

UVAS ENVENENADAS, VACAS LOCAS Y PROTECCIONISMO

EDUARDO ENGEL*

1 Introducción

Contar con una definición adecuada de 'medida proteccionista' es importante tanto desde un punto de vista conceptual como práctico. Por el lado conceptual está el hecho que la modelación de los efectos que tienen las 'nuevas caras del proteccionismo' requiere de una definición apropiada de lo que constituye una medida proteccionista¹. Desde un punto de vista práctico, contar con un marco conceptual adecuado para determinar cuándo una medida es proteccionista es de suma importancia, pues facilita la operación eficiente de los mecanismos de resolución de controversias comerciales (v.g.: organizaciones multilaterales tales como la Organización Mundial de Comercio o acuerdos que forman parte de tratados comerciales, tales como en el caso del NAFTA).

Este trabajo propone una nueva definición de 'medida proteccionista', según la cual la medida que toma un país reúne las condiciones para ser clasificada de tal cuando difiere de aquella que hubiese tomado un planificador social benevolente que hubiese tenido en cuenta el bienestar de todos los países afectados por la medida.

*Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile y NBER. El autor agradece a la Fundación Mellon por financiar este proyecto, a Claudio Rammsy por su sobresaliente labor en calidad de ayudante de investigación de este proyecto, y a Alexander Galetovic y Pablo Serra por sus sugerencias y comentarios.

¹Para ilustrar esta situación véase, por ejemplo, el modelo teórico en Fischer y Serra (1996, p. 22).

Con objeto de motivar e ilustrar esta nueva definición, se presentan dos estudios de caso. El primero es sobre la crisis de las uvas envenenadas que involucró a Chile y los Estados Unidos en el año 1989. El segundo caso, que aún está provocando tensiones entre el Reino Unido y el resto de la Unión Europea, es aquel de las "vacas locas". La comparación de ambos casos no sólo sirve para ilustrar lo difícil que puede ser determinar si una medida es proteccionista, sino que además entrega ciertas lecciones sobre qué puede hacer un país pequeño y en desarrollo (como Chile) para prevenir o paliar los efectos de medidas unilaterales que afectan dramáticamente sus intereses comerciales.

El 13 de marzo de 1989, la Agencia de Control de Alimentos y Fármacos (Food and Drug Administration, FDA) de los Estados Unidos informó del hallazgo de dos granos de uva proveniente de Chile, contaminados con cianuro. Lo anterior llevó a la FDA a aplicar, sin previa consulta al gobierno de Chile, un embargo a la fruta chilena, desatando así la llamada "crisis de las uvas", poniendo en jaque a uno de los pilares del modelo exportador chileno. Cuatro días más tarde, luego de arduas negociaciones entre representantes de los gobiernos de Chile y los Estados Unidos y la suscripción de acuerdos sobre rigurosos controles sanitarios, Estados Unidos anunció el fin al embargo. El daño económico causado a Chile en el intertanto ascendió a más de 400 millones de dólares. La sección 2 relata este caso en detalle.

El 27 de marzo de 1996, la Unión Europea impuso un embargo a las exportaciones de carne de vacuno del Reino Unido a cualquier país del mundo, desatando de esta manera la llamada "crisis de las vacas locas". Evidencia científica reciente indicaba que no era descartable la posibilidad de que la enfermedad de las vacas locas fuese causante de encefalopatías fatales en seres humanos. La sección 3 describe el caso de las vacas locas.

El principal objetivo de los dos embargos anteriores fue salvaguardar la salud de la población. Podría argumentarse, en consecuencia, que es incorrecto tildarlos de medidas proteccionistas. En la sección 4 argumentamos que la situación no es tan simple y que una nueva definición de 'medida proteccionista', propuesta en este trabajo, lleva a concluir que uno de los embargos

no puede ser clasificado como proteccionista mientras que el otro sí podría merecer ese apelativo. De la comparación de ambos casos también se extraen conclusiones respecto de qué puede hacer un país pequeño y en desarrollo para prevenir o paliar los efectos de un embargo como el descrito. Finalmente, la sección 5 presenta las principales conclusiones de este trabajo.

Las secciones con los estudios de caso (secciones 2 y 3) incluyen más detalles que los estrictamente necesarios. Por tal motivo se sugiere, tanto al lector impaciente como al lector que recuerda los principales eventos asociados a ambos casos, que pase directamente a la sección 4, en la cual se presenta la tesis central de este trabajo.

2 Crisis de las uvas envenenadas³

2.1 La crisis de marzo

2.1.1 El embargo

El lunes 13 de marzo de 1989, la Agencia de Control de Alimentos y Fármacos (Food and Drug Administration, FDA) de los Estados Unidos informó del hallazgo de dos granos de uva proveniente de Chile, contaminados con cianuro. Aunque la dosis no era letal, la FDA anunció —a través de un comunicado de prensa difundido en todo el país— la retención de la fruta proveniente de Chile destinada al mercado norteamericano e hizo un llamado público a retirarla del comercio y a no consumirla. La medida afectaba no sólo a la mitad de la producción de la temporada que estaba siendo embarcada o iba rumbo a los EE.UU., sino también a la fruta chilena ingresada en los EE.UU. mantenida en frigoríficos o bodegas de distribuidores comerciales, cuya eliminación recomendaba.

La decisión de la FDA de aplicar el embargo a la fruta chilena y darle publicidad a la medida a través de una conferencia de prensa ampliamente difundida en los EE.UU., generó un ver-

³La información en que se basa esta sección se extrajo de recortes de prensa, tanto nacional como internacional. Las principales fuentes se citan en notas de pie de página.

dadero pánico entre los consumidores, provocando una rápida caída en el consumo de todo tipo de frutas de cualquier procedencia. A las pocas horas del anuncio del Comisionado de la FDA, Dr. Frank Young, las principales cadenas de supermercados ya habían retirado toda la fruta chilena. El embargo a la fruta chilena por la presencia de granos de uva con cianuro fue la principal noticia en programas informativos de todas las cadenas de TV y la prensa escrita estadounidense.

Revelaciones de prensa posteriores al hecho señalaron que durante la semana previa al anuncio, la embajada de los EE.UU. en Santiago recibió varias amenazas telefónicas de contaminar la fruta destinada al mercado norteamericano y japonés. Ello había motivado una primera restricción al ingreso de fruta chilena, la que fue levantada a los pocos días, después de exhaustivos controles sin resultados positivos y ante "las notables medidas de seguridad adoptadas en Chile", como será reconocido por el Gobierno de EE.UU. Estas medidas de protección se mantuvieron sólo en conocimiento de las autoridades chilenas y los exportadores y no trascendieron a la opinión pública.

Más tarde, ante una segunda llamada anónima, se incrementaron los controles por la FDA, la que destinó más de 100 funcionarios a la inspección y revisión de aproximadamente el 10% de las 600 mil cajas de fruta chilena que llegaban diariamente a los puertos en EE.UU., con costo a los exportadores. En la mañana del 12 de marzo, inspectores de la FDA que revisaban la carga del "Almería Star", con parte de la producción de la exportadora Julia Saavedra, de Curacaví, encontraron en una caja de uvas de la variedad Flame Seedless, marca "Crispy", dos granos con indicios de haber sido inyectados. Los granos estaban descoloridos y tenían un anillo de materia cristalina alrededor del pinchazo. El análisis de laboratorio confirmó la presencia de cianuro, aunque en una dosis no letal para el ser humano. Debido a su alta volatilidad en un medio ácido como la uva, no fue posible determinar la dosis original inoculada.

Otros países importadores de fruta chilena, como Canadá, Japón y algunos países europeos, tomaron medidas inmediatas luego de conocer el comunicado de la FDA. El gobierno cana-

diense siguió literalmente las medidas adoptadas por EE.UU.; así, ante la primera amenaza, suspendió por dos días el ingreso de fruta chilena. Posteriormente, al comprobarse la contaminación de dos granos de uva en EE.UU., también aplicó un embargo a toda la fruta y hortalizas importadas desde Chile.

Japón, que había recibido amenazas telefónicas en su embajada en Chile, también suspendió el ingreso de fruta chilena. Por su parte, la Comisión Europea alertó a sus 12 países miembros acerca de la contaminación de la fruta chilena para que tomaran las prevenciones correspondientes, aunque sin recomendar la aplicación de un embargo.

En Chile, la medida provocó gran conmoción pública, por los previsibles perjuicios económicos que acarrearía. Los precios de las acciones cayeron de inmediato, siendo las más afectadas aquellas de empresas navieras (caída del 10,7%).

El embargo norteamericano a la fruta chilena afectaba en lo inmediato tanto a los productores como a la larga cadena de la pujante industria de la fruta de exportación. Pero más grave era el daño producido en la confianza de los consumidores extranjeros de la fruta chilena. Una medida anunciada de manera tan espectacular amenazaba con provocar no sólo pérdidas económicas inmediatas, sino el cierre de mercados crecientemente sensibles a la presencia de productos químicos en los alimentos.

El mismo día lunes 13, el Ministro del Interior Carlos Cáceres se dirigió al país en cadena de radio y TV, señalando que si bien no compartía la decisión adoptada por EE.UU., comprendía la preocupación por la salud de los consumidores y manifestaba su confianza en la solución del problema. Responsabilizó de este atentado al terrorismo amparado por el Partido Comunista y anunció una investigación para dar con los culpables de este acto. Al mismo tiempo informó del reforzamiento de las medidas de seguridad en todo el proceso de producción de la fruta, desde la cosecha hasta su llegada a puerto de destino.

El gobierno del General Augusto Pinochet, estructuró un Comité de Crisis conformado por los Ministros del Interior, Gobierno, Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Presidencia, que operó en forma permanente en los días críticos y fue el encargado de diseñar las estrategias frente a la emergencia.

La respuesta inmediata del gobierno militar se orientó en tres direcciones en forma simultánea. En primer término, la Cancillería, en conjunto con Agricultura, estableció rápidas negociaciones al más alto nivel en los EE.UU. para lograr revocar la medida en el corto plazo. Para ello la comitiva oficial viajó al día siguiente a EE.UU., donde desarrolló una activa agenda de contactos con congresistas, empresarios y funcionarios norteamericanos, a los que informó de los efectos de las medidas y los resguardos adoptados por Chile para proteger sus exportaciones.

En segundo término, se incrementaron los controles sanitarios y se inició una investigación para dar con los autores de estos hechos, entablando una denuncia en los tribunales por infracción a la Ley de Seguridad Interior del Estado.

Finalmente, se encargaron estudios para evaluar el impacto de la medida en el sector exportador y la economía nacional, definiendo posibles medidas para apoyar al sector.

Una vez en EE.UU., la comitiva gubernamental encabezada por el Canciller Errázuriz tomó contacto con otras autoridades norteamericanas, representantes de la industria y congresistas. El Senador Heinz³ declaró en conferencia de prensa la urgencia de buscar una pronta solución, en vista del daño a los intereses chilenos y norteamericanos. Abogó ante la FDA por un plan que permitiera recuperar totalmente la confianza en los muchos productos hortifrutícolas que reciben de Chile.

Tres días después del embargo, el Secretario de Estado, James Baker, se reunió con los Ministros de Relaciones Exteriores y Agricultura, acordando trabajar juntos con el fin de dar solución a la crítica situación que afectaba la exportación de fruta chilena. Se anunció que un equipo de expertos de la FDA viajaría a Santiago para verificar las medidas de control y seguridad de los embarques. Ante las versiones de prensa chilena que sostenían un origen político a la medida de la FDA, Baker declaró que la acción "no ha sido decidida, de ningún modo, por consideraciones políticas. Ha sido tomada, estrictamente, por medidas de seguridad y de salud". Agregó que con la medida estaban siendo

³Representante del Estado de Pennsylvania, estado en el cual se encuentra el puerto de Filadelfia.

perjudicados no sólo productores chilenos sino también ciudadanos e intereses estadounidenses.

El Ministro de Agricultura de Chile y el Comisionado de la FDA llegaron a un acuerdo para una solución de la crisis, para lo cual los técnicos chilenos y norteamericanos comienzan a redactar un plan de solución. El viernes 17 de marzo, cuatro días después del embargo y luego de arduas negociaciones y acuerdos sobre rigurosos controles sanitarios, se anunció en Estados Unidos la reanudación del envío de fruta procedente de Chile, a partir del 21 de marzo.

2.1.2 La reacción en Chile

Para el gobierno militar, la contaminación de las uvas fue una acción terrorista de claro origen marxista. Así, el 16 de marzo, el Ministro Secretario General de Gobierno, Miguel Angel Poduje, denunció la existencia del "Plan Fruta", montado por el Partido Comunista, destinado a sabotear la fruta chilena de exportación. El Ministro de Agricultura acusó del atentado al PC y a la oposición, vinculando el embargo al boicot propiciado por la CUT junto a las centrales sindicales norteamericanas⁴ y un integrante de la Junta de Gobierno, el Almirante José Toribio Merino, calificó como "una de las tantas canalladas que nos ha hecho los EE.UU." la decisión de suspender el ingreso de fruta chilena al mercado norteamericano: "Es una acción malévolamente para atacar a Chile, que está cocinada desde aquí por los comunistas" sentenció⁵. El único personero de gobierno que tuvo una actitud más cautelosa fue el canciller Errázuriz. Para él lo importante era resolver la crisis y no abrir nuevos frentes de conflicto con los EE.UU. La crítica al gobierno estadounidense la centró en la determinación unilateral e inconsulta del embargo, actitud incongruente con una relación de socios comerciales.

La Concertación de Partidos por la Democracia declaró que el embargo era una medida precepitada que no guardaba ninguna relación con la limitada dimensión del riesgo denunciado.

⁴El Mercurio, 15 de marzo, 1989.

⁵La Segunda, 14 de marzo, 1989.

El dirigente político Luis Maira, quien en ese momento presidía un partido de izquierda que no formaba parte de la Concertación, especuló que éste era consecuencia de la insatisfactoria solución al caso Letelier. Por su parte, dirigentes del PC pidieron un Ministro en Visita que investigara el caso, para aclarar las acusaciones del gobierno militar en su contra.

La persona que sostuvo la posición más crítica a la determinación de la FDA, a través de una serie de denuncias públicas, fue el abogado y empresario naviero Ricardo Claro. Después de conocer el télex enviado por el Secretario de Estado de los EE.UU. a otros países advirtiéndole sobre el descubrimiento de uvas envenenadas, sostuvo que el gobierno chileno debía demandar a Estados Unidos ante la Corte Internacional de La Haya por lo que describió como atropello incalificable⁶.

Frente a estas acusaciones, el Embajador de EE.UU. en Chile declaró a la prensa que su gobierno no había instruido a otros países frente al caso, insistiendo en que la contaminación se produjo en Chile o en el trayecto a EE.UU. Descartó un afán proteccionista de su gobierno, puesto que "no hay la posibilidad de sustituir ningún producto norteamericano en lugar del producto chileno"⁷. De hecho, prácticamente toda la uva fresca a la venta en EE.UU. en la época en que tuvo lugar el embargo procedía de Chile.

2.1.3 Efectos económicos del embargo

Al producirse el embargo, el negocio de la fruta era uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional, con un crecimiento anual promedio durante la década anterior a la crisis de casi un 20%, y la conquista de mercados muy exigentes, como el japonés. Durante 1988, el año previo a la crisis de la uva, las exportaciones habían llegado a 582 millones de dólares, correspondiendo al 8,3% de las exportaciones del país. Con ello constituía la segunda mayor fuente de divisas después del cobre. Las áreas cultivadas para la producción frutícola alcanzaban las 120

⁶La Segunda, 16 de marzo, 1989.

⁷La Segunda, 16 de marzo, 1989.

mil hectáreas, con una fuerza de trabajo, en toda la cadena de producción, cercana a los 500 mil trabajadores.

El embargo de la FDA llegó en el momento más alto de la temporada, cuando el 45% de la fruta había salido del país. Era también el momento de mayor endeudamiento del sector agrícola. La Superintendencia de Bancos señaló que al ocurrir el embargo las deudas del sector exportador con la banca privada local bordeaban los 400 millones de dólares.

Pese a la corta duración del embargo (tan sólo cuatro días), los efectos económicos para el país así como para toda la cadena de agentes relacionados con el proceso de exportación de frutas, fueron de gran envergadura. El Informe de la Cámara de Diputados sobre el Caso de las Uvas reconoció la validez de la estimación de las pérdidas del sector privado realizada por los exportadores, las que fueron del orden de 330 millones de dólares. Estas pérdidas obligaron al gobierno militar a abrir un canal de ayuda a los productores y exportadores. Como paliativo a los daños provocados por el embargo y para evitar el colapso del sector, el sábado 19 de marzo el Presidente Pinochet anunció un proyecto para indemnizar y disponer líneas de crédito especiales para los productores y exportadores perjudicados. El paquete de iniciativas destinadas a rescatar al sector exportador dispuestas por el gobierno militar también contempló utilizar un mecanismo de capitalización de la deuda externa, por medio del cual los exportadores adquirirían en el exterior pagarés de la deuda externa chilena que se transaban al 60% de su valor nominal y que el Banco Central recompró al valor par. Por su parte, la Asociación de Bancos y los exportadores establecieron un acuerdo que permitió una prórroga de los vencimientos financieros entre el 13 de marzo y el 30 de junio de ese año.

De acuerdo al informe de la Cámara de Diputados, el costo para el Fisco del conjunto de medidas adoptadas ascendió a los 198,2 millones de dólares⁸. De acuerdo a un Informe del Banco Central, se destinaron 263 millones de dólares del Fondo de Estabilización del Cobre a paliar la crisis de la fruta⁹.

⁸Informe de la Comisión Investigadora, pp. 56-63.

⁹Véase Basch y Engel (1993, p. 42). Aunque el informe en cuestión no dice a

2.2 Nuevas revelaciones e investigaciones sobre el caso

2.2.1 Denuncias y nuevos antecedentes

Después del levantamiento del embargo de parte del gobierno de EE.UU., tanto la prensa nacional como la norteamericana comenzaron a revelar nuevos antecedentes sobre el caso, plantéandose una serie de acusaciones y sospechas contra quienes adoptaron las medidas en EE.UU.

Algunos diarios estadounidenses plantearon como posible explicación del extremo celo con que actuó la FDA con el respaldo de la Casa Blanca, la amarga experiencia de la administración Bush en diciembre de 1988, cuando recibió una amenaza de bomba en un avión PANAM en Escocia. En esa oportunidad no se tomaron las debidas precauciones y el avión estalló en el aire muriendo 207 personas. El Dr. Young reconoció que este hecho había influido en su decisión¹⁰.

En julio de 1989, cuatro meses después del embargo, el periodista de la cadena CBS, Herb Denenberg, inició una serie de tres reportajes para la principal cadena de noticias del Canal 10 de Filadelfia sobre el caso de las uvas envenenadas. Después de dos meses de investigación junto a un equipo de expertos, cuestionó el supuesto envenenamiento de las uvas, señalando al mismo tiempo que los análisis de la FDA no habían sido concluyentes y adolecieron de numerosas deficiencias que violaron sus propias normas de procedimiento.

El 16 de noviembre de 1989 el diario *The Wall Street Journal* publicó un extenso reportaje del periodista Bruce Ingersoll, en el que recogía evidencia que sugería fuertemente que el envenenamiento de la fruta ocurrió en los EE.UU. y no en Chile.

Especialistas chilenos y norteamericanos señalaron la imposibilidad de que las uvas hubiesen sido contaminadas en Chile y que pudieran haber sido inoculadas con cianuro. Algunos especialistas plantearon una serie de interrogantes acerca de la forma "milagrosa" en que se ubicaron los dos granos contaminados en

qué se destinó esta suma, lo más probable es que haya ayudado a financiar la compra de pagarés de la deuda externa por parte del Banco Central.

¹⁰El Mercurio, 26 de marzo, 1989.

una partida de millones de gajos de uvas enviados a EE.UU. Por ejemplo, Herman Chernoff, connotado profesor de estadística de la Universidad de Harvard, señaló que el hecho de que hubo un gran número de cajas provenientes de los viñedos de Julia Saavedra entre las cajas inspeccionadas, a pesar de que tan sólo 26 de los 4045 palets en el "Almería Star" provenían de este viñedo, indicaba que la FDA contó con información sobre dónde buscar las uvas contaminadas: la probabilidad de que los viñedos de la Sra. Saavedra se encontraran sobrerrepresentados de tal manera en una muestra al azar era de tan sólo 1 en 10 mil¹¹. Por último, también se criticó la desproporción de la medida frente a la insignificante cantidad de veneno encontrado. Esta se adoptó sin medir las desastrosas consecuencias económicas para nuestro país. Se aseveró que ante casos más graves, la FDA nunca antes había adoptado una medida tan drástica.

2.2.2 Investigaciones sobre el caso de las uvas

El 27 de febrero de 1990 el ministro sumariante a cargo de la investigación del posible envenenamiento de las uvas en Chile, sobreseyó temporalmente la causa, sin encontrar antecedentes que indicaran quién contaminó las uvas. Se informó también de la falta de colaboración de las autoridades de EE.UU. para responder a los exhortos judiciales.

En junio de 1990 la Asociación de Exportadores de Chile da a conocer un detallado informe con el resultado de estudios de laboratorio en el que se concluía que las uvas fueron contaminadas en el Laboratorio de la FDA de Filadelfia.

El 24 de enero de 1991 la Cámara de Diputados aprueba el informe de la Comisión Especial a cargo de investigar el Caso de las Uvas Envenenadas. Este informe constituye, hasta la fecha, el único documento público sobre el caso, de un órgano regular del Estado chileno. Es también el documento oficial que recoge todos los informes públicos y privados, así como los testimonios existentes sobre la materia conocidos hasta la fecha. Después de relatar en detalle los acontecimientos que originaron el embargo,

¹¹*The Wall Street Journal*, 16 de noviembre, 1989.

la comisión analizó las responsabilidades legales del gobierno de EE.UU., concluyendo que existió mala fe manifiesta para encarar la situación. El informe sostiene —en consideración a los numerosos informes de laboratorios y testimonios de especialistas— que la contaminación no fue producida en Chile. Al respecto se señala una serie de hechos que demostrarían el incumplimiento cabal de las normas y procedimientos legales que correspondía llevar a cabo frente a la contaminación. “Se puede afirmar, con cierto grado de certeza, [...] que la FDA tenía, con anterioridad, conocimiento de la ubicación de las uvas contaminadas”, de modo que al llegar al barco con dicho cargamento, éste habría sido revisado en forma tal que permitiera hallar las uvas contaminadas.

A la luz de estos y otros antecedentes, la Comisión concluyó que la contaminación no pudo realizarse en Chile ni en el trayecto a EE.UU. Dadas las características del veneno, las dificultades para inocular cianuro en granos de uva, junto a una serie de anomalías en los procedimientos de la FDA, se puede sostener, como la explicación más probable, la contaminación pocas horas antes de la inspección, posiblemente en los laboratorios de la FDA.

2.2.3 La búsqueda de una compensación estadounidense

A partir de 1990, el nuevo gobierno de la Concertación, así como los exportadores y productores de fruta, concentraron sus energías en obtener una compensación del gobierno de los EE.UU., por las pérdidas económicas que significó el suceso para Chile. Esta acción se adoptó respaldada por las numerosas pruebas de las irregularidades y negligencias en que a juicio del Gobierno y los exportadores habrían incurrido los funcionarios de la FDA al tomar esta decisión, así como la convicción de que la fruta fue contaminada fuera del país.

Después de estudiar diversos caminos, el 28 de febrero de 1991, el gobierno del Presidente Aylwin y los exportadores iniciaron por separado demandas administrativas (por 246 y 212 millones de dólares, respectivamente) en contra de la FDA por los daños materiales provocados por la medida estadounidense.

En agosto de ese año la FDA rechazó las reclamaciones chilenas. Posteriormente, en febrero de 1992, los privados entablaron una demanda judicial en la Corte Federal del Distrito de Filadelfia. El gobierno norteamericano apeló a la “inmunidad jurisdiccional del Gobierno” para rechazar la acción judicial por el caso de las uvas. El 30 de diciembre de 1992, en fallo de primera instancia, la Corte rechazó la demanda chilena.

En vista de ello y después de estudiar las alternativas posibles, el 30 de marzo de 1993 el gobierno de Aylwin invitó al norteamericano a concurrir al Tratado Bryan-Suárez Mujica, de 1914, para resolver el diferendo¹². Tres meses después EE.UU. respondió negativamente a la solicitud chilena, proponiendo como alternativa la utilización de la vía diplomática y la formación de un grupo de trabajo binacional. El gobierno chileno aceptó esta propuesta, iniciándose un proceso de negociación que se prolongó hasta febrero de 1994, el que concluyó proponiendo el establecimiento de una serie de compensaciones arancelarias que favorecerían las exportaciones chilenas. Estas medidas fueron rechazadas por los productores y exportadores, siendo calificadas por el gobierno del Presidente Frei como insuficientes. De este modo se paralizó el trabajo de la comisión binacional.

Paralelamente, los abogados de los productores chilenos apelaron al fallo de primera instancia ante una Sala de la Corte de Apelaciones de Filadelfia, obteniendo una primera victoria judicial (el 25 de febrero de 1994) la que fue apelada por el Gobierno de EE.UU. A fines de 1995, la Corte Suprema de Estados Unidos falló definitivamente el caso, rechazando las peticiones chilenas de someter a juicio a la administración norteamericana por el embargo.

Ante ello, el Canciller chileno encomendó al embajador Fabio Vio, coordinar una comisión ad hoc destinada a elaborar un informe sobre las posibles líneas de acción que podría seguir Chile, para replantear el tema con EE.UU. después del fallo adverso de la Corte Suprema. Esta comisión recomendó utilizar la vía di-

¹²Este tratado tiene por objeto proveer un mecanismo de resolución de controversias entre ambos países. Requiere que ambos países acudan a él voluntariamente.

plomática. En definitiva, hasta el día de hoy el caso se mantiene sin solución, convirtiéndose en uno de los problemas que más ha afectado las relaciones chileno-estadounidenses.

2.3 ¿Cuál fue el origen del embargo?

Con objeto de entender el origen de la crisis de la uva se debe responder dos preguntas. Primero: ¿quién contaminó las dos uvas que encontró la FDA aquel lunes 13 de marzo? Segundo: suponiendo que la FDA actuaba de buena fe, ¿por qué, una vez encontradas las uvas, la administración Bush decidió aplicar una medida tan drástica, con graves consecuencias económicas para Chile?

Respecto de quién contaminó las uvas y por qué, destacan las siguientes tres hipótesis. Primero está la de *conspiración y sabotaje* que diversos personajes y sectores sostuvieron insistentemente. La aparición de nuevos antecedentes parecía ir configurando un cuadro que hacía plausible la idea de que detrás de la determinación de la FDA hubo un objetivo político. ¿Cuál sería éste? El motivo señalado explícitamente por Ricardo Claro era de orden político-coyuntural. Habría sido el intimidar al General Pinochet para no alterar el itinerario de normalización democrática establecido después de su derrota en el plebiscito de 1988. De acuerdo a esta versión, el gobierno norteamericano se habría preocupado por los intentos de Pinochet por mantenerse ilegítimamente en el poder. Ante ello, se habría planeado una acción de presión en un área muy sensible para el modelo económico chileno. Una versión menos conspirativa de esta hipótesis es la opinión de Luis Maira quien, tal como se mencionó anteriormente, sostuvo que la medida podía explicarse como contrapartida a la nula voluntad del gobierno militar por resolver el caso Letelier.

En segundo lugar está la *hipótesis proteccionista*, según la cual el embargo buscaría satisfacer las fuertes presiones de los productores californianos sobre el Congreso de los Estados Unidos, buscando protegerse de la creciente competencia de la fruta chilena. A pesar que en medios oficiales chilenos se ha descartado este

tipo de hipótesis, existen algunos elementos que podrían indicar cierta colusión entre el Departamento de Estado, los organismos de sanidad y el Congreso Norteamericano para limitar el ingreso de fruta chilena. Un polémico telex del Secretario de Estado a países importadores de fruta chilena poco después de desatarse la crisis y la curiosa actuación del encargado agrícola de EE.UU. en Arabia Saudita, quien se habría comunicado con los importadores de ese país con el objeto de lograr la cancelación de los contratos con exportadores chilenos¹³, avalan parcialmente esta hipótesis. Sin embargo, la *hipótesis proteccionista* no es convincente pues no coinciden las temporadas de exportación de la uva chilena con la producción de los primores de California. Más aún, tanto los productores chilenos como los productores norteamericanos no están en condiciones de extender significativamente sus temporadas de exportación, de modo que tampoco puede argumentarse una potencial competencia entre productores de ambos países en el futuro. Luego, la sustentación de esta hipótesis requiere de un comportamiento irracional por parte de los productores agrícolas de California.

Una tercera hipótesis habla de *negligencia* de la FDA. Numerosas anomalías e interrogantes sin aclarar permitirían suponer que actuando bajo presión, en un ambiente en que, debido a las amenazas telefónicas recibidas en Santiago, la FDA ensayaba los efectos del cianuro en la fruta, podría haber cometido errores o negligencias originando la contaminación. Así, por ejemplo, según esta hipótesis no se puede descartar que las uvas contaminadas formaban parte de los experimentos que estaba realizando la FDA y que se entremezclaron con las uvas que estaban siendo examinadas de manera preventiva.

Lo anterior lleva a preguntarse si existe la posibilidad de que la FDA, no siendo responsable del envenenamiento, sí lo sea de proponer una medida desproporcionada que perjudicó de manera importante a la economía chilena. ¿Qué podría explicar una actitud de este tipo? Entre los elementos señalados por la prensa de la época están la débil posición del comisionado Young, la lección del atentado al avión PANAM y las presiones

¹³La Segunda, 16 de julio, 1989.

de las organizaciones de consumidores por la no prohibición de las manzanas con "Alar"¹⁴. Tampoco se puede descartar que la FDA haya consentido en ser parte de una operación de carácter político montada en el gobierno federal.

Finalmente cabe considerar la posibilidad que el comisionado Young haya actuado 'racionalmente' al decidir aplicar un embargo. Para ver si esto es cierto, se debe tener en cuenta la situación que enfrentaba Young cuando se descubrieron los granos contaminados. No es válido realizar un análisis basado en la información disponible meses después, ni siquiera en aquella disponible días u horas después. Obviamente este análisis supone que Young no participó en complot alguno. Al recibir la noticia del hallazgo de dos uvas contaminadas el lunes 13 de marzo, ¿cómo debiera haber razonado el comisionado Young?

En la sección 4 se argumenta que esta última alternativa es la más convincente, mostrando que cualquier funcionario en la posición del comisionado de la FDA hubiera actuado de la misma manera. Esto no se contradice con el hecho que, como también se argumenta en esa sección, la medida del comisionado Young pueda tildarse de proteccionista.

2.4 El embargo en el marco del libre comercio

En comentarios de prensa, algunos especialistas sugirieron recurrir al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) para entablar una controversia comercial con Estados Unidos, ante una medida unilateral y arbitraria que restringía el libre comercio. Esta posición propuso que Chile apelara al buen sentido de la comunidad internacional a través del GATT, para hacer ver la sobreacción de Estados Unidos. De acuerdo a las disposiciones del GATT, los países pueden aplicar unilateralmente medidas para proteger la salud y la vida de las personas, siempre que éstas no sean 'arbitrarias' o 'injustificadas'.

Sin embargo, de acuerdo al ex embajador de Chile ante los Organismos Internacionales, Luis Escobar Cerda, no era posible usar los mecanismos del GATT. No se podía probar la presunción

¹⁴El "Alar" es un producto químico nocivo para la salud.

de mala fe (ya sea por proteccionismo o boicot político) de parte del gobierno de EE.UU., en vista que efectivamente se habrían encontrado dos granos de uva con restos de cianuro y podía darle credibilidad a las amenazas telefónicas. El argumento de los Estados Unidos de actuar protegiendo la salud de sus ciudadanos era impecable y no existían pruebas que evidenciaran otros motivos. Lo que sí podía reclamarse era el procedimiento apresurado y unilateral, el que además se acompañó de una publicidad que amenazaba no sólo el cierre del mercado norteamericano sino también el de otros países. Según Escobar "inmediatamente después del embargo, Ginebra se llenó de rumores sobre lo que había ocurrido. Que había sido el Partido Comunista. La otra versión era que había existido una advertencia o amenaza de productores norteamericanos de uva para que cortaran la exportación chilena a EE.UU. y que el gobierno y los productores chilenos no habían sido sensibles a estas advertencias"¹⁵. Sin embargo, no había forma de probar estos rumores, por lo que no existía una base para entablar una controversia comercial con EE.UU. "Lo único que le quedaba a Chile era reclamar por la reacción o sobreacción unilateral de un país que se veía afectado por un acto de este tipo y que decide prohibir todas las importaciones del país de origen".

Nadie puede discutir las razones de bien público argumentadas por EE.UU. "Con lo que no se está de acuerdo es que la manera de proteger la salud del consumidor sea anunciar por la prensa que se prohíbe la importación de la uva, de la fruta y de las hortalizas, porque llegaron envenenadas, sin saber realmente qué ocurrió y dónde ocurrió."

En vista de ello y considerando los enormes daños que provocó el embargo en un importante sector de la economía nacional, el embajador Escobar decidió realizar una presentación ante el consejo del GATT, dado que éste era el organismo llamado a definir los mecanismos que se ocupan de los actos atentatorios al comercio. La presentación la realizó el 12 de abril de 1989,

¹⁵Entrevista de Claudio Rammsy a Luis Escobar Cerda, embajador de Chile ante los Organismos Internacionales entre 1986 y 1990. Santiago, 30 de mayo, 1996. Las citas con comillas que siguen corresponden a la transcripción textual de esta entrevista.

en la sede del GATT en Ginebra. En ella el embajador chileno propuso el establecimiento de algunos mecanismos que permitieran conciliar las medidas de protección de la salud pública y la seguridad con la estabilidad del acceso al mercado que debe otorgarse a las exportaciones. Puntualizó que ante hechos como éstos, se requería que los gobiernos actuaran rápidamente y en forma confidencial para no afectar los intereses mutuos.

"Surge así la necesidad imperiosa de compatibilizar por una parte el derecho de toda parte contratante a defender la salud de sus consumidores y, por otra, el legítimo derecho del exportador a contar con un comercio internacional sin restricciones y estable, procurando que se eviten medidas que por inconsultas corren el riesgo de ser desproporcionadas"¹⁶.

El concepto de medida proteccionista propuesto en la sección 4.3 formaliza las intuiciones subyacentes al argumento del embajador Escobar. Esta definición permite determinar cuándo medidas de protección de la salud pública son proteccionistas. En particular, confirman la intuición del embajador respecto del carácter proteccionista que tuvo el embargo impuesto por los EE.UU.

3 Caso de las vacas locas¹⁷

3.1 El embargo

El 27 de marzo de 1996 la Unión Europea (EU) impuso un embargo a las exportaciones de carne de vacuno del Reino Unido a cualquier país del mundo, desatando de esta manera la llamada "crisis de las vacas locas". En 1995 las exportaciones británicas de carne de vacuno y sus derivados ascendieron a 1 billón de dólares¹⁸.

Tan sólo una semana antes los ministros de agricultura y salud del Reino Unido habían asegurado en la Casa de los Comu-

¹⁶El Mercurio, 13 de abril, 1989.

¹⁷Las fuentes de información para esta sección fueron los despachos de agencias cablegráficas y los artículos de la revista *The Economist*.

¹⁸Donde se adopta la definición anglosajona, según la cual un billón es igual a mil millones.

nes que comer carne vacuna británica no involucraba riesgo alguno. Stephen Dorrell, ministro de salud, afirmó que el riesgo de contraer la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob por comer carne de vacuno era "muy bajo" y que él continuaría comiéndola. Sin embargo, después de que por años el gobierno británico asegurara a sus ciudadanos que no había conexión alguna entre ingerir carne de vacuno y contraer la enfermedad cerebral antes mencionada, las declaraciones de los ministros sirvieron de poco.

Los ministros británicos se habían anticipado a la conferencia de prensa que pocas horas después dió la comisión gubernamental de científicos dedicada a estudiar la relación entre el mal de la vaca loca y enfermedades cerebrales en humanos. En esta conferencia de prensa se anunciaría que nueva evidencia científica indicaba que la encefalopatía bovina espongiiforme —o enfermedad de las vacas locas, como se le conoce comunmente— podría transmitirse a los seres humanos. Dijeron que no había evidencia de que esto efectivamente había ocurrido, pero el mero hecho de que fuera posible era sumamente preocupante.

La venta de vacuno en toda la Unión Europea cayó estrepitosamente. En el Reino Unido la semana posterior a la declaración del embargo, la venta de ganado bovino cayó en casi un 90%. Los agricultores ingleses decidieron postergar el beneficio de ganado en espera de que la situación mejorara. Los McDonalds comenzaron a importar carne para sus hamburguesas, mientras que British Airways excluía la carne de vacuno de su menú.

Dos semanas después del anuncio, los precios de carne de vacuno habían caído entre 20 y 50% en países de la Unión Europea. Los volúmenes vendidos habían caído aún más: el consumo cayó 15% en Bélgica, 30% en Francia, 50% en Portugal y 60% en Italia. En Alemania, donde desde hace mucho tiempo ya había preocupación entre los consumidores por la enfermedad de las vacas locas, la venta de carne de vacuno se detuvo casi por completo. Los mercados de exportación europeos también se encontraban amenazados. Países como Ghana y Libia prohibieron la importación de toda carne de vacuno europea, sin importar si era británica o no.

3.2 Antecedentes

La encefalopatía bovina espongiiforme (cuya sigla en inglés es BSE) pertenece al grupo de enfermedades degenerativas que ataca el cerebro de los animales. El equivalente humano de este mal es la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (sigla en inglés: CJD), enfermedad extremadamente rara que afecta en promedio a sólo una persona entre un millón, atacando, especialmente, a las personas de edad. Una destacada víctima de la CJD es George Balanchine, el conocido coreógrafo ruso que murió a los setenta y nueve años de edad a causa del mal.

Durante la última década se detectaron ciento sesenta y un mil casos de BSE en el ganado británico, cantidad muy superior a la de cualquier otro país del mundo; la nación que le sigue es Suiza con doscientos seis casos. De hecho, sólo el 0,3% de los casos de BSE ha sido en vacas no británicas. Es probable que el ganado inglés se contagiara con la enfermedad al comer forraje hecho con sesos, médula espinal y otros derivados de ovejas (la BSE se esconde en el sistema nervioso central). Las ovejas sufren de una enfermedad que es prima hermana de la BSE, llamada *scrapie*, enfermedad que durante siglos ha sembrado la muerte entre ovinos y caprinos.

El primer caso de BSE se produjo en Inglaterra en 1986. En 1988, cuando los campos británicos se encontraban llenos de vacas locas, el gobierno prohibió utilizar forraje a base de animales muertos (tanto caprino y ovino como vacuno); también advirtió de los peligros que para las personas podía tener ingerir vísceras de estos animales. Mientras tanto, insistía en afirmar que no existía relación alguna entre la BSE y la CJD.

Sin embargo, la manera en que el gobierno británico adoptó estas medidas no fue adecuada. Entre los errores que cometió en su manejo de la epidemia de BSE a fines de los ochenta cabe mencionar al menos cuatro. Primero, sólo pagó la mitad del valor de mercado por el ganado infectado, lo cual habría llevado a muchos agricultores a llevar su ganado infectado rápidamente a los mataderos en lugar de venderlo al gobierno.

Un segundo error fue incrementar sólo paulatinamente la fiscalización de medidas para evitar que vacas pertenecientes a

un rebaño con brotes de BSE llegaran a la cadena alimenticia. Otro tanto sucedió con medidas para evitar contaminación en los mataderos. Un tercer error del gobierno británico fue insistir durante largo tiempo en que no había riesgo alguno. El caso extremo fue el del Ministro de Agricultura, John Gummer, quien dio de comer una hamburguesa a su hijo de cuatro años ante las cámaras de televisión¹⁹.

El cuarto error del gobierno británico fue permitir que durante la década de los ochenta los mataderos ingleses eliminaran los esqueletos de los animales a temperaturas sumamente bajas, frecuentemente inferiores a 100 grados centígrados, con lo cual no se eliminaban por completo potenciales fuentes de infección. Otros países exigían temperaturas bastante más altas. Y lo anterior, a pesar de que una comisión de expertos británicos había sugerido aumentar las temperaturas a comienzos de los ochenta.

Así, una posible explicación de por qué la epidemia de BSE se desató en el Reino Unido es que (a) este país es uno de los pocos países que tiene simultáneamente gran cantidad de ganado vacuno y ovino; (b) históricamente el Reino Unido ha tenido un número mucho mayor de casos de *scrapie* entre sus ovejas que cualquier otro país y (c) las temperaturas de eliminación de esqueletos de res en el Reino Unido fueron, durante los años ochenta, considerablemente más bajas que en otros países.

3.3 Nueva evidencia científica

La evidencia que llevó a los científicos británicos a sostener que era posible que existiera una conexión entre BSE y CJD fue la aparición de una nueva variante de la CJD en el Reino Unido. Robert Will, director del panel sobre el Mal de Creutzfeldt-Jacob de la Universidad de Edimburgo y miembro del panel gubernamental identificó "un patrón desconocido y consistente" de la enfermedad en 10 víctimas con síntomas tipo CJD. Ninguna de las vícti-

¹⁹Lo cual recuerda al Presidente del Perú, Alberto Fujimori, comiendo ceviche junto a su gabinete frente a las cámaras de televisión luego de desatarse la epidemia de cólera en Perú. Según informes de prensa, uno de los ministros debió ser trasladado de urgencia a un hospital con problemas digestivos serios —no fue posible obtener más detalles—.

mas parecía haber tenido las deficiencias genéticas asociadas comúnmente con el mal. Aún más preocupante era que la edad promedio de los enfermos era de 27 años; todos tenían menos de 42 años. Hasta antes de que se identificara este grupo, la edad promedio de enfermos con la CJD era de 63. El tipo de daño al cerebro, los síntomas iniciales del mal y la duración de la enfermedad eran todos diferentes de los casos anteriores.

Todo lo anterior llevó a los científicos a concluir que, en la ausencia de una explicación mejor, existía la posibilidad de que estos casos hubieran contraído la enfermedad de vacuno infectado. No había demostración de que efectivamente fuera así. Y era posible que la nueva variante de la enfermedad hubiese sido descubierta en el Reino Unido porque los científicos británicos estaban estudiando la enfermedad con mucho más cuidado que sus pares de otros países.

Había gran incertidumbre respecto de cuántos británicos estarían incubando la nueva variante de la CJD en caso que la población de vacuno infectado con BSE realmente fuera responsable de la nueva variante. Aun si la transmisión de la enfermedad de las vacas a humanos era difícil, millones de británicos podrían haber estado expuestos a vacas infectadas con BSE antes de 1988, año en que el gobierno británico introdujo medidas para erradicar vacas contaminadas y prohibió el uso de los sesos y espinas dorsales en productos de consumo humano. Aun cuando el número de casos con CJD es pequeño, el largo tiempo de incubación de la enfermedad —el cual se estima entre cinco y diez años— hacía difícil predecir qué sucedería. John Pattison, director del comité consultor gubernamental opinó que “efectivamente podría tratarse de una gran epidemia”. Un científico estimó que el número de muertes anuales británicas que pueden suceder en el futuro se encuentra “entre 500 y 500.000 por año”, lo cual no hacía más que reflejar la ignorancia casi absoluta de los científicos sobre el tema.

3.4 John Major vs. la Unión Europea

El problema real que enfrentaba el gobierno británico era sopesar los costos de medidas alternativas versus sus potenciales beneficios en una situación caracterizada por gran incertidumbre; incertidumbre que además era difícil de cuantificar.

Cuando los ministros británicos informaron a la Casa de los Comunes de la posibilidad de una conexión entre la BSE y la CJD, cometieron un grave error desde un punto de vista político, al “entrar a una sala sin tener la menor idea si había una puerta de salida”. A los pocos días se encontraron buscando desesperadamente una puerta de salida.

Una solución de fondo requería responder dos cuestiones clave: Primero, ¿cuántas personas fueron infectadas por la versión humana de BSE durante los ochenta, antes que el gobierno británico tomara medidas para evitar que material sospechoso ingresara a la cadena alimenticia? Segundo, ¿corren algún riesgo quienes hoy consumen carne de vacuno?

Respecto de la primera pregunta, el gobierno británico dijo casi nada durante los primeros meses que siguieron al embargo, pues era poco lo que podía decir para calmar a la población.

Respecto de si se habían tomado medidas suficientes para proteger a quienes consumían carne en la actualidad, el mayor riesgo estaba en que no se cumplieran las reglas impuestas a fines de los ochenta o que animales infectados que no mostraban síntomas visibles llegaran a los mataderos. La solución para el primer problema era aumentar la fiscalización. Salvo que se sacrificara toda la población bovina, era imposible evitar que sucediera el segundo problema, pues de seguro había vacunos con la enfermedad en estado de incubación. Sin embargo, estaba claro que el número de individuos incubando CJD por estas causas era una fracción ínfima de aquellos que resultaron infectados con anterioridad a 1988.

La estrategia inicial del gobierno británico para lograr que la Unión Europea levantara el embargo fue negar que hubiera un problema. Se habló de una reacción histérica por parte de los socios europeos y de un complot para perjudicar a la eficiente industria exportadora de carne bovina inglesa. La estrategia, si es

que así se puede llamar, dio pocos resultados. La frustración de los británicos quedó de manifiesto casi un mes después de declarado el embargo, cuando el Primer Ministro, John Major, se refirió a los ministros europeos como "a bloody bunch of shits"²⁰.

Desde un comienzo la Unión Europea dejó en claro que compartiría el costo de cualquier solución a la crisis de las vacas locas. Existía el precedente del 70% de los costos que asumió la UE cuando Alemania enfrentó un brote de fiebre porcina. Aun cuando el Reino Unido inicialmente solicitó compensación por el ochenta por ciento del costo de cualquier plan de sacrificios de animales (lo cual no deja de ser irónico si se tiene en cuenta que los británicos estimaron en su oportunidad que asumir el 70% de los costos en el caso alemán era excesivo) rápidamente se acordó que los británicos pagarían el 30% y la UE el 70% restante.

Acordar las acciones que debía emprender el Reino Unido para que se levantara el embargo fue bastante más difícil que repartir el costo de las eventuales medidas. El 16 de abril el Ministro británico de agricultura, Douglas Hogg, anunció un paquete de medidas con un costo de 1,4 billones de dólares. Las medidas se hallaban al lado minimalista del espectro de posibilidades. Se tomarían medidas para que las vacas con más de 30 meses de edad se mantuvieran fuera de la cadena alimenticia luego de ser sacrificadas y se aumentaría la fiscalización de las disposiciones adoptadas a fines de los ochenta. La política estaba diseñada más a la medida de los productores de carne que de los consumidores. Se seguía vendiendo carne de rebaños en que había habido BSE. Las medidas propuestas por el Reino Unido no bastaron para satisfacer a sus socios comunitarios.

Eventualmente el gobierno británico comenzó a considerar la imposición de una serie de represalias a sus socios europeos. Esta idea dividió al partido del Primer Ministro Major entre los pro y anti europeos, por los efectos que una política de este tipo tendría sobre las relaciones del Reino Unido con el resto de la UE. El diario conservador *Daily Telegraph* propuso invocar un resqui-

²⁰Descripción poco conceptuosa de sus colegas europeos que no intentaremos traducir. Fuente: *The Economist*, 27 de abril, 1996.

cio para prohibir la importación de queso y manzanas francesas. Otros sugirieron que el Reino Unido prohibiera la importación de carne desde el continente, donde también había habido casos de BSE. También se hablaba de que el Reino Unido utilizara su derecho a veto para paralizar a la UE o que se negara a pagar sus contribuciones al presupuesto de la comunidad.

Para aquellos euroescépticos que afirmaban que se trataba de un complot para perjudicar a la eficiente industria de carne vacuna inglesa, los continentales respondieron que sus mercados estaban sufriendo tanto o más que el británico. A fines de abril el consumo alemán seguía a menos de la mitad de su nivel anterior al embargo; en toda la UE el consumo era un 30% menor mientras que en el Reino Unido la caída era similar (un tercio).

El 23 de abril, 66 miembros del parlamento británico, pertenecientes a la corriente euroescéptica del partido tory, votaron favorablemente una moción para eximir a Gran Bretaña de las decisiones de la Corte Europea de Justicia, moción que de ser aprobada forzaría al Reino Unido a abandonar la CE.

Finalmente prevaleció en el gobierno británico la idea de imponer represalias a la UE al borde de la legalidad. El 22 de mayo, la embajada británica ante la UE anuncia el inicio del bloqueo de las actividades comunitarias en las reuniones de representantes permanentes que preparan los consejos de ministros de la unión. Lo anterior significaba bloquear todas las decisiones que requerían aprobación unánime.

"El Primer Ministro espera que haya acuerdo en la cumbre de Florencia para el levantamiento parcial del embargo a los productos derivados de vacuno y un plazo definido para levantar el embargo general. Mientras tanto, la capacidad del Reino Unido para cooperar en los asuntos de la unión está impedida", decía el breve texto de Londres.

Las declaraciones que siguieron a la política de "no cooperación" británica dejaron entrever que se negociaría una solución antes de la cumbre de la UE en Florencia, el 20 y 21 de junio. De no resolverse el impasse antes de esa reunión, los socios europeos comenzarían a "devolverle la mano" a los británicos, según anunció Jacques Santer, presidente de la Comisión Europea.

El lunes 3 de junio, seis de los 15 estados miembros de la UE rechazaron en Luxemburgo el levantamiento del embargo que pesaba sobre las exportaciones de gelatinas, sebo y esperma de bovinos británicos. Alemania, Austria, Portugal, Holanda, Bélgica y Luxemburgo se opusieron a flexibilizar el embargo impidiendo así que se formara la mayoría calificada necesaria para tomar una decisión semejante. La Comisión Europea contaba ahora con sólo quince días para adoptar una decisión que satisficiera a los británicos. Mientras tanto, se hacía evidente la exasperación del resto de la UE con el Reino Unido: el 9 de junio el presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, dijo al diario inglés *The Observer* que "la UE está llegando a la hora de la verdad. Estamos llegando al límite de nuestra tolerancia".

Hacia mediados de junio comenzaron a percibirse señales de compromiso. El Reino Unido presentó un nuevo plan para levantar el embargo a las exportaciones y relajó su veto a las decisiones de la UE. Mientras tanto, 70 miembros del parlamento inglés, la mitad de los votos del partido de gobierno, votaron a favor de una moción para llevar a cabo un referendun sobre la asociación del Reino Unido a la UE, con una pregunta claramente sesgada.

El 18 de junio, el ejecutivo comunitario aprobó un documento preparado por el comisionado europeo de agricultura, el austriaco Franz Fischler, que imponía al Reino Unido condiciones previas para iniciar el levantamiento del embargo. Estas incluían la exigencia de marcar todos los rebaños de vacunos y la prohibición de utilizar deshechos bovinos, ovinos y caprinos en forraje animal. Además contemplaba incinerar todos los vacunos al cumplir su vida productiva a los 30 meses de edad y un plan de sacrificio selectivo de más de 100.000 bovinos.

La Comisión declaró que no aceptaba la reclamación británica para levantar el embargo a sus exportaciones hacia terceros países, pues consideraba que una autorización de las exportaciones de carne británica hacia países terceros sólo podría adoptarse cuando el embargo se levantara para los mismos productos dentro de la Comunidad Europea.

El 19 de junio la Comisión Europea aprobó el plan británico para controlar el mal de la vaca loca. El presidente de la Comisión

Europea, Jacques Santer, se declaró satisfecho con la decisión del Comité Veterinario Europeo de aprobar el plan británico de medidas sanitarias. El plan de Londres fue aprobado en forma unánime después de doce horas de discusión. La moción aprobada levantó de inmediato el embargo para la exportación de gelatina, sebo y esperma de vacunos británicos y contempló un levantamiento gradual para el embargo a la exportación de los demás derivados y la carne vacuna británica propiamente tal.

El plan incluía, además de la incineración de varios millones de bovinos al completar su vida productiva, el sacrificio de alrededor de 100 mil animales nacidos entre 1989 y 1990 y que estaban aún activos en el ciclo reproductivo. También contemplaba un eficaz programa de identificación de los bovinos y medidas de control para evitar la inclusión de harinas de origen animal en la alimentación vacuna. Al mismo tiempo, el Reino Unido anunció el término de su política de "no cooperación", con la cual bloqueó mas de 90 temas tratados en la UE.

3.5 Después de Florencia

A pesar de la distensión que siguió al acuerdo alcanzado en Florencia, no todo fue color de rosa. A fines de julio el comisionado para la agricultura de la UE, Franz Fischler, anunció que nuevos trabajos científicos mostraban que la BSE puede ser transmitida desde las vacas a las ovejas y cabras, por lo cual recomendaba mantener los sesos y espinas dorsales de ovinos y caprinos fuera de la cadena alimenticia. Científicos franceses e ingleses habían logrado inocular BSE en ganado caprino y ovino.

Días después, un estudio indicaba que la BSE puede ser traspasada de las vacas a sus terneros, lo cual llevó a la UE a proponer sacrificar hasta dos millones de terneros. Parte de los 2,5 billones de dólares que costaría la medida serían cubiertos con reducciones del subsidio a los productores de cereales.

A fines de agosto finalmente aparecen noticias promisorias para el gobierno británico. Roy Anderson, de la Universidad de Oxford, publica un artículo en *Nature* estimando en 446.000 el número de cabezas de ganado vacuno infectadas con BSE que

fueron comidas antes que se identificara la epidemia y se tomaran medidas para evitar el consumo de carne riesgosa. A esto hay que agregar 283.000 cabezas de ganado que pasaron la red de seguridad porque tenían la enfermedad sin síntomas visibles. El modelo epidemiológico empleado por Anderson es similar a aquel utilizado exitosamente para predecir la evolución de la epidemia del SIDA. Aun cuando el modelo de Anderson concluyó que el número de vacas infectadas era grande, también mostró que las vacas infectadas en la actualidad eran pocas: estimando que en 1995 el número de vacas infectadas no excedió en mucho el número de casos visibles. Esto sugería que la prohibición de utilizar forraje animal combinada con el sacrificio de reses con síntomas de BSE eran medidas efectivas en prevenir riesgos para quienes consumían carne de vacuno británico en la actualidad. También sugirió que sacrificios adicionales, salvo que consistieran en sacrificar todo el ganado vacuno, harían poco para acelerar la eliminación de la enfermedad. La única forma conocida de propagación de la enfermedad era de madre a ternera. El modelo estimaba que esta forma de propagación producirá tan sólo 340 casos de BSE de aquí a fin de siglo. El estudio también calculó los efectos de una serie de estrategias de sacrificio de bovinos. Aun las estrategias más efectivas sacrificaban 30 reses por cada res con BSE. Por otra parte, limitarse a sacrificar tan sólo las reses que mostraban síntomas de BSE erradicaría la enfermedad el año 2001.

Basados en la evidencia del llamado "estudio de Oxford", particularmente la conclusión según la cual la enfermedad se erradicará sola de aquí al año 2001, el 19 de septiembre el gobierno británico tomó unilateralmente la decisión de suspender el sacrificio de aproximadamente 150.000 bovinos que debía haber iniciado a comienzos de agosto. El gobierno hizo el anuncio sin esperar la opinión de los comités veterinarios de la UE sobre el "estudio de Oxford": "Los nuevos datos científicos significan que se necesita un trabajo suplementario para determinar las estrategias de sacrificio apropiadas" indicó Downing Street al término de una reunión ministerial presidida por John Major. "Por el momento el gobierno no pondrá en marcha el sacrificio

selectivo pero reexaminará opciones de sacrificio basadas en nuevos datos científicos".

Downing Street aseguró que al actuar de tal forma Londres no se apartaba de los acuerdos de Florencia, subrayando que dichos compromisos precisaban que el plan de erradicación británico sería "adaptado, si fuese necesario, en función de nuevos desarrollos científicos y epidemiológicos".

En respuesta al anuncio británico, el comisionado comunitario de Agricultura, Franz Fischler, afirmó el 20 de septiembre que "si no se cumplen las condiciones, no se deroga" el embargo a la exportación de carne bovina británica. El portavoz de la Comisión Europea, Klaus van der Pass, señaló que el Comité Científico Veterinario de la UE debía estudiar las nuevas evidencias científicas para ver si se justificaba suavizar el plan de sacrificio.

Las capitales europeas reaccionaron con firmeza contra la decisión tomada por Londres, sin esperar el dictamen de los expertos veterinarios europeos. Klaus Kinkel quien, en ausencia de Helmut Kohl por encontrarse visitando América Latina, era la más alta autoridad del gobierno alemán, recordó que las propuestas británicas fueron rechazadas por la cumbre agraria en Bruselas tan sólo una semana antes de la medida unilateral británica y que la cumbre reiteró la voluntad de llevar adelante el plan de exterminio de 147.000 vacas británicas.

4 Lecciones y definición de proteccionismo

4.1 Comparación de los estudios de caso

Luego de declarados ambos embargos, los países afectados tomaron medidas inmediatas que apuntaban a eliminar los riesgos para los consumidores. En ambos casos se enfrentaba situaciones con gran incertidumbre la cual a su vez era difícil de cuantificar. ¿Había más uvas contaminadas y, de ser así, cuántas? ¿Cuántos ciudadanos británicos estaban incubando la CJD? ¿La carne que ingerían los británicos en la actualidad, podía estar contaminada con BSE? Chile incrementó los controles fitosanitarios mientras que el Reino Unido aumentó la fiscalización de las medidas sanitarias adoptadas a fines de la década de los ochenta.

El papel que juegan los científicos en ambos casos también presenta similitudes y diferencias que merecen ser destacadas. En el caso de las uvas, es en base a estudios científicos que se descarta la posibilidad que éstas hayan sido contaminadas fuera de los Estados Unidos. Estos estudios, de la Universidad de Davis, tienen un rol central en la argumentación presentada por Chile en las cortes de justicia de los EE.UU. Es también en base a declaraciones de connotados especialistas norteamericanos que se pone en duda que la FDA haya realizado muestreos al azar el día que encontró las dos uvas con trazas de cianuro.

En el caso británico sólo después de la publicación del "estudio de Oxford" el trabajo de los científicos sirve para apoyar la posición del gobierno. Al concluir que la enfermedad de la BSE se erradicará de aquí al año 2001, aun si no se lleva a cabo el plan de sacrificios selectivos de ganado bovino, el trabajo de Anderson sirve de justificación para la decisión unilateral del gobierno de Major de apartarse de los acuerdos de Florencia.

Es digna de destacar la independencia de los científicos británicos. La crisis es desatada por una conferencia de prensa de los científicos miembros de una comisión nombrada por el gobierno británico, quienes deciden informar a sus conciudadanos de las conclusiones a que han llegado respecto de la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob. Ya no se puede descartar una relación entre la BSE y la CJD. Sabiendo que los científicos comunicarán la conclusión de su trabajo, el gobierno británico no puede hacer más que adelantarse en un par de horas y anunciar que, a su juicio, a pesar de la nueva evidencia, "comer carne de vacuno británico sigue siendo seguro, en el sentido habitual de la palabra". Las declaraciones de los ministros del gobierno de Major no convencen a nadie.

Así como los científicos británicos dan muestras encomiables de independencia, también cabe consignar el rol jugado por el periodismo de investigación de los Estados Unidos para cuestionar el rol de la FDA. Los reportajes del periodista del *Wall Street Journal* y del Canal 10 de televisión de Filadelfia constituyen información valiosa para la argumentación chilena²¹.

²¹Por contraste, la debilidad del periodismo chileno es manifiesta.

Lo que más llama la atención al comparar ambos estudios de caso es la enorme diferencia entre el poder negociador de Chile y del Reino Unido. La debilidad de la posición negociadora chilena es patente. Así, mientras el Reino Unido implementa una posición de "no cooperación" con la Unión Europea, boicoteando buena parte del trabajo de la unión durante varias semanas²², deben transcurrir tres días después de la declaración del embargo por parte de la FDA para que la delegación chilena sea recibida por una alta autoridad del gobierno de los Estados Unidos (el secretario de Estado, James Baker). También, las autoridades de EE.UU. se han negado sistemáticamente a colaborar con exhortos de la justicia chilena y el gobierno chileno ha tenido poco éxito con sus demandas judiciales contra el gobierno de los EE.UU., el cual apeló exitosamente a la "inmunidad jurisdiccional del Gobierno", negándose posteriormente a invocar el tratado Bryan-Suárez-Mujica, de 1914, para resolver el conflicto.

La oferta de la Unión Europea de costear el 70% de cualquier plan de sacrificio selectivo de bovinos contrasta con que Chile no ha logrado compensación alguna de los EE.UU. siete años después de la crisis de las uvas. Más aún, al año siguiente a la crisis de las uvas, cuando ya se conocía evidencia indicando al menos cierto grado de negligencia por parte de la FDA, el Senado de EE.UU. rechazó una indicación legislativa tendiente a establecer condiciones de equidad en la inspección de la fruta chilena y aprobó la extensión del marketing order a los kiwis, ciruelas, nectarines y manzanas que se importan en EE.UU.

4.2 La decisión del comisionado Young

Mucho se ha argumentado por parte de Chile que la medida que tomó la FDA fue desproporcionada; que frente a casos más graves no había adoptado medidas tan draconianas. En las palabras del informe de la Cámara de Diputados de Chile se trataría de "una medida apresurada y desmesurada" que provocó grave daño económico al país. "Todo esto permite concluir, con bas-

²²En particular, esta política retrasa la aprobación del Acuerdo de Asociación de Chile a la UE.

tante certeza, que de parte de las autoridades estadounidenses existió una mala fe manifiesta para encarar la situación" (p. 24 del informe).

A continuación argumentamos que la actuación del comisionado Young puede haber sido justificada dados los incentivos que tenía. Con tal objeto nos ponemos en el lugar del comisionado, con la información de que este disponía el 13 de marzo de 1989, cuando aparecen las uvas contaminadas. Suponemos que Young no participó en complot alguno en contra de Chile y nos preguntamos cómo debió haber razonado para decidir qué medida tomaría.

Una primera posibilidad es que haya realizado un análisis de costo-beneficio. ¿Cuáles son los costos de ordenar un embargo, cuáles los beneficios? Entre los beneficios está la posibilidad de salvar vidas de ciudadanos estadounidenses. La probabilidad de que algún niño muera por ingerir fruta inyectada con cianuro es pequeña, pero ciertamente no es nula; si se encontraron dos uvas contaminadas y ha habido amenazas telefónicas en Santiago, no se puede descartar que haya más uvas contaminadas camino a las mesas de consumidores norteamericanos. A lo anterior hay que agregar los efectos que puede tener para la salud de las personas consumir fruta contaminada, aun si ésta no tiene consecuencias fatales. ¿Cuáles son los costos de un embargo? Para los consumidores norteamericanos está el costo asociado a no poder consumir fruta chilena durante un tiempo y al aumento de los precios de la fruta importada de otros países y los sustitutos cercanos a la fruta (v.g.: fruta en conservas). Existe un segundo costo que deriva de imponer un embargo: las enormes pérdidas que acarreará para los productores chilenos. Sin embargo, desde el punto de vista del comisionado Young, este costo es prácticamente irrelevante pues su misión es proteger la salud de los ciudadanos norteamericanos y no incluye considerar el impacto de las medidas que toma sobre productores extranjeros. Es cierto que la medida también tendrá costos para empresas norteamericanas (v.g.: las distribuidoras de fruta chilena) pero estos costos son mucho menores que aquellos que afrontarán los productores chilenos. Se concluye que un análisis de costo-beneficio lleva a aplicar el

embargo, sin la necesidad de que exista complot o conspiración alguna.

Existe un segundo análisis que podría haber realizado el comisionado Young, que también lo lleva a imponer un embargo. Este análisis se basa en tomar aquella medida que significa menor riesgo para su permanencia en el alto cargo que desempeña. Así, suponiendo que el objetivo que guió al comisionado al decidir si aplicaba o no aplicaba el embargo era no poner en riesgo su trabajo, ¿cómo debió haber actuado? Al realizar este tipo de análisis, se debe sopesar los costos asociados a los dos posibles errores que puede cometer. Un primer error es no decretar un embargo y que luego haya consumidores envenenados. El escándalo será mayor. La opinión pública concluirá que el comisionado Young no sólo sabía que podía haber frutas envenenadas sino que además no aprendió nada del caso reciente del avión PANAM. Lo más probable es que quede cesante. El segundo error se produce si declara un embargo cuando en realidad no se justifica. Los grandes perdedores en tal caso serán los productores chilenos, quienes no son una amenaza para la estabilidad laboral del director de la FDA. En la medida en que la evidencia disponible sea suficiente para tener 'dudas razonables' respecto de si pudiera haber más fruta chilena contaminada, lo que conviene al comisionado Young es aplicar el embargo.

Cabe contrastar los incentivos que tuvo el comisionado Young con aquellos del comisionado Fischler de la Unión Europea cuando éste propuso aplicar el embargo a las exportaciones de carne británica. Fischler no trabaja para ningún gobierno en particular, sino que es funcionario de la Comisión Europea, por lo cual debe poner el interés comunitario por sobre los intereses individuales de cualquiera de sus países miembros. Luego, no es sorprendente que mucho antes de acordar cuáles eran las medidas que debía tomar el Reino Unido para que la UE aprobara un levantamiento gradual del embargo, se haya acordado cómo repartir los costos de las eventuales medidas. Existían precedentes en la UE de situaciones similares en que la unión había pagado el 70%; naturalmente se adoptó un criterio similar.

Es cierto que en el caso de las vacas locas se vive una tensa situación entre el gobierno de John Major y la UE respecto de las medidas a implementar, con acciones obstruccionistas de Major que se encuentran al límite de la legalidad. Sin embargo, la actuación de Major pareciera estar determinada más que nada por consideraciones políticas al interior de su partido, más que constituir una reacción ante exigencias desmedidas de sus socios comerciales.

Se concluye que la principal diferencia entre las situaciones enfrentadas por los comisionados Young y Fischler es que el primero no tiene casi ningún incentivo para considerar el bienestar del país exportador al que afectará el embargo que impondrá, mientras que el segundo tiene incentivos adecuados para considerar dichos efectos.

4.3 Relación con proteccionismo

Cabe preguntarse si las medidas adoptadas por los EE.UU. contra la fruta chilena o por la UE contra la carne de vacuno británica constituyen medidas proteccionistas. En esta subsección se responde esta pregunta, contribuyendo, de paso, con una nueva definición de qué constituye una medida proteccionista²³.

No existe acuerdo respecto de la mejor definición de qué constituye una "medida proteccionista" o, equivalentemente, una barrera no arancelaria al comercio. La definición más general se debe a Walter (1972, citado en Chambers y Pick, 1994), quien la define como toda medida que distorsione el volumen de comercio, la composición de la canasta de bienes transados entre países o la dirección en que se transan los bienes. Usando esta definición tanto el embargo impuesto por la FDA como aquel de la UE son medidas proteccionistas. Sin embargo, es evidente que esta definición es demasiado general. En efecto, una medida que legítimamente busca proteger la salud de los consumidores de un país que prohíbe la importación de un producto riesgoso sería proteccionista.

²³Esta definición tiene su origen en la respuesta del autor a una pregunta de Pablo Serra durante la presentación de una versión preliminar de este trabajo.

Una segunda definición se debe a Baldwin (1970, citado en Chambers y Pick, 1994). Baldwin se centra en el efecto de las medidas sobre el ingreso real de los países y define una barrera comercial no arancelaria como "cualquier medida (pública o privada) que lleva a que bienes o servicios que son transados internacionalmente sean asignados de tal manera que se reduce el ingreso real potencial a nivel mundial". De acuerdo a la definición anterior parece natural conjeturar que el embargo de la FDA constituyó una medida proteccionista, al menos con la información disponible ex-post (no había más uvas envenenadas). En el caso del embargo a la carne británica, la situación es menos obvia. Una vez conocida la nueva evidencia sobre la posible relación entre la BSE y la CJD, ¿se hubiese reducido el ingreso real mundial en menor medida sin la imposición del embargo?

La tercera definición de una barrera comercial no arancelaria se debe a Hillman (1991, citado en Chambers y Pick, 1994). Hillman define como proteccionista "toda decisión o práctica gubernamental, que no sea imponer un arancel, que directamente impide el ingreso de importaciones a un país y/o discrimina en contra de las importaciones, es decir, no se aplica con igual fuerza a los productores o distribuidores domésticos".

La primera mitad de la definición de Hillman se similar a la de Walter, por lo cual consideramos sólo la segunda mitad. De acuerdo a esta parte de la definición, ambos embargos *no* constituirían medidas proteccionistas, pues en ambos casos es posible argumentar que los comisionados disponían de información que justificaba el embargo en cuestión, por lo cual la medida no fue discriminatoria. Para probar lo contrario habría que exhibir evidencia de situaciones similares con productos agrícolas de los Estados Unidos o de otros países de la Unión Europea en que no se impuso un embargo. Y aun si se encuentran tales situaciones, siempre habrá suficientes diferencias con el embargo concreto en cuestión, dificultando exhibir argumentos en esta línea de razonamiento.

La discusión de la sección 4.2 motiva una nueva definición de barrera comercial no arancelaria. Según esta definición, la medida que toma un gobierno puede ser clasificada como protec-

cionista cuando difiere (marcadamente) de aquella que hubiese tomado un planificador central benevolente que hubiese tenido en consideración el bienestar de todos los países afectados por la medida. De acuerdo a esta definición, el embargo a la carne británica no reúne las condiciones para ser clasificado de medida proteccionista. Desde un comienzo la Unión Europea sabía que asumiría parte importante de los costos que tendrían las medidas que impondría. Luego los incentivos eran los apropiados para imponer un embargo sólo si se beneficiaba el bienestar agregado de toda la unión. Más aún, el estudio de caso de la sección 3 no presenta evidencia que la UE no haya actuado teniendo en cuenta el bienestar de la unión.

El caso del embargo a la fruta chilena es menos claro. De acuerdo a la definición anterior, se requiere saber qué hubiese decidido el comisionado Young si hubiese tenido incentivos para internalizar los efectos de un eventual embargo sobre la economía chilena. No es posible dar una respuesta tajante, pero es perfectamente posible que hubiese optado por recabar más información —v.g., llamando a una reunión de científicos para evaluar el potencial daño a la salud de uvas contaminadas— antes de declarar el embargo. En tal caso el embargo contra la fruta chilena reuniría las condiciones para ser clasificado de medida proteccionista.

5 Conclusión

En la economía globalizada de fines del siglo veinte el carácter interdependiente de las decisiones gubernamentales es cada vez más evidente. Una de las nuevas caras del proteccionismo es que los gobiernos toman medidas comerciales sin considerar los efectos desastrosos que éstas pueden tener sobre el bienestar de sus socios comerciales. El embargo que impuso Estados Unidos a la importación de fruta chilena es un ejemplo de este tipo. Debido al grado de integración que conlleva, la Unión Europea provee una solución a esta nueva forma de proteccionismo para sus países miembros, tal como lo ilustra el estudio de caso de la sección 3. Las decisiones adoptadas por la UE a propósito del caso de las vacas locas contemplaron adecuadamente el bienestar del país exportador afectado (Reino Unido).

En la ausencia de una integración tan amplia como aquella de la UE, los mecanismos de resolución de controversias pueden jugar un rol importante. Carlos Mladinic, en la época Director General de Relaciones Económicas de la Cancillería chilena, afirmó en el Primer Taller de Economía y Gestión, el 24 de septiembre de 1995, que "[...] somos un país demasiado pequeño que no puede amenazar seriamente con represalias económicas. Nuestra opción no es otra que la de contar con mecanismos multilaterales de solución de controversias". Dichos mecanismos pueden ser administrados ya sea por la Organización Mundial del Comercio o formar parte de los acuerdos comerciales que está suscribiendo Chile.

El embajador de Chile ante los organismos internacionales en el momento de producirse la crisis de la uva, Luis Escobar Cerda, gestionó frente al GATT medidas que apuntaban en la dirección recién descrita. El desafío consistía en conjugar el legítimo derecho de un país a proteger la salud de sus ciudadanos con prevenir la imposición de medidas que afectan de manera desproporcionada los intereses comerciales de otros países. A instancias del embajador Escobar, el Presidente del GATT formó un grupo de consulta, presidido por el embajador de Canadá. Luego de varias reuniones, el grupo presentó un informe con los procedimientos de consultas bilaterales para enfrentar situaciones de emergencia, el que fue aprobado por unanimidad por el Consejo del GATT. "En él se establece que producido el hecho, lo primero que el país afectado debe hacer es comunicar al GATT. Inmediatamente el GATT comunica al país de origen y le informa lo que sucede. Se crea una instancia de consulta —todo en 24 horas— para ver cómo se actúa sin afectar los intereses comerciales del país exportador".

El análisis de las secciones anteriores pone de manifiesto la importancia que tiene contar con mecanismos que proveen incentivos para que quienes deciden imponer medidas proteccionistas internalicen el costo que estas medidas imponen sobre los países exportadores, cuestión que no fue incorporada en la resolución del GATT. Idealmente, si los países se ven obligados a asumir los costos de las medidas que imponen, las políticas que resul-

ten debieran mejorar el bienestar agregado de todos los países en cuestión²⁴. Usando la definición de proteccionismo propuesta al final de la sección 4 se tendría que, con los incentivos apropiados, las medidas adoptadas no serían nunca proteccionistas.

²⁴Este argumento constituye una aplicación del 'principio de compensación' a políticas de comercio internacional. Cabe discutir si debieran adoptarse medidas que aseguren que la compensación efectivamente se produzca en la práctica, de modo que la política lleve a una situación mejor en el sentido de Pareto (a nivel de países); esto va más allá del objetivo de este artículo.

REFERENCIAS

- Baldwin, R.E., (1970): *Nontariff Distortions of International Trade*. Washington: The Brookings Institution.
- Basch, M., y E. Engel, (1992): "Shocks Transitorios y Mecanismos de Estabilización: El Caso Chileno", Capítulo 2 en Engel y Meller (eds), *Shocks Externos y Mecanismos de Estabilización*, Santiago: CIEPLAN.
- Chambers, R.G., y D.H. Pick, (1994): "Marketing Orders as Nontariff Trade Barriers", *American Journal of Agricultural Economics*, 76: 47-54.
- Fischer, R., y P. Serra, (1997): "Protección y Estándares", en este volumen.
- Hillman, J.S., (1991): *Technical Barriers to Agricultural Trade*. Westview Press.
- Walter, I., (1972): "Nontariff Protection Among Industrial Countries: Some Preliminary Empirical Evidence". *Economia Internazionale*, 25: 335-54.