de importaciones y exportaciones de mercancías que se les cataloga como reguladas o prohibidas, según se trate. En el mercado coexisten mercancías deletéreas, tóxicas o mortales, que tienen un tratamiento comercial distinto de aquellas que no dañan al hombre. Los Estados regulan con gravámenes y requisitos no arancelarios la entrada a su territorio de mercancías o sustancias que su tráfico se acepta internacionalmente, al presumirse que su internación jamás se realizaría con pretensiones de destrucción masiva; es decir, hay mercancías que su entrada a los países es permisible y regulada estrictamente, porque en condiciones honestas y pacíficas los productos se destinan para el servicio y beneficio del hombre, y no para causarle un mal, si bien por normatividad se les clasifique como peligrosas. El anexo 23, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de mayo del 2008, relativo a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2008, provee una prolija lista de mercancías peligrosas o que requieren instalaciones y/o equipos especiales para su muestreo. Se incluyen en esta categoría, por mencionar algunas, el gas de hulla y el gas natural, el propano y los butanos, los arsénicos, los ácidos arsénicos y amoniacos anhidros, el oxirano, las pólvoras sin humo o negra, los cordones detonadores y cianuros, las dinamitas gelatina y las mechas de seguridad para minas con núcleo de pólvora negra, así como los artículos para fuegos artificiales, etcétera.¹²

Paralelo a ello, existen en el mercado negro mercancías que por su mera esencia resultan perjudiciales para la sociedad. Entonces, se habla así de mercancías que los países procuran evitar su entrada a toda costa. De autorizarse su introducción, esta acarrearía males mayores. Su circulación en nada es libre; por el contrario, se halla prohibida. Por ejemplo, virus, bacterias, parásitos, hongos, microorganismos o toxinas que llegan a causar infecciones, epidemias, enfermedades y hasta la muerte. Este tipo de mercancías no participan en los procesos productivos de bienes que el hombre pueda consumir o usar en su provecho, a diferencia de las mercancías peligrosas, que sí se manejan en las industrias para la fabricación de otros productos al servicio humano.

¹² *Compendio de disposiciones sobre comercio exterior 2008*, 47a. ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 2008, pp. 215-218.

Se justifica el que las aduanas se modernicen y vean por la seguridad de los hombres, sin pasar por alto las funciones originarias. El objetivo de las aduanas es tajante: “Impedir la operación de importación y exportación (la entrada o salida) cuando se trate de mercancías prohibidas o cuyos requisitos especiales no se hayan cumplido”.¹³ Nace la nueva función de las aduanas para combatir al terrorismo que aqueja a los países globalizados. Esta función antiterrorista radica en una lucha global para evitar los actos que atentan contra los pueblos.¹⁴ Realizar la vigilancia en materia de sanidad, migración y seguridad nacional son funciones que persiguen las aduanas en los puertos y puntos de entrada de mercancías, en razón del desarrollo del comercio exterior y de las normas aduaneras, por lo que esta función adquiere preponderancia.¹⁵

V. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES SOBRE ARMAS QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS

Los artefactos de destrucción masiva, como se les conoce coloquialmente a las armas químicas, biológicas y nucleares, son de reciente creación en comparación con las convencionales. Las armas de destrucción masiva surgieron en el siglo pasado durante el proceso de los conflictos armados suscitados en distintas zonas del mundo; florecieron por su ciclópeo poder bélico y para provocar el flagelo del hombre. Tuvieron mayor auge las armas químicas en la Primera Guerra Mundial con la utilización de gases venenosos asfixiantes. El rechazo a las armas de destrucción en masa tardó poco en hacer eco en la esfera internacional, en virtud de que sus secuelas perniciosas contaminan el medio ambiente y dañan la salud humana.

La necesidad de contar con un ordenamiento jurídico de alcance universal que regule y vigile la extensa variedad de sustancias químicas de gran impacto, capaz de frenar la propagación de esta clase de armas y restringir su entrada y salida de los países o su paso por los territorios extranjeros, produjo que un grupo de Estados preocupados por el bienestar de la humanidad decidieran unirse para que por medio de la cooperación internacional se busque pacíficamente el desarme químico. Parecía complicado y poco factible llegar a un acuerdo unánime para clasificar las sustancias químicas destructivas y controlar con seguridad la comercialización ilegal de estas y

¹³ Mercado H., Salvador, *op. cit.*, nota 8, p. 207.

¹⁴ Reyes Díaz-Leal, Eduardo, *El despacho aduanal*, México, Bufete Internacional de Intercambio, 2003, pp. 6 y 8.

¹⁵ Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 27 y 28.

su eje logístico. Sin embargo, el uso de armas químicas en la guerra entre Estados Unidos de América y Vietnam en 1960, la presión de los pueblos y la graduación del problema que representa para los gobiernos la proliferación *in crescendo* de las sustancias químicas aplicadas como armas bélicas o terroristas, obligaron a los gobiernos a buscar soluciones a esos fenómenos. Los esfuerzos rindieron loable fruto al declararse la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (conocida como Convención de Armas Químicas, por sus siglas CAQ).

Reunidos en París, Francia, el 13 de enero de 1992, los representantes de los países participantes en la ceremonia de firma de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción,¹⁶ ratificaron su compromiso de aniquilar la producción, posesión y transferencia de armas químicas, impidiendo su uso en tiempos de paz como de guerra en franco respeto a la seguridad internacional que protege la Carta de las Naciones Unidas. México forma parte de la Convención a partir del 29 de agosto de 1994, fecha en que lo ratificó el Senado de la República como prueba inequívoca del empeño de las naciones por alcanzar el desarme internacional.

El compromiso adquirido por los Estados signatarios de la Convención sobre Armas Químicas es la de no desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar, emplear ni transferirse armas químicas, ya sea de modo directo o indirecto para fines prohibidos; por ende, la Convención enumera en sus anexos las sustancias químicas que son verdaderamente propensas a convertirse en armamento utilizable en episodios terroristas, tales como las mostazas de azufre y legistas, las mostazas de nitrógeno, la saxitoxina y la ricina, los cloros sarín y somán, el amitón y el fosgeno, el cianuro de hidrógeno y la cloropicrina, y otras. Por otro lado, para no obstaculizar el desarrollo económico e industrial de los países, esta Convención admite que cada Estado tiene el derecho de emplear sustancias químicas y sus precursores para fines no prohibidos; es decir, en actividades industriales, agrícolas, médicas, farmacéuticas y de investigación, así como para finalidades relacionadas con la protección contra sustancias químicas tóxicas y contra armas químicas y militares no relacionada con el uso de armas químicas, y que no dependen de las propiedades tóxicas de las sustancias químicas como método de guerra, en razón de que estas acciones no causan un perjuicio a la humanidad, y sí por el contrario, facilitan el bienestar social.

¹⁶ Disponible en la página electrónica http://www.presidencia.gub.uy/_web/ddhh/armasquimicas.htm (fecha y hora local de consulta: 10 de agosto del 2008, 20:59 hrs.)

Acorde con los principios y normas de derecho internacional y sin menoscabar el derecho del hombre de vivir libre de violencia terrorista, la Convención sobre Armas Químicas asiente el comercio exterior de sustancias químicas de doble uso, siempre y cuando se reserven para fines pacíficos (fines no prohibidos), vetando su importación y exportación con planes de destrucción en masa (fines prohibidos). Sobremanera importa dejar en claro que de este ordenamiento de carácter vinculatorio se palpa que los Estados deben esforzarse al máximo para impedir la entrada y salida o el tránsito ilícitos por sus territorios de sustancias químicas tóxicas con fines prohibidos que pudieran servir como armas para los terroristas. Resulta irrefutable que los países están obligados a contar con una infraestructura aduanera idónea que fiscalice estrictamente su circulación. Con esta Convención se patentiza que falta mucho por hacer en materia de seguridad internacional, pues es un hecho que las aduanas presentan deficiencias en los controles fronterizos al no detectar y mitigar del todo el comercio de estas sustancias.

Ansiando alcanzar la plenitud los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados, siguiendo la numen que propició la eclosión de la Convención sobre Armas Químicas, suscribieron la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción,¹⁷ el 10 de abril de 1972, en las ciudades de Washington, Londres y Moscú, bienquisto en corto como Convención sobre Armas Biológicas (CAB). Esta Convención vinculadota se opone a que los Estados desarrollen, produzcan, almacenen, adquieran o retengan agentes microbianos y biológicos o toxinas cuando no sea con fines de protección, profilácticos u otros pacíficos. Reconoce que la cooperación internacional que se da con el sano intercambio o adquisición de vectores bacteriológicos y toxinas entre Estados para fines pacíficos fortalece entre ellos el desarrollo económico y tecnológico, el cual no se puede obstaculizar bajo premisa alguna.

VI. EL GRUPO AUSTRALIA

Inició en 1980 la guerra Irán-Iraq, cuando las tropas iraquíes invadieron el territorio de Irán con motivo de la revolución islámica iraní. La lucha armada vio su fin en 1988 con el cese al fuego. Durante la guerra, el jefe de Estado y de Gobierno de Iraq, Saddam Hussein, recibió a guisa de apoyo armas químicas y biológicas de patrias como Estados Unidos de América,

¹⁷ Disponible en la página electrónica <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDM6Y> (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 12:45 hrs.)

Reino Unido, Francia, Arabia Saudita y Egipto. Iraq empleó estas armas químicas contra la aldea kurda de Halabía en 1988. Mortífero y escalofriante corolario: 5,000 víctimas.¹⁸ Tras la hostilidad irano-iraquí, se descubrió el uso notorio de armas químicas, lo que causó alerta en varios países, por la amenaza real de propagación de esta clase de armas, pues se comprobó también que clandestinamente industrias químicas extranjeras abastecieron a Iraq de materiales químicos y biológicos para la fabricación de artefactos mortales.

En 1984, como respuesta a lo acontecido en Irán por el manejo de armas químicas, los gobiernos de una minoría de Estados, sin conseguir las metas anheladas hasta ese momento, adoptaron medidas para regular la exportación de sustancias químicas utilizables en la producción de armas químicas. Esto impulsó a Australia a pugnar, en abril de 1985, para que los países que habían regulado las exportaciones se reunieran otra vez para examinar las posibilidades de armonizar las medidas acogidas individualmente y promover la cooperación entre ellos. Así es como se fundó el Grupo Australia (GA) a iniciativa de este país oceánico. La primera ocasión que sesionó fue en junio de 1985.¹⁹

El Grupo Australia ha establecido una normativa ex profeso de exportaciones, para que las mercancías sujetas al régimen aduanero no sean destinadas a producir convenciones sobre Armas Químicas y Biológicas. No tiene como misión trabar o entorpecer el comercio legal de sustancias permitidas con miras pacíficas; solo procura garantizar que las medias reguladoras que se consensan dentro del Grupo, relativas a las exportaciones de patógenos vegetales y animales y de sustancias químicas, sean implementadas en el plano aduanero nacional. Este Grupo se caracteriza porque es un vacío acuerdo informal dentro del campo del derecho internacional, en el que los Estados miembros no contraen obligaciones jurídicamente vinculantes.²⁰ El Grupo Australia sesiona como foro, pero lo que ahí se acuer-

¹⁸ *Guía Mundial Almanaque Anual 2005*, Bogotá, Editora Cinco Cultural, p. 381.

¹⁹ Disponible en la página electrónica <http://www.australiagroup.net/es/origenes.html> (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 14:42 hrs.). *Cfr.* La página electrónica: <http://www.australiagroup.net/es/miembros.html> (fecha y hora local de consulta: 19 de octubre del 2008, 21:31 horas). El Grupo Australia se integra por Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Checa, República de Chipre, Comisión Europea, República de Corea, Croacia, Dinamarca, República Eslovaca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza, República de Turquía y Ucrania.

²⁰ Disponible en la página electrónica <http://www.australiagroup.net/es/introducción.html> (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 21:28 hrs.)

de obliga moralmente a las partes que conforman el Grupo, gracias a la promesa internacional de preservar la seguridad de sus gobernados. Para exportar, los países afiliados al Grupo Australia requieren una autorización previa. Esta autorización es una licencia que controla la exportación de materiales que pudieran convertirse en armas químicas o biológicas. Para expedir la licencia de exportación, el Grupo Australia considera las directrices para la transferencia de productos químicos o biológicos sensibles y otras disposiciones aplicables.

La lista de control de agentes biológicos que prohíbe exportar el Grupo Australia se clasifica en virus (del dengue, de Ébola, de la viruela, de la viruela del mono, de la fiebre amarilla, de la encefalitis japonesa, del bosque de Kyasanur, de Powassan, de Rocío, de la encefalitis de San Luis, etcétera); rickettsias (*Coxiella burnetii*, *Bartonella quintana*, *Rickettsia prowazeki* y *Rickettsia rickettsii*); bacterias (*Bacillus anthracis*, *Brucilla abortus*, *Brucilla suis*, *Francisella tularensis*, *Salmonella typhi*, *Vibrio cholerae*, *Yersinia pestis*, etcétera); toxinas (conotoxina, ricina, toxina shiga, verotoxina, aflatoxinas, toxina colérica, etcétera) y hongos (*Coccidioides immitis* y *Coccidioides posadasii*). Aparte, la lista de control incluye virus, hongos y bacterias de agentes patógenos vegetales y patógenos animales que no deben ser objeto de exportación por razones de seguridad nacional. Entre los patógenos vegetales se encuentran los virus *tymovirus* latente andino de la patata y viroide del tubérculo fusiforme de la patata, los hongos de *Puccinia graminis* y *Puccinia striiformis* y las bacterias de *Xanthomonas campestris pv.citri* y *Xanthomonas alibilineans*. Con relación a los patógenos animales, se hallan los virus de la peste porcina africana, de la fiebre aftosa, de la rabia, de la viruela ovina y de la peste equina y las bacterias *Mycoplasma mycoides* y *Mycoplasma capricolum*, entre otros.²¹

VII. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

Hacia 1947, trece naciones que integraban el Comité para la Cooperación Económica Europea resolvieron formar un Grupo de Estudio que evaluara el establecimiento de una o más uniones aduaneras con un arancel externo común, apoyándose en los principios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En este tenor, en 1948, el grupo de Estudio creó dos Comités: el Económico y el de Asuntos Aduaneros. El

²¹ Disponible en las páginas electrónicas http://www.australiagroup.net/es/control_list_bio_agents.html (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 22:10 hrs.); http://www.australiagroups.net/es/control_list_plants.html (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 22:48 hrs.); http://australiagroups.net/es/control_list_animal.html (fecha y hora local de consulta: 19 de agosto del 2008, 8:52 hrs.)

Comité Económico simboliza el antecedente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mientras que el Comité Aduanero, el del Consejo de Cooperación Aduanera.²² La colaboración en la esfera aduanera, cada vez más demandada por los Estados, combinado con la finalidad de reunir en un solo organismo a las administraciones de aduanas de los países que desearan consolidar sus sistemas aduaneros, encajinado todo aquello a la consecución de una uniformidad en la técnica aduanera. Teniendo como marco la disposición de un pequeño grupo de países del continente europeo, el proyecto se concretizó al formalizarse el Consejo de Cooperación Aduanera.

El Consejo de Cooperación Aduanera nació por convenio del 15 de diciembre de 1950, y entró en vigor el 4 de noviembre de 1952. La primera vez que sesionó fue el 26 de enero de 1953, con un pleno de hasta ese entonces de 17 miembros²³ (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía). Este Consejo es, conforme al derecho internacional, una organización internacional que actúa con el carácter de intergubernamental bajo un esquema de trabajo bien definido: “Su misión es mejorar la eficacia de las administraciones aduaneras del mundo. Su objetivo es el de mejorar y armonizar el funcionamiento de los sistemas aduaneros con miras a facilitar el desarrollo del comercio continental; el desarrollo de los estándares aduaneros mundiales; la administración de riesgo, la promoción de la integridad y la modernización aduanera”.²⁴

En asamblea celebrada en junio de 1994, la Comisión de Política acordó establecer como nombre informal del Consejo de Cooperación Aduanera el de Organización Mundial de Aduanas (OMA), porque con este nombre se pueden comprender sus funciones, sin condición y sin objeto, con una mayor facilidad. El cambio es informal, y aplica para efectos de trabajo, pero en nada modifica el Convenio que crea el Consejo; por tanto, el nombre oficial que se sigue manteniendo es el de Consejo de Cooperación Aduanera.²⁵ Popularizada como “Organización Mundial de Aduanas”, la OMA es un organismo internacional que gestiona cuestiones aduaneras, y que tiene personalidad jurídica propia, en la que participan los funcionarios de las aduanas de más de 160 países representantes de los cinco continentes. Sus

²² Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 11, p. 221.

²³ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 9, p. 210.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibidem.*, p. 209.

idiomas oficiales son el inglés y el francés (el español apenas se está usando en las mesas de trabajo de algunos comités). Su sede se sita en Bruselas, Bélgica.

En el entendido de que para fortalecer el comercio internacional y hacerlo más competitivo se hace menester la cooperación de los gobiernos de los países interesados en ello, los Estados trataron de concretizar las funciones que perseguiría el Consejo de Cooperación Aduanera para armonizar la técnica aduanera, promover la facilitación y dinámica del comercio mundial, evitar riesgos en la logística comercial y lograr que las importaciones y exportaciones sean seguras en beneficio de los Estados y sus pobladores. Las funciones asignadas a este Consejo las contiene el Convenio que creó al Consejo de Cooperación Aduanera. Las funciones del Consejo son las que establece el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera,²⁶ firmado en Bruselas, Bélgica, el 15 de diciembre de 1950. Un par de ellas son las que se ven implicadas en asuntos generales del Consejo, son funciones amplias concernientes a la técnica y la cooperación en el área sustantiva aduanera. El consejo estudia cualquier tópico de cooperación aduanera que promuevan los Estados contratantes conforme a los propósitos del Convenio y examina los aspectos técnicos y los sistemas aduanales, para proponer medidas prácticas que aseguren la armonía y uniformidad requeridas para el buen funcionamiento de los procedimientos aduaneros de los países.

El propósito preferente del Consejo de Cooperación Aduanera como organismo técnico internacional, es lograr la seguridad del comercio global y de la humanidad. Busca que la cadena comercial sea transparente y predecible. Lucha por eliminar los factores que dañan al comercio internacional. Aspira a eliminar los fraudes aduaneros y los contrabandos fiscales. Anhela frenar el terrorismo de las transacciones comerciales. Radica en todo esto el quid de la cooperación internacional, que es competencia única de las aduanas de los países; por lo tanto, si de terrorismo se trata, los Estados, por conducto del Consejo, plantean mecanismos e intercambian información y experiencias para consolidar la asistencia mutua, haciéndole frente a los grupos terroristas con acuerdos que reduzcan las importaciones y exportaciones de mercancías susceptibles de emplearse por esos grupos e implementando dispositivos de seguridad en los cruces fronterizos.

El siglo XXI es la centuria que enmarca los pasos hacia la modernidad, la época que se constituye en el parteaguas del comercio mundial y la seguridad. En el seno de la Organización Mundial de Aduanas, el 23 de junio de 2005, por unanimidad, los países miembros adoptaron el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el comercio global (en adelante Marco Normati-

²⁶ *Ibidem*, pp. 213 y ss.

vo) documento internacional único y el más seguro que existe actualmente en el terreno del comercio internacional. Cimentando en la instauración de mecanismos de seguridad que faciliten el comercio global y fortalezcan las fronteras de los países, el Marco Normativo prorrumpe para asegurar la cadena logística comercial frente a las amenazas terroristas, el crimen organizado y los delitos afines.

Como isagoge, el Marco Normativo²⁷ reconoce que el sistema de comercio global es susceptible de ser utilizado para fines terroristas, lo que en un momento podría dañar catastróficamente la economía mundial. Por ello, con este instrumento se da un primer paso para preparar a las aduanas para los desafíos que se presentan en el siglo XXI. Convencidos de la necesaria cooperación entre Estados para abatir el terrorismo, con este Marco Normativo los miembros de la Organización Mundial de Aduanas tratan de asegurar y facilitar el comercio global con una serie de principios y normas idóneos que rijan el actuar de las administraciones de aduanas de los países que acepten esta iniciativa, cuando más que las aduanas desempeñan un rol pertinente de seguridad nacional.

Entre los objetivos y principios del Marco Normativo sobresalen el que establece normas que garanticen la seguridad logística y que faciliten el comercio, para así aumentar la certidumbre y la predictibilidad; el de ampliar el papel, las funciones y capacidades de las aduanas para hacerle frente a los retos y aprovechar las oportunidades que brinda el siglo presente, y el de reforzar la cooperación entre las administraciones de aduanas para el mejoramiento de sus capacidades que permitan la dirección de envíos de alto riesgo (asistencia informativa y tecnológica mutua). Estos objetivos y principios han sido planteados para facilitar el flujo internacional de mercancías y frenar el movimiento del comercio ilegítimo, con el fin de propiciar una atmósfera de seguridad tanto para el empresario que importa o exporta como para la comunidad receptora de los bienes. El Marco Normativo impone que cada país que lo acoja se comprometa a utilizar un enfoque coherente de análisis de riesgo para abordar cuestiones que tengan nexo con la seguridad. Estipula que bajo condiciones fundadas de detección de riesgo, el país destino de las mercancías puede solicitarle a la aduana de despacho de donde saldrán los bienes, que realice una inspección a los contenedores y a la carga para evitar inseguridades, con el uso de la tecnología de los rayos X y de los rayos gamma y detectores de radiación. Precisa, por si fuera poco, las

²⁷ Documento en español traducido del texto original de la Organización Mundial de Aduanas, publicado en inglés y francés, siendo estos últimos dos textos las versiones oficiales que maneja la organización.

ventajas que adquieren de las aduanas de los que participan en las transacciones de comercio exterior por satisfacer al máximo las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística transfronteriza.

La seguridad hemisférica es, para la Organización Mundial de Aduanas, asunto de primerísima línea, que debe conseguirse con la colaboración entre aduanas y aduanas-empresas, lo que garantizaría al menos en el papel la seguridad en el entorno internacional. Incorpora el Marco Normativo algunas novedades, que repercuten directamente en mejoras para las aduanas del mundo. Estas novedades hacen que las aduanas satisfagan sus funciones a plenitud, ya que el Marco Normativo ofrece una mayor seguridad contra el terrorismo global y otras prácticas de delincuencia transnacional, al dotarlas de una capacidad técnica que les permita detectar y manejar envíos de cargas de alto riesgo. Así, el Marco Normativo promueve la protección social de los países y sus aduanas.

El Marco Normativo es tenaz promotor de la circulación de mercancías sin obstáculos por medio de cadenas logísticas internacionales seguras. Para lograrlo, recalca la importancia del intercambio de información electrónicamente oportuna entre las administraciones de aduanas sobre las mercancías de importación o exportación, para que en caso de ser necesario se impida su entrada o salida, además de que es competencia preferencial de las aduanas como autoridades gubernamentales que son, inspeccionar las cargas de mercancías que entran o salen del país o circulan dentro de él. En esta tesitura, la administración de aduanas del país de importación está facultada para solicitarle a la administración de aduanas del país de exportación que realice una inspección justificada en su nombre a las mercancías objeto de transacción comercial, siempre y cuando existan bases fundadas que determinen que esas mercancías son prohibidas o que puedan utilizarse en un ataque terrorista, orientado todo esto al ejercicio del control de la cadena logística global y el aseguramiento del comercio internacional. Por nada debe ponerse en jaque que este Marco Normativo anhela establecer un conjunto de normas de carácter universal con las que se pueda determinar la predictibilidad de maniobras terroristas.

Insta, con preponderante ahínco, el Marco Normativo, a que las administraciones de aduanas trabajen conjuntamente con otros organismos competentes, para hacer evaluaciones relacionadas con la seguridad de la circulación legítima de mercancías en la cadena logística internacional, con objeto de valorar la fiabilidad de la cadena comercial con atención al ingreso a puerto de las mercaderías. Las instituciones aduaneras, con este Marco Normativo, deben reducir con inteligencia estratégica el riesgo del flujo de mercancías prohibidas, punto crucial este para calificar a los países

como territorios aduaneros seguros, pero sobre todo, en beneficio de la humanidad.

Es una realidad que el Marco Normativo ofrece ventajas tangibles para las partes involucradas en los procesos comerciales transnacionales (importadores, exportadores, transportistas, intermediarios y más), inclusive para las aduanas. Es dable el proyecto que persigue el Marco Normativo, pues es un artífice focalizado en su máxima amplitud al comercio exterior como herramienta preventiva de altercados terroristas. Encauza su esfuerzo a la lucha contra el terrorismo a través de un plan de trabajo preciso, apoyado en la cooperación multilateral entre las administraciones de aduanas y estas con el sector privado (empresas). Es un modelo de asistencia y participación en el tablero comercial. Divisa con tristeza al comercio exterior como ruta ilegal de tráfico de bienes infestos utilizables por los actores terroristas como armas de destrucción; por tanto, pretende hacer de la cadena logística comercial una vía segura por donde circulen únicamente mercancías que no lesionen al hombre y al medio ambiente. Sin embargo, lo anterior aún no se logra, y es por demás claro que falta mucho por hacer.

La causa de que el Marco Normativo no sea el día de hoy un rotundo éxito y, de que en cierta forma la cadena logística comercial no sea tan segura y se vea todavía amenazada por el terrorismo, se debe a que no es aplicado por la totalidad de los miembros de la Organización Mundial de Aduanas. Se adoptó el fasto 23 de junio de 2005, por el voto de las 166 administraciones de aduanas, que representaban en aquel tiempo a la Organización Mundial de Aduanas. La mayoría de las administraciones de aduanas de los países han manifestado su voluntad de aplicarlo; lamentablemente, son pocos los países que lo aplican, y algunos otros han dejado de pronunciarse al respecto. La aplicación del Marco Normativo no comprende a toda la comunidad aduanera, se adoptó por unanimidad, pero se aplica por el mínimo de naciones. El meollo del asunto es la inaplicabilidad en que incurren los gobiernos de los países. El abandono en que se encuentra este magnífico proyecto de seguridad es notorio.

Admitiendo que el Marco Normativo es un efectivo facilitador del comercio legal de mercancías, y que sirve para reforzar la seguridad de la cadena logística internacional, en el entendido de que el comercio internacional es vulnerable, y que por conducto de su logística se filtra el terrorismo y el crimen transfronterizo, y convencido de la colaboración que debe existir entre las administraciones de aduanas y las empresas, el Consejo de Cooperación Aduanera decidió, mediante una resolución oficial, adoptar el Marco Normativo. Bajo estos argumentos explanados, el Consejo de Cooperación Aduanera promueve que las administraciones de aduanas se presten la asis-

tencia técnica requerida para llevar por buen camino el Marco Normativo. Insiste, también, en su pronta aplicación de acuerdo con la capacidad administrativa y legislativa de cada país miembro, en la que reine la integridad y la capacitación de las aduanas.

Mucho depende la implementación del Marco Normativo del aparato gubernamental y de la infraestructura aduanera con la que cada país cuenta en su interior. La infraestructura aduanera de un país de primer mundo es superior en todos los aspectos a la de una nación subdesarrollada. El subdesarrollo conlleva un retraso en los avances de cualquier actividad nacional, pero esto no significa que deba entorpecer la aplicación del Marco Normativo si de seguridad nacional se trata. La seguridad es la base del porvenir de las naciones y el acicate de la paz entre las colectividades. Es, la seguridad, para el derecho internacional, uno de los propósitos primordiales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Falta de unidad entre los Estados y la paupérrima infraestructura de algunos países del planeta, parecieran ser dos motivos ubérrimos que influyen para que determinadas administraciones de aduanas no hayan implementado hasta el momento el marco normativo. Cabe preguntarse: ¿en solitario puede resolverse el problema del terrorismo?

Sabio es el pensamiento del historiador contemporáneo, Paul Kennedy,²⁸ quien opina que acaso ni siquiera colectivamente seamos capaces de resolver el problema del terrorismo internacional, pero lo que sí es seguro es que ningún país, por muy poderoso que sea, lo podrá hacer en solitario, ya que es un problema que debe abordarse con medios internacionales. Ninguna sociedad, prosigue, está libre de sufrir ataques brutales; por lo mismo, exige el terrorismo internacional acciones internacionales, siendo factible reducir las actividades terroristas, lo que debería ser un objetivo para los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, por supuesto, cooperando.

Un problema geopolítico presente es la nula participación de los Estados para hacerle frente a la inseguridad que se vive en el plano internacional, fruto de la globalización que oferta el siglo XXI. Urge que los gobiernos de los países hagan conciencia del mal que aqueja al mundo moderno, e impulsen y apliquen universalmente el Marco Normativo, pues el combate al terrorismo es prácticamente de todos, ya que casi nadie escapa a tan espinosa tarea. Lo que está en juego es la tranquilidad de la comunidad internacional. No es suficiente con haber adoptado el Marco Normativo. El paso decisivo se dará cuando los países lo pongan en práctica. Lamentablemente,

²⁸ Kennedy, Paul, *El parlamento de la humanidad*, México, Debate, 2008, pp. 310 y 311.

el Consejo de Cooperación Aduanera otorga la facilidad o libertad a los Estados de aplicar el Marco Normativo lo más pronto posible, dependiendo de su capacidad administrativa y legislativa. Incurre en un craso error el Consejo con esta superficial decisión. La aplicación del Marco Normativo en todos los países miembros de la Organización Mundial de Aduanas debe darse ya, bajo la pena de sufrir descalabros, que más adelante podrían provocar lamentos y muertes

A pesar de la falta de una disposición expresa por parte de la Organización Mundial de Aduanas que obligue a los Estados miembros a implementar con prontitud, sin excepción, el Marco Normativo, Alejandro Otero hace notar, respecto del papel de la Organización Mundial de Aduanas, que “En su Plan Estratégico para los años 2006-2007 y 2008-2009, la OMA promoverá una serie de convenios, instrumentos y mejores prácticas aceptadas internacionalmente a fin de armonizar y simplificar los procedimientos y sistemas aduaneros”.²⁹ Se comprueba que la Organización Mundial de Aduanas sigue trabajando con un esquema protagónico de impulsor de sistemas aduaneros seguros y confiables en la medida de su competencia. “En su posición como organismo intergubernamental independiente, reúne sus esfuerzos en generar iniciativas en los ámbitos de facilitación del comercio, recaudación de impuestos, protección de las comunidades y seguridad nacional”.³⁰ En contrapartida, el Consejo cuenta con poder suficiente para decidir sobre la obligatoriedad de sus resoluciones, facultad que le es concedida por la voluntad manifiesta de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Si de modo unánime los Estados decidieron adoptar el Marco Normativo, el Consejo debió haber resuelto que los Estados deben aplicarlo lo antes posible, independientemente de cualquier deficiencia o situación que pudiera impedirlo. Al acordar la adopción del Marco Normativo, los gobiernos de los Estados sabían que adquirirían el compromiso de implementarlo en su territorio, y que la voluntad expresa de hacerlo se debía a que su legislación y su sistema aduanero se lo permitían, tanto que de lo contrario el Estado impedido por cualquier causa no hubiera aceptado la adopción del Marco Normativo.

La resolución del Consejo de Cooperación Aduanera, luego de que determina la adopción del Marco Normativo, pareciera que su expresión de que las partes “deberían aplicarlo lo antes posible” se redujera a una recomendación, más que a una decisión con carácter obligatorio. Respecto de lo

²⁹ Otero O., Alejandro, “Facilitación comercial, el rol de la OMA”, *Eje del Comercio Exterior Aduanas*, México, año 7, núm. 3, mayo-junio de 2008, p. 45.

³⁰ *Ibidem*, p. 42.

anterior, el Consejo pasa por desapercibido que aunque el Marco Normativo no es *stricto sensu* un tratado, existe una adopción definitiva, que en modo alguno obliga a las partes a cumplirlo de buena fe. Es cuestión de conciencia, responsabilidad y lealtad, que se adquiere al haber aceptado la adopción del Marco Normativo; es decir, la obligación es de tipo moral, lo que sobrelleva el cumplimiento razonable con el compromiso celebrado. En el elemento moral concurre la convicción de actuar conforme a lo pactado; por eso mismo, cobra fuste la *opinio iuris sive necessitatis*, la que tendría que prevalecer por su importancia, ya que se caracteriza por la conciencia que debe tener todo Estado para proceder como si estuviera obligado jurídicamente.

Una muestra épica del porqué de la aplicación ampliamente del Marco Normativo lo es México. Al igual que los Estados Unidos Mexicanos, es palmario que existan otros países que presenten las mismas características aduaneras, o incluso peores. A México, políticamente no le quedó otra alternativa que abrir su frontera comercial y participar del libre intercambio de bienes, merced al fenómeno irreversible de la globalización. Este hecho forzó un sinfín de cambios en la función de las aduanas mexicanas con ocasión del gran volumen de importaciones y exportaciones causadas. Para resolver la situación, México puso en marcha diversos filtros para cumplir con su función de proteger la seguridad nacional. El control de flujo de mercancías provocó la implementación de un padrón de importadores, el nombramiento oficial de los agentes aduanales, la limitación de poder introducir cualquier mercancía por todas las aduanas y el semáforo fiscal (mecanismo de selección automatizado). Con estas acciones, las aduanas mexicanas intentan controlar las mercancías, pero además lo hacen con rayos X y con rayos gamma, con básculas, con reportes de trasportistas, con cámaras de circuito cerrado y con la restricción de entrada y salida de personas. Acaso no pueda hablarse de resultados positivos, porque con la implementación del semáforo fiscal se consintió la revisión del menos del 10% de los embarques, en un inicio aleatoriamente, y ahora de modo planeado, por conducto de un esquema automatizado.³¹

El retraso que presenta el sistema aduanero mexicano no es de leyes ni de reglamentos, sino más bien operante. La parte operativa, que es la columna vertebral de las aduanas, reposa en la credibilidad moral que la propia autoridad les concede a los importadores y exportadores con el despacho inmediato de sus mercancías a fin de no entorpecer la logística comercial y cumplir con los parámetros que impone el comercio internacional. El éxito o fracaso de los sistemas aduaneros se debe a la conciencia de cada

³¹ Reyes Díaz-Leal, Eduardo, *op. cit.*, nota 14, pp. 6, 11 y 12.

importador o exportador de introducir o extraer del país solamente mercancías permisibles y declararlas documentalmente. Los que participan en la cadena comercial deben proteger al país y cumplir con el mecanismo es flexible, al poner poco interés en los embarques, debido a un déficit notable que presenta en su estructura funcional. El efecto global hace que las aduanas en México simplifiquen la complejidad del despacho aduanero de las mercancías, motivo por el que a nivel nacional los reconocimientos aduaneros se hayan reducido en un 89% o 90%, practicándose de acuerdo con el semáforo fiscal el 10% u 11% del total de los embarques de importación (véase nota 32).

El 11 de junio del 2008, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, reconoció la incapacidad de las aduanas del país para supervisar las mercancías que entran a los Estados Unidos Mexicanos, y así frenar el contrabando, sea de armas o de cualquier otro producto prohibido. En su comparecencia, el administrador general de Aduanas expresó:³²

En ocasiones, por la dinámica que tenemos, por el volumen de transacciones que tenemos revisamos aproximadamente entre el 10 y 11 por ciento de las operaciones y puede ser que en alguna ocasión nos engañen. Entonces, realizamos operativos junto con algunas otras áreas de la propia Administración Tributaria para controlar lo que hubiera podido haber pasado por este mecanismo...

No podemos detener todas las mercancías cuando las muestreamos en la Aduana, porque no nos alcanzarían los patios y pararíamos el comercio del país, por lo que tenemos que tomar en ocasiones la decisión de tomar la muestra y dejar salir la mercancía.

El titular de la dependencia, además, explicó que se revisa el 10% de los contenedores por falta de espacio físico para realizar dicha actividad, y que se reforzará la seguridad de las aduanas con rayos X y con perros entrenados ex profeso para la detección de armas, drogas y productos ilegales.³³ Allí mismo, en San Lázaro, el administrador general de Aduanas declaró: “Cruzamos datos sobre la procedencia de las mercancías, quiénes son los importadores, qué tipo de comportamiento tienen, su historia fiscal y recurrimos a bases de datos del extranjero. Además, utilizamos información que proporcionan otras agencias de aduanas”.³⁴ De las declaraciones se conclu-

³² Pacheco, Roberto José, “Aduanas sólo supervisa 10% de importaciones”, *Excelsior*, México, 12 de junio del 2008, selección Nacional, p. 14.

³³ *Idem*.

³⁴ Pérez Silva, Ciro y Garduño, Roberto, “Aduanas: sólo se revisa 10% de contenedores que ingresan al país”, *La jornada*, México, 12 de junio del 2008, sección Política, p. 10.

ye que la autoridad aduanera carece de la capacidad técnica para frenar el contrabando, y justifica su inoperancia en la falta de infraestructura. Basa, México, el funcionamiento de sus aduanas en la confianza que el gobierno les tiene a los importadores y exportadores de que las operaciones comerciales que realizan son legales. Nuestro país incumple, en modo alguno, el rol de las aduanas, y no enfrenta como debiera ser las vicisitudes del siglo XXI, tanto que en una de esas importaciones pudieron filtrarse a territorio nacional mercancías con fines terroristas.

El Marco Normativo oferta seguridad contra el terrorismo que quiera hacer del comercio exterior un mecanismo facilitador; seguridad para evitar el transporte internacional de mercancías y sustancias ilegales, y seguridad para prevenir el tráfico de mercancías provenientes del mercado negro. Indiscutiblemente, el Marco Normativo resulta ser la herramienta elemental que cumplimenta y ayuda al crecimiento de las aduanas, ya que promueve el desarrollo económico de los países; por eso, como refiere Alejandro Otero:³⁵

Las Administraciones Aduaneras del mundo entero encaran importantes desafíos por la naturaleza de su entorno y su posición en el comercio internacional, que es uno de los principales motores para promover las inversiones y el crecimiento económico. Por estas razones, las Aduanas han tomado mayor conciencia de los elementos externos que hacen más complejo el panorama del comercio mundial, incluidas iniciativas para intensificar la liberación del comercio, reglas comerciales, la multiplicación de acuerdos comerciales regionales, la vulnerabilidad de la cadena logística, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el fraude fiscal y los controladores en las fronteras.

Instrumentos como el Marco Normativo hacen que prospere la función confiada a las aduanas de suministrar seguridad nacional, ahora y en el futuro. Para cumplir con ello, las administraciones de aduanas de los países tendrán que aplicar el Marco Normativo instantáneamente, ajustando sus legislaciones a las normas y prácticas contenidas en el Marco. La globalización demanda que la facilitación comercial que en recientes años las aduanas han concedido para ir paulatinamente eliminando las barreras al comercio exterior, como es la simplificación de los procedimientos de revisión de mercaderías, no produzca una disminución en la lucha antiterrorista. Muy por encima de otros ordenamientos internacionales que combaten y previenen el terrorismo internacional, está el Marco Normativo.

³⁵ Otero O., Alejandro, *op. cit.*, nota 29, p. 42.

En la actualidad existen 19 convenios universales o regionales en vigor relativos al terrorismo internacional.³⁶ Protegen actos ilícitos que se pudieran cometer en aeronaves o en embarcaciones marítimas, contra agentes diplomáticos, toma de rehenes o plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, así como la financiación del terrorismo y la marcación de explosivos plásticos para fines de detención, firmados por diferentes organizaciones internacionales (Asamblea General de las Naciones Unidas, Liga Árabe de Estados, Organización Mundial de Aduanas (OMA) referido a la prevención del terrorismo desde un ángulo aduanero. El Marco Normativo es el cuerpo de disposiciones aduaneras único en su género, creado y destinado a prevenir el terrorismo con principios y normas de carácter aduanal, auspiciado por el único organismo del escenario internacional especializado en el ramo, cuya vocación es contribuir a la seguridad transfronteriza. La paz hemisférica es el supremo valor que debe ser protegido sin subterfugios por los países, en consonancia con los principios y con las pautas del derecho internacional y de los derechos humanos.

Agilizar y poner en marcha el Marco Normativo para brindar seguridad global está en manos de las administraciones de aduanas de los Estados. El problema de la inseguridad internacional, a mansalva, se soluciona con la aplicación rigurosa del Marco Normativo. He aquí que la decisión consciente y ética de aplicarlo corresponde a las autoridades gubernamentales que conforman el mundo contemporáneo.

El terrorismo, en sus formas tradicionales y nuevas, con sus técnicas clásicas y sofisticadas, está destinado a desarrollarse en todo el mundo; por eso hay que considerarlo dentro de un marco estratégico mundial. Una nueva geopolítica de la guerra y de la paz surge en este inicio del siglo XXI. El orden internacional ha cambiado, y el terrorismo constituye una nueva amenaza contra el hombre.³⁷ El marco Normativo es el hito que pinta el contraste entre prevenir o lamentar, dos paradojas de siempre. Roguemos por que las autoridades gubernamentales se inclinen por prevención y nos eviten lamentar la muerte de las personas pudieran ser víctimas de próximos ataques terroristas.

VIII. CONCLUSIONES

La perspectiva que se tenía del terrorismo cambió por completo en los atentados del 11 de septiembre 2001. A partir de ese día la seguridad

³⁶ Félix Tapia, Ricardo de la Luz, *op. cit.*, nota 4, pp. 89 y 90.

³⁷ Géré, François, *La nueva geopolítica ¿es posible la paz?*, México, Larousse, 2005, pp. 8 y 101.

internacional se ha visto mermada y en constante peligro, pues se teme que en cualquier momento ocurra un nuevo ataque. Ya no es el terrorismo una cuestión geopolítica nacional, ahora el problema engloba el panorama mundial. Por eso los gobiernos de los países destinan una parte de sus agendas políticas para tratar el tema con suma preocupación, al percatarse de que los mecanismos de protección antiterrorista implementados hasta hoy resultan superfluos. Para el terrorista las barreras no existen; hace uso de cualquier medio para alterar, piratea aeronaves y embarcaciones marítimas, ataca aeropuertos y agentes diplomáticos, toma rehenes; en fin, hace de todos los caminos una ruta viable para sus perversidades, incluyendo el comercio exterior. Mediante transacciones comerciales, el terrorista extrae de un país e introduce en otro, mercancías clasificadas internacionalmente como prohibidas, que usa como armas para infundir terror en la sociedad.

En virtud de que el acervo de convenciones internacionales relativas a la prevención, represión, castigo y eliminación del terrorismo se deduce que no existe alguno en materia aduanera que regule la introducción, la extracción, y el tránsito de mercancías utilizables en atentados terroristas, resulta muy importante el Marco Normativo. Este Marco Normativo tiene que aplicarse por los Estados miembros de dicho organismo intergubernamental, por conducto en sus administraciones de aduanas, ya que enuncia principios, normas y técnicas aduaneras reservadas a la lucha contra el terrorismo, y hace de la cadena logística comercial un mecanismo seguro para las partes que participan en ella, lo que lo convierte en un instrumento único en su género y armónico con la realidad que se vive en la centuria presente.

La aplicación del Marco Normativo en los países que los adoptan en el seno de la Organización Mundial de Aduanas debe darse ya sin pretextos. La conciencia de los gobiernos, su responsabilidad ante los gobernados y la moral, forman la base de valores que da la pauta para exigir su implementación inmediata; en consecuencia, cuando los Estados lo apliquen en sus territorios; por tanto, los Estados con su aplicación estarán contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad hemisférica y a la consecución de la paz, consolidando invariablemente al derecho internacional. La prioridad del Marco Normativo es hacer del mundo un lugar seguro; en consecuencia, se le debe considerar con sensatez si no se desea continuar con lamentaciones en vano.

IX. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS, HEMEROGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS

1. *Bibliografía*

- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, 14 ed., México, Porrúa, 2007.
- FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz, *Estrategias contra el terrorismo internacional*, México Porrúa- Instituto de Internacional del Derecho y el Estado, 2005.
- GÉRÉ, François, *La nueva geopolítica, ¿Es posible la paz?*, México, Larousse, 2005.
- Guía Mundial Almanaque Anual*, Bogotá, Editora Cinco Cultural.
- KENNEDY, Paul, *El parlamento de la humanidad*, México, Debate, 2008.
- MERCADO H., Salvador, *Comercio Internacional II*, 7a. ed., México, Limusa Noriega Editores, 2007.
- ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho internacional público*, 3a. ed., México, Oxford, 2006.
- REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo, *El despacho aduanal*, México, Bufete Internacional de Intercambio, 2003.
- TREJO VARGAS, Pedro, *El sistema aduanero de México*, México, SHCP, 2003.

2. *Hemerografía*

- OTERO O., Alejandro, “Facilitación comercial el rol de la OMA”, *Eje del Comercio Exterior Aduanas*, México, núm. 3, año 7, mayo-junio de 2008.
- PACHECO, Roberto José, “Aduanas solo supervisa d10% de importaciones”, *Excelsior*, México, 12 de junio del 2008, sección Política, p. 14.
- PÉREZ SILVA, Ciro y GARDUÑO, Roberto, “Aduanas: solo se revisa 10% de contenedores que ingresan al país”, *La Jornada*, México, 12 de junio del 2008, sección Política, p. 10.

3. *Apartado de diccionarios*

- GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso y WITKER, Jorge (coords.), *Diccionario de Derecho Internacional*, México, Porrúa- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001.
- HINKELMAN, Edward G., *Diccionario de Comercio Internacional*, México, Compañía Editorial Continental, 2004.

Nuevo Diccionario Ilustrado Sopena de la Lengua Española, Barcelona, Ramón Sopena, 1981.

RÍOS GRANADOS, Gabriela (coord.), *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

4. Legislación

Código Penal de la Republica de Cuba, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1996.

Código Penal Federal, 4a. ed., México, Sista, 2008.

Compendio de Disposiciones sobre Comercio Exterior 2008, 47a. ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 2008.

5. Fuentes electrónicas

Université de Fribourg

<http://unifr.ch/ddp1/drechopenal/legislacion/cu/cpcuna3.htm#19> (fecha y hora local de consulta: 10 de agosto del 2008, 18:32 hrs.)

Presidencia Republica Oriental de Uruguay:

http://www.presidencia.gub.uy/_web/ddhh/armasquimicas.htm (fecha y hora local de consulta: 10 de agosto del 2008, 20:59 hrs.)

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR):

<http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDM6Y> (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 12:45 hrs.)

The Australian Group (Grupo Australia)

<http://www.australiagroup.net/es/origenes.html> (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 14:42 hrs.)

<http://www.Australiagroup.net/es/mimieembros.html> (fecha y hora local de consulta: 19 de octubre del 2008, 21:31 hrs.)

<http://www.australiagroup.net/es/introduccion.html> (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 21:28 hrs.)

http://www.australiagroup.net/es/control_list_bio_agents.html (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 22:10 hrs.)

http://www.australiagroup.net/es/control_lis_plants.html (fecha y hora local de consulta: 17 de agosto del 2008, 22:48 hrs.)

http://www.australiagroup.net/es/control_list_animal.html (fecha y hora local de consulta: 19 de agosto del 2008, 8:52 hrs.)